

Natalia Konopinska

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

e-mail: natalia.konopinska@ue.wroc.pl

POLITYKA SPÓJNOŚCI UNII EUROPEJSKIEJ JAKO ŹRÓDŁO FINANSOWANIA DZIAŁALNOŚCI INNOWACYJNEJ NA FUNKCJONALNYCH OBSZARACH MIEJSKICH

COHESION POLICY OF THE EUROPEAN UNION AS A SOURCE OF FINANCING INNOVATIVE ACTIVITY IN FUNCTIONAL URBAN AREAS

DOI: 10.15611/pn.2018.518.06

JEL Classification: O31, R51, R58

Streszczenie: Celem artykułu jest pokazanie roli polityki spójności UE w finansowaniu działalności innowacyjnej na funkcjonalnych obszarach miejskich na przykładzie powiatu jeleniogórskiego. W artykule omówiono wzrost znaczenia innowacyjności w odniesieniu do obszarów miejskich jako jednego z głównych priorytetów polityki spójności. Przeprowadzono analizę porównawczą potencjału innowacyjnego Polski, województwa dolnośląskiego oraz wybranych obszarów metropolitalnych z krajami, regionami i miastami Unii Europejskiej. Przeanalizowano realizowane na obszarze badawczym w latach 2007-2013 projekty, które otrzymały dofinansowanie w ramach funduszy strukturalnych. Wysznuo wnioski odnośnie do efektywności wykorzystania wsparcia finansowego w celu podniesienia poziomu innowacyjności na jeleniogórskim miejskim obszarze funkcjonalnym. Artykuł został przygotowany na podstawie analizy *desk research* danych wtórnych: raportów, sprawozdań i komunikatów oraz materiałów kartograficznych. Posiłowano się również danymi GUS-u, Eurostatu oraz skorzystano z mapy dotacji UE udostępnionej przez Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju.

Słowa kluczowe: polityka spójności UE, innowacyjność, obszary miejskie.

Summary: The aim of the article is to show the role of EU cohesion policy in financing innovative activity in functional urban areas on the example of the Jelenia Góra county. The article discusses the growing importance of innovation in urban areas as one of the main priorities of cohesion policy. A comparative analysis of the innovative potential of Poland, the Lower Silesia Voivodship and selected metropolitan areas with the countries, regions and cities of the European Union was carried out. The projects implemented in the research area in the years 2007-2013, which received co-financing under the structural funds, were analyzed. Conclusions about the effectiveness of using financial support were made in order to raise the level of innovation in the Jelenia Góra urban functional area. The article was prepared on the basis of *desk research* analysis of secondary data: reports, communicates and cartographic

materials. Statistics from the Central Statistical Office, Eurostat and the EU Grant Map provided by the Ministry of Investment and Development were also used.

Keywords: EU cohesion policy, innovation, urban areas.

1. Wstęp

Obszary miejskie ze względu na swój potencjał stają się coraz bardziej widocznym podmiotem polityki spójności UE i akumulują coraz więcej unijnych i krajowych środków pomocowych. Przede wszystkim Wspólnota pragnie wspierać i finansować inwestycje ukierunkowane na wzrost innowacyjności, gdyż może to pomóc miastom europejskim w zdobywaniu przewagi konkurencyjnej na arenie międzynarodowej [Pięta-Kanurska 2013, s. 105]. Ponadto dzięki transferowi innowacji i technologii z miasta – rdzenia do otoczenia (efekt *spill-over*) istnieje szansa na podniesienie konkurencyjności obszarów sąsiadujących [Kudłacz 2014, s. 131-143].

Celem artykułu jest pokazanie roli polityki spójności w finansowaniu działalności innowacyjnej na funkcjonalnych obszarach miejskich¹ na przykładzie powiatu jeleniogórskiego. Artykuł został przygotowany na podstawie analizy *desk research* danych wtórnych: raportów, sprawozdań i komunikatów oraz materiałów kartograficznych. Posiłkowano się również danymi GUS-u, Eurostatu oraz skorzystano z mapy dotacji UE udostępnionej przez Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju.

2. Innowacyjność obszarów miejskich jako priorytet polityki spójności UE

Polityka spójności od końca lat 80. XX wieku aktywnie wspiera rozwój innowacyjności² na obszarach miejskich. Uwzględnienie obszarów miejskich w polityce spójności stało się możliwe dzięki reorientacji polityki spójności w kierunku rozwoju oddolnego oraz zwiększeniu środków finansowych przeznaczonych na politykę regionalną w ramach pierwszego pakietu Delorsa [Pietrzyk 2004, s. 16-22].

Pierwszym programem ukierunkowanym na rozwój innowacyjności na obszarach miejskich był *Urban Pilot Projects* realizowany w latach 1989-1999. Celem programu było wsparcie innowacyjnych rozwiązań związanych z rewitalizacją miast. Kolejne inicjatywy wspólnotowe UE adresowane do obszarów miejskich to przede wszystkim:

¹ W dalszej części artykułu używa się zamiennie określenia *obszary miejskie*.

² Innowacyjność definiuje się jako zdolność i motywację przedsiębiorców do ustawicznego pozyskiwania i wykorzystania w praktyce wyników prac badawczych i rozwojowych, nowych koncepcji, pomysłów i wynalazków, jak również doskonalenie i rozwój istniejących technologii produkcyjnych i eksploatacyjnych dotyczących sfery usług, wprowadzenie nowych rozwiązań w organizacji i zarządzaniu, doskonalenie i rozwój infrastruktury, zwłaszcza dotyczącej gromadzenia, przetwarzania i udostępniania informacji. Źródło: [Klemens, Heffner 2017, s. 190].

- URBAN I (1994-1999) i URBAN II (2000-2006). W ramach inicjatywy URBAN skupiono się głównie na wspieraniu innowacyjnych modeli rozwoju społeczno-gospodarczego oraz rewitalizacji miast;
- URBACT (realizowany od 2002 r.), który promował wymianę doświadczeń między miastami i dzielenie się dobrymi praktykami;
- Urban Audit (realizowany od 2003 r.), w ramach którego gromadzono dane statystyczne opisujące warunki życia w miastach europejskich [Rogowska 2011, s. 131-139].

Okres programowania 2000-2006 przyniósł dalsze umacnianie się roli miast w polityce spójności Unii Europejskiej. Miasta uznano za motory rozwoju regionalnego. W tym okresie programowania Komisja Europejska (KE) sformułowała wytyczne dla państw członkowskich nakazujące im zwrócenie szczególnej uwagi na politykę w odniesieniu do obszarów miejskich w ramach programów celu 1 (wspieranie rozwoju regionów zapóźnionych w rozwoju) i celu 2 (wspieranie gospodarczej i społecznej konwersji obszarów stojących w obliczu problemów strukturalnych, a szczególnie obszarów miejskich charakteryzujących się wysokim bezrobociem, zanieczyszczeniem środowiska, niskim poziomem edukacji) [Pięta-Kanurska 2013, s. 89-93].

Działania ukierunkowane na rozwój innowacyjności na obszarach miejskich zyskały na znaczeniu w latach 2007-2013, co znalazło potwierdzenie w komunikacie KE *Polityka spójności i miasta: rola miast i aglomeracji w odniesieniu do wzrostu i zatrudnienia w regionach*. Wymiar miejski polityki spójności ujęto w następujących sześciu grupach działań:

- 1) wzmocnienie atrakcyjności miast,
- 2) wsparcie innowacyjności, przedsiębiorczości oraz gospodarki opartej na wiedzy,
- 3) zwiększenie liczby miejsc pracy i poprawa ich jakości,
- 4) zarządzanie zróżnicowaniem wewnątrzmijskim,
- 5) zarządzanie rozwojem miejskim,
- 6) finansowanie odnowy terenów miejskich.

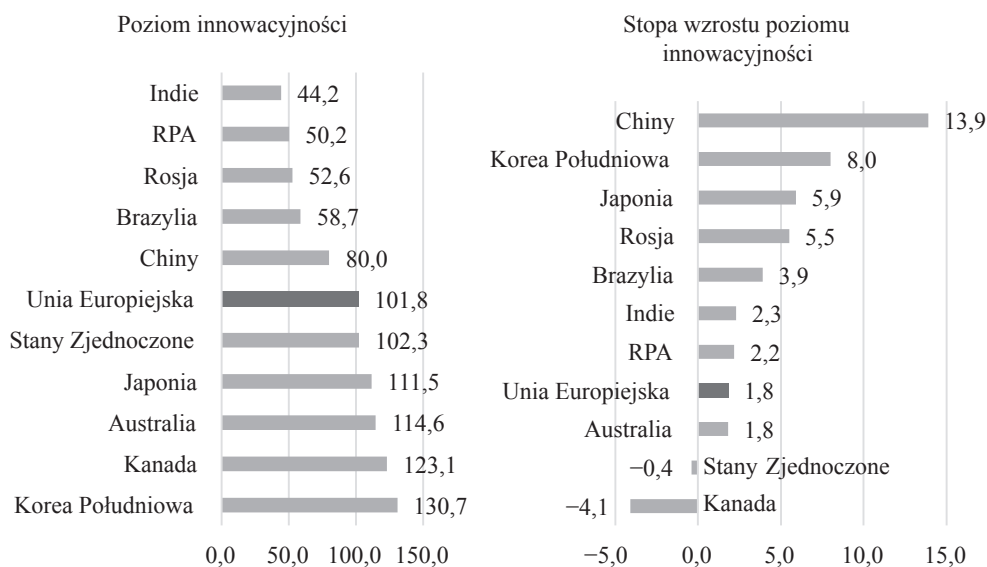
W ramach działania drugiego, polegającego na promowaniu innowacyjności na obszarach miejskich, przewidziano dwa priorytety: wsparcie dla MŚP i mikroprzedsiębiorstw oraz tworzenie gospodarki wiedzy jako czynnika wzrostu gospodarczego. Wsparcie dla MŚP obejmuje m.in.: doradztwo techniczne, promowanie współpracy między partnerami lokalnymi, poprawę dostępności źródeł finansowania. W ramach drugiego priorytetu zaleca się przyciąganie i zatrzymanie na obszarze miejskim „pracowników wiedzy”, tworzenie inkubatorów przedsiębiorczości i miasteczek naukowych.

Kontynuacja działań w kierunku wzmocnienia innowacyjności w miastach jest widoczna w okresie programowania 2014-2020. Podstawowe informacje na temat wsparcia rozwoju miast zawarte są w jednym z rozporządzeń na temat EFRR, ujętym w pakiecie legislacyjnym UE. Rozdział II rozporządzenia zawiera przepisy

dotyczące traktowania szczególnych cech terytorialnych, spośród których trzy artykuły odnoszą się do miast i obszarów miejskich. W art. 7 omawia się zrównoważony rozwój obszarów miejskich, który powinien być osiąganym za pośrednictwem zintegrowanych inwestycji terytorialnych, odrębnego programu operacyjnego lub odrębnej osi priorytetowej. W art. 8 zawarte są ustalenia na temat wspierania innowacyjnych działań w tym zakresie. Chodzi o badania i projekty pilotażowe mające na celu zidentyfikowanie lub przetestowanie nowych rozwiązań odnoszących się do zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich, istotnych na poziomie UE. Artykuł 9 dotyczy tworzenia przez KE sieci na rzecz rozwoju obszarów miejskich w celu promocji budowy potencjału i wymiany doświadczeń z udziałem władz miejskich realizujących strategię zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich oraz instytucji odpowiedzialnych za innowacyjne działania w tym obszarze [Pancer-Cybulska 2014, s. 127-135].

3. Innowacyjność w wymiarze terytorialnym

Porównanie Unii Europejskiej z niektórymi z jej głównych konkurentów gospodarczych na arenie światowej pokazuje, że w 2017 r. poziom innowacyjności Unii był niższy niż w Korei Południowej, Kanadzie, Australii, Japonii i Stanach Zjednoczonych, ale wyższy niż w krajach BRICS (zob. rys. 1).



Rys. 1. Poziom innowacyjności oraz stopa wzrostu poziomu innowacyjności Unii Europejskiej na arenie światowej w 2017 r. (UE 2010 r. = 100%)

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Hollanders, Es-Sadki 2017a, s. 27].

Jak wynika z rys. 1, przewaga UE nad krajami BRICS szybko się zmniejsza. Na przykład, stopa wzrostu innowacyjności w Chinach jest prawie siedmiokrotnie wyższa niż w Unii. Również ponad czterokrotnie zwiększył się dystans między UE a Koreą Południową i ponad trzykrotnie między UE a Japonią. Warto zauważyć, że różnice w poziomie innowacyjności zmalały między UE a Kanadą oraz Stanami Zjednoczonymi.



Legenda:

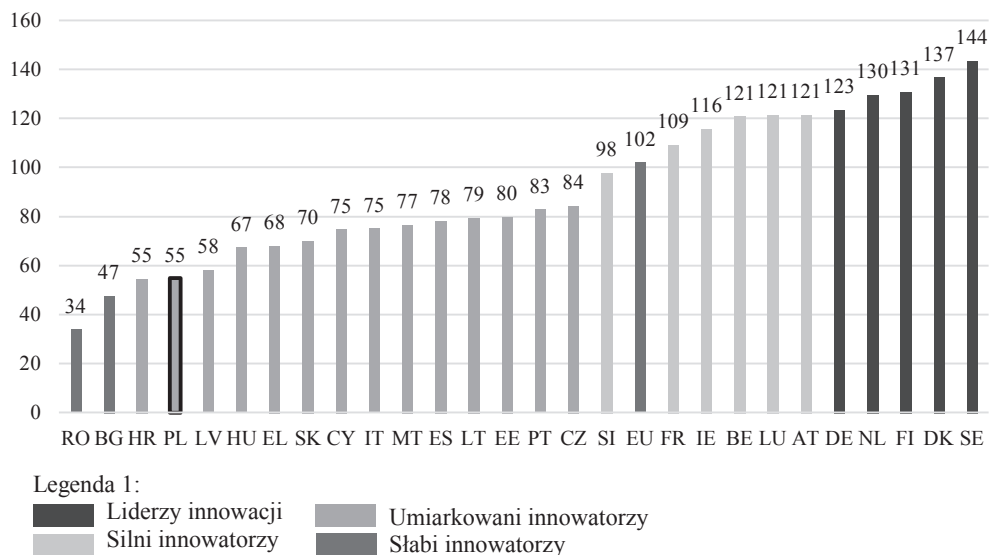
	Liderzy innowacji		Umiarkowani innowatorzy
	Silni innowatorzy		Słabi innowatorzy

Rys. 2. Grupy krajów według sumarycznego wskaźnika innowacyjności (2017 r.)

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Hollanders, Es-Sadki 2017a, s. 15].

W raporcie *European Innovation Scoreboard 2017* przedstawiono klasyfikację państw członkowskich ze względu na poziom innowacyjności. Zgodnie z przyjętą

metodologią³ państwa członkowskie podzielono na cztery grupy: liderzy innowacji, silni innowatorzy, umiarkowani innowatorzy oraz słabi innowatorzy (zob. rys. 2).



Legenda 2:

EU – Unia Europejska; BE – Belgia; BG – Bułgaria; CZ – Republika Czeska; DK – Dania; DE – Niemcy; EE – Estonia; IE – Irlandia; EL – Grecja; ES – Hiszpania; FR – Francja; HR – Chorwacja; IT – Włochy; CY – Cypr; LV – Łotwa; LT – Litwa; LU – Luksemburg; HU – Węgry; MT – Malta; NL – Holandia; AT – Austria; PL – Polska; PT – Portugalia; RO – Rumunia; SI – Słowenia; SK – Słowacja; FI – Finlandia; SE – Szwecja.

Rys. 3. Wyniki państw członkowskich UE w zakresie systemów innowacji w 2017 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie [European Commission 2018].

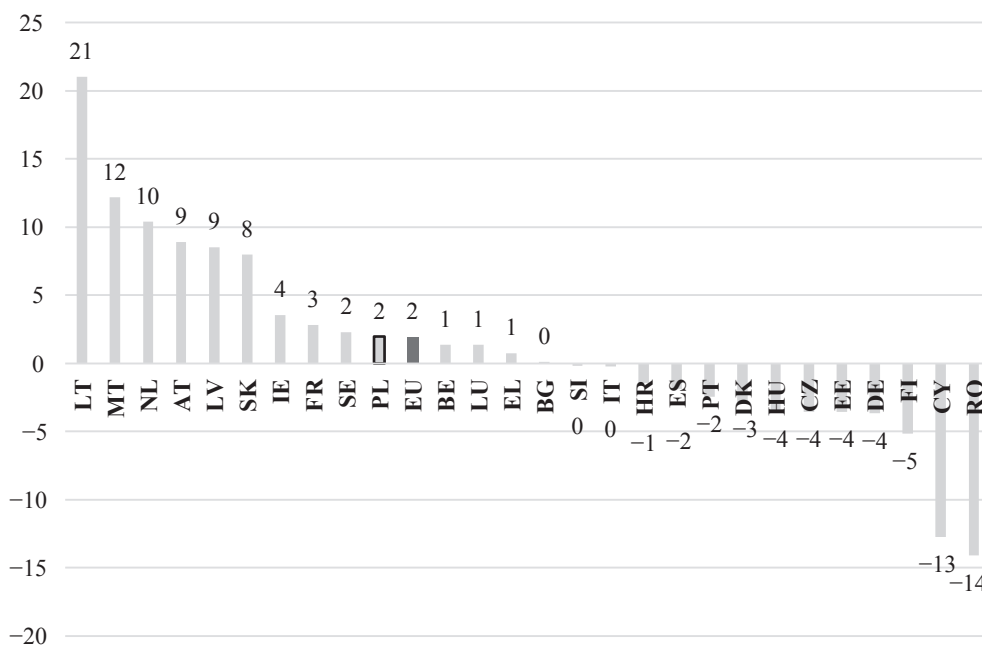
Warto zauważyć, że między państwami członkowskimi występują duże różnice. W 2017 r. Szwecja z wynikiem 144% średniej unijnej po raz kolejny została liderem rankingu innowacyjności UE. Za Szwecją w grupie liderów uplasowały się: Dania, Finlandia, Holandia oraz Niemcy, których wyniki w zakresie innowacyjności są zdecydowanie powyżej średniej unijnej. Austria, Belgia, Francja, Irlandia,

³ Państwa członkowskie dzielą się na cztery grupy:

- Pierwsza grupa liderów innowacji (*innovation leaders*) obejmuje państwa członkowskie, w których wyniki są o ponad 20% wyższe od średniej UE.
- Druga grupa silnych innowatorów (*strong innovators*) obejmuje państwa członkowskie osiągające wyniki od 90% do 120% średniej UE.
- Trzecia grupa umiarkowanych innowatorów (*moderate innovators*) obejmuje państwa członkowskie, w których wyniki wynoszą od 50% do 90% średniej UE.
- Czwarta grupa – słabi innowatorzy (*modest innovators*) – obejmuje państwa członkowskie, które wykazują poziom innowacyjności poniżej 50% średniej UE. Źródło: [Hollanders, Es-Sadki 2017a, s. 14].

Luksemburg i Słowenia należą do grupy silnych innowatorów o wynikach powyżej lub blisko średniej UE. Polska w europejskim rankingu innowacyjności uplasowała się na 24 miejscu i została zakwalifikowana do grupy umiarkowanych innowatorów (tuż przed Chorwacją i wyprzedzając kraje należące do grupy słabych innowatorów, tj. Rumunię i Bułgarię (zob. rys. 3).

W 2017 r. w porównaniu z 2010 r. wyniki UE pod względem innowacyjności wzrosły o 2 punkty procentowe. Na poziomie poszczególnych państw członkowskich wyniki poprawiły się w 14 krajach i pogorszyły się w 11. Największy wzrost odnotowały Litwa i Malta, natomiast największy spadek miał miejsce na Cyprze i w Rumunii. Należy zauważyć, że stopa wzrostu innowacyjności obliczona dla Polski była ponad dziesięciokrotnie niższa niż na Litwie i kształtowała się na poziomie średniej unijnej (zob. rys. 4).



Legenda:

EU – Unia Europejska; BE – Belgia; BG – Bułgaria; CZ – Republika Czeska; DK – Dania; DE – Niemcy; EE – Estonia; IE – Irlandia; EL – Grecja; ES – Hiszpania; FR – Francja; HR – Chorwacja; IT – Włochy; CY – Cypr; LV – Łotwa; LT – Litwa; LU – Luksemburg; HU – Węgry; MT – Malta; NL – Holandia; AT – Austria; PL – Polska; PT – Portugalia; RO – Rumunia; SI – Słowenia; SK – Słowacja; FI – Finlandia; SE – Szwecja.

Rys. 4. Stopa wzrostu innowacyjności w krajach unijnych w 2017 r. (w stosunku do 2010 r.)

Źródło: opracowanie własne na podstawie [European Commission 2018].

Bardziej szczegółową analizę potencjału innowacyjnego na poziomie regionalnym⁴ przedstawiono w raporcie *Regional Innovation Scoreboard 2017*⁵. Warto podkreślić, że klasyfikacja regionów ze względu na poziom innowacyjności odpowiadała podziałowi państw na grupy: większość regionalnych liderów innowacji oraz silnych innowatorów znajdowała się w państwach określonych jako liderzy i silni innowatorzy. Regionalni liderzy innowacji mieli swoje lokalizacje zaledwie w ośmiu krajach: Belgii, Niemczech, Danii, Finlandii, Francji, Irlandii, Holandii i Szwecji. Szczególnie wyróżniały się regiony zakwalifikowane do grupy *Lider+*: szwedzkie Stockholm, Sydsverige i Östra Mellansverige oraz niemieckie regiony Oberbayern, Tübingen i Stuttgart. Oznacza to, że kumulacja bardzo dobrych wyników w zakresie innowacyjności miała miejsce głównie w krajach UE-15 w Europie Północno-Zachodniej, regiony zaś należące do grupy umiarkowanych i słabych innowatorów znajdowały się przeważnie w nowych państwach członkowskich oraz krajach piętnastki położonych na południu Europy.

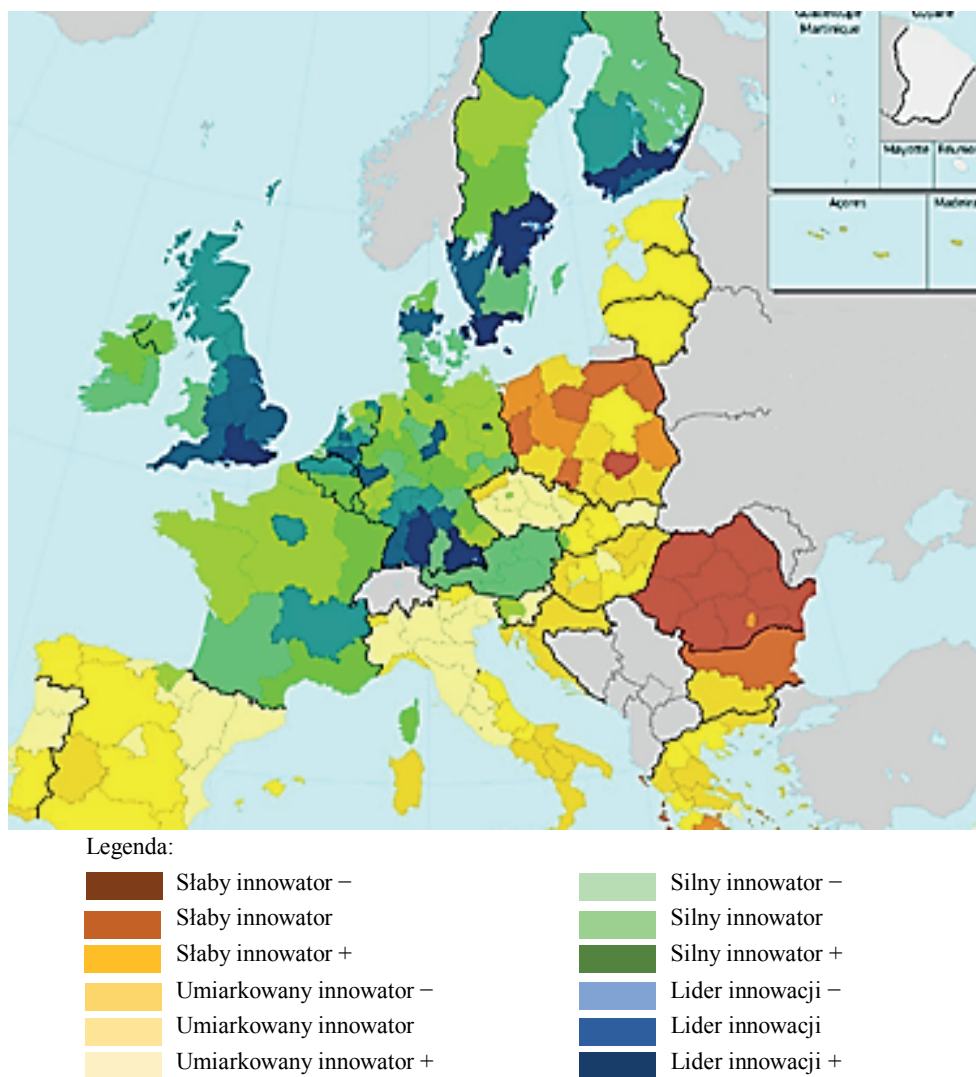
Za najbardziej innowacyjny region w UE z wynikiem 165,1% średniej unijnej uznano Stockholm w Szwecji, a za nim uplasował się Hovedstaden w Danii (150,0%). Dziewięć polskich regionów (województwa: lubelskie, świętokrzyskie, podlaskie, wielkopolskie zachodniopomorskie, lubuskie, opolskie, kujawsko-pomorskie i warmińsko-mazurskie) zaliczono do grupy słabych innowatorów, siedem (województwa: łódzkie, mazowieckie, małopolskie, śląskie, podkarpackie, dolnośląskie, pomorskie) – do umiarkowanych innowatorów. Za najbardziej innowacyjny polski region uznano województwo mazowieckie (63,6% średniej unijnej), na drugim miejscu z wynikiem 56,9% uplasowało się województwo dolnośląskie. Województwo dolnośląskie osiągnęło porównywalny poziom innowacyjności jak czeski region Severozápad, węgierski Észak-Alföld albo hiszpański region Extremadura (zob. rys. 5).

⁴ Region odpowiada jednostce terytorialnej wykorzystywanej do celów statystycznych na poziomie NUTS 2. Cypr, Estonia, Łotwa, Litwa, Luksemburg i Malta zostały uwzględnione na poziomie krajowym, ponieważ w przypadku tych państw szczebel NUTS 1 i NUTS 2 odpowiada powierzchni całego państwa.

⁵ Regiony sklasyfikowano do następujących grup:

- Pierwsza grupa liderów innowacji (*innovation leaders*) obejmuje regiony, w których wyniki są o ponad 20% wyższe od średniej UE.
- Druga grupa silnych innowatorów (*strong innovators*) obejmuje regiony, osiągające wyniki od 90% do 120% średniej UE.
- Trzecia grupa umiarkowanych innowatorów (*moderate innovators*) obejmuje regiony, w których wyniki wynoszą od 50% do 90% średniej UE.
- Czwarta grupa słabi – innowatorzy (*modest innovators*) – obejmuje regiony, które wykazują poziom innowacyjności poniżej 50% średniej UE.

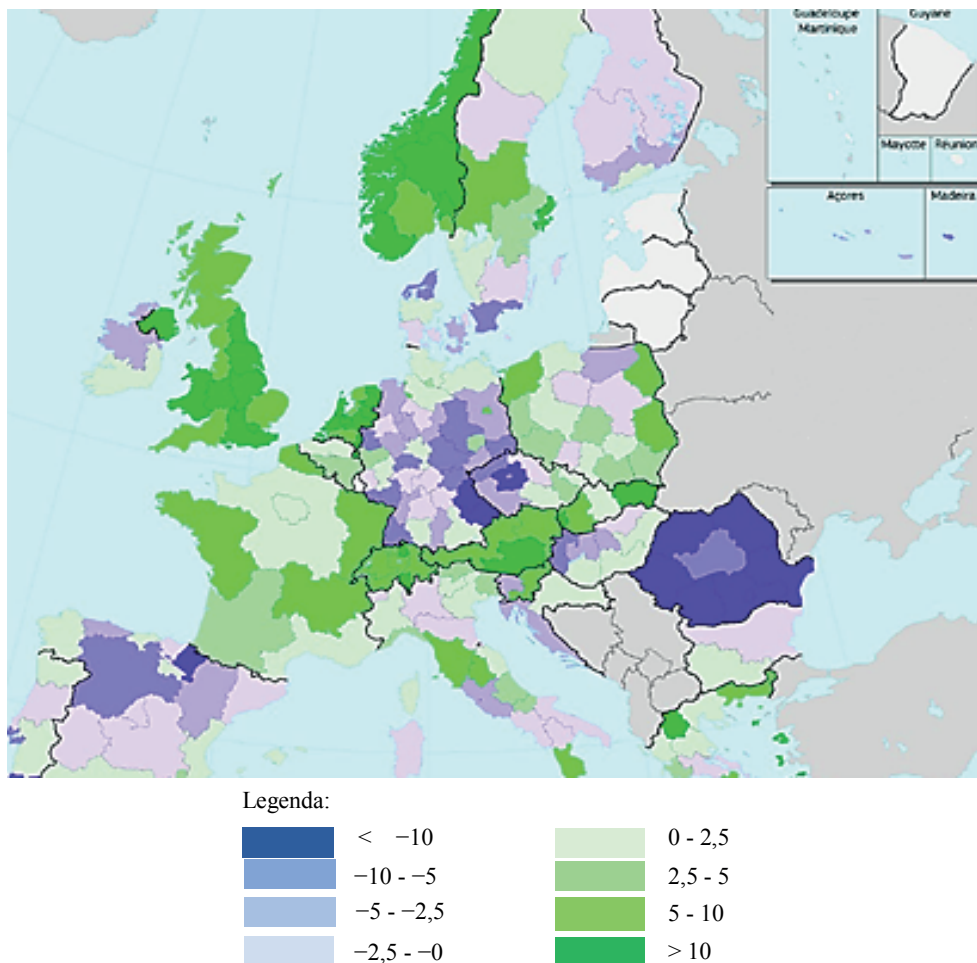
Bardziej szczegółowy rozkład tych wyników uzyskuje się dzięki rozdzieleniu poszczególnych grup na górną jedną trzecią („+”), środkową jedną trzecią oraz dolną jedną trzecią („-”). Najbardziej innowacyjne regiony będą liderami innowacji + (*Leader +*), a najmniej innowacyjne regiony uznane zostaną za słabych innowatorów – (*Modest-*). Źródło: [Hollanders, Es-Sadki 2017b, s. 15-16].



Rys. 5. Regionalne grupy innowacyjności (UE 2017=100%).

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Hollanders, Es-Sadki 2017b, s. 17].

W większości unijnych regionów odnotowano wzrost poziomu innowacyjności. Wyniki w zakresie innowacyjności poprawiły się we wszystkich regionach w Austrii, Belgii, Francji, Niderlandów i Słowacji, w ponad połowie regionów w Grecji, we Włoszech, w Polsce i w Szwecji. Wyniki pogorszyły się z kolei we wszystkich regionach Rumunii, w większości regionów Republiki Czeskiej, Danii, Finlandii, Niemiec, Węgier, Portugalii i Hiszpanii.



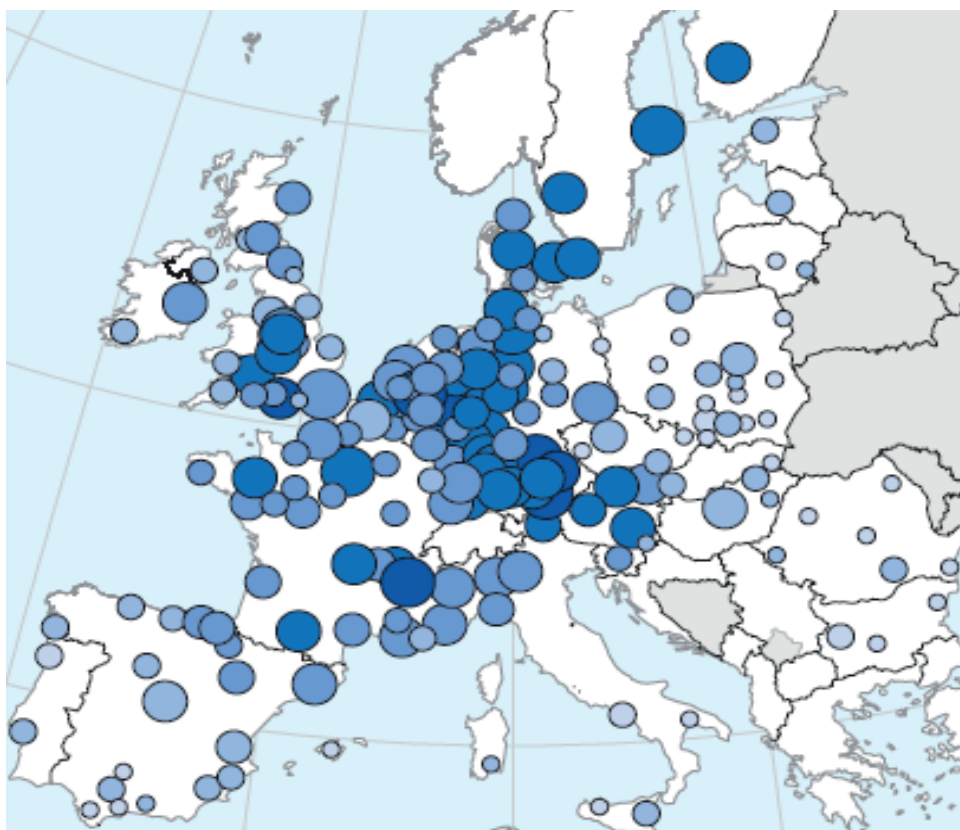
Rys. 6. Zmiana poziomu innowacyjności w regionach UE w 2017 r. w stosunku do 2011 r. (%)

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Hollanders, Es-Sadki 2017b, s. 36].

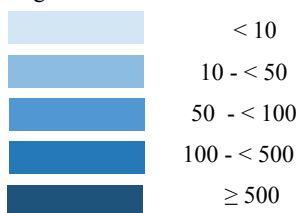
Najbardziej poziom innowacyjności wzrósł w holenderskim regionie Drenthe (+19,7% w 2017 r. w stosunku do 2011 r.), najgorszy wynik zaś odnotował rumuński region Nord-Est (-20,7%). Pośród polskich regionów największy wzrost poziomu innowacyjności odnotowano w województwie lubelskim (7,6%), najniższy zaś – w województwie warmińsko-mazurskim (-3,3%). Wynik województwa dolnośląskiego (3,7%) oznacza, że wzrost poziomu innowacyjności w polskim regionie był porównywalny z niektórymi włoskimi regionami, m.in. takimi jak Liguria, Friuli-Venezia, Giulia i Abruzzo, a także czeskim regionem Střední Morava (zob. rys. 6).

Z rysunku 7 wynika, że istnieje wyraźna tendencja przestrzenna, według której koncentracja obszarów metropolitalnych wykazujących wysoki poziom innowacyj-

ności⁶ występuje w krajach należących do grupy liderów innowacji i silnych innowatorów. Do krajów tych należą: Niemcy, Holandia, Francja, Dania, Szwecja, Finlandia, Irlandia i Belgia.



Legenda:



Rys. 7. Wnioski patentowe do Europejskiego Urzędu Patentowego złożone w regionach metropolitalnych w 2011 r. (mln mieszkańców)

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Eurostat 2016, s. 106-108].

⁶ Innowacyjność jest oceniana na podstawie liczby wniosków patentowych do Europejskiego Urzędu Patentowego złożonych w regionach metropolitalnych w przeliczeniu na milion mieszkańców lub liczby bezwzględnej wniosków patentowych. Źródło: [Eurostat 2016, s.106-108].

Największą liczbę zgłoszeń odnotowano w Eindhoven w Holandii (1713 zgłoszeń na milion mieszkańców w analizowanym okresie), a na kolejnych miejscach znalazły się Dusseldorf (967 zgłoszeń), Paryż i Stuttgart. Polskie obszary miejskie charakteryzowały się bardzo niskim poziomem innowacyjności. W 2011 r. liczba złożonych wniosków patentowych wynosiła: w Warszawie 21 zgłoszeń na milion mieszkańców, w Łodzi – 20, w Krakowie – 37. Najwięcej wniosków patentowych złożono we Wrocławiu – 43 zgłoszenia na milion mieszkańców.

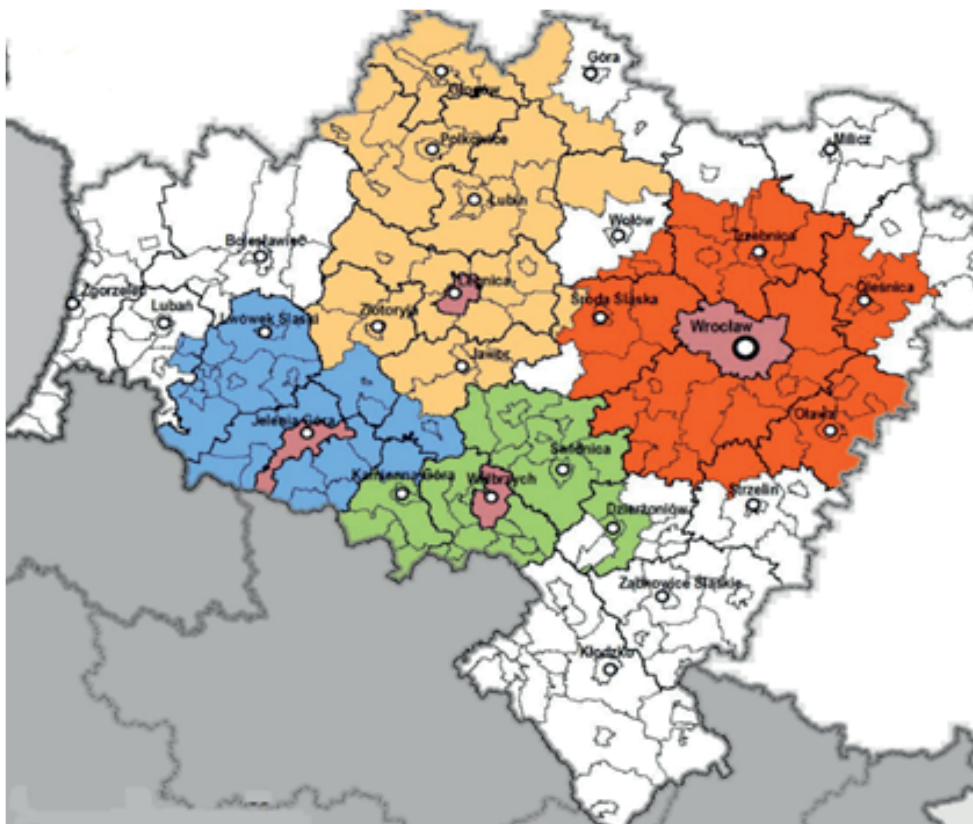
4. Polityka spójności Unii Europejskiej jako źródło finansowania działalności innowacyjnej na jeleniogórskim miejskim obszarze funkcjonalnym

O oddziaływaniu polityki spójności zmierzającym do wzrostu poziomu innowacyjności na jeleniogórskim miejskim obszarze funkcjonalnym (zob. rys. 8) można wnioskować na podstawie analizy projektów dofinansowanych z funduszy strukturalnych UE⁷.

Zgodnie z delimitacją miejskich obszarów funkcjonalnych zaproponowaną w *Planie zagospodarowania przestrzennego województwa dolnośląskiego* powiat jeleniogórski znajduje się w granicach jeleniogórskiego miejskiego obszaru funkcjonalnego. Według regionalizacji dotyczącej geografii fizycznej, powiat jeleniogórski leży w zachodnich Sudetach. Obejmuje on swoim zasięgiem Karkonosze, Góry Izerskie oraz Kotlinę Jeleniogórską [Walczak 1968, s. 22]. W 2016 r. powierzchnia powiatu wynosiła 627 km² i mieszkało tam 64,4 tys. osób. W porównaniu z województwem dolnośląskim powiat jeleniogórski charakteryzował się dużym bezrobociem: w omawianym okresie stopa bezrobocia rejestrowanego w powiecie wynosiła 11,4%, a w województwie – 7,2%. W odróżnieniu od województwa dolnośląskiego powiat jeleniogórski cechowało wysokie uprzemysłowienie. W przemyśle trudniło się ok. 43% ogółu pracujących, na drugim miejscu uplasowała się działalność finansowa (31% ogółu pracujących), a na trzecim – handel (ok. 24% ogółu pracujących) [Urząd Statystyczny we Wrocławiu 2017, s. 132]. Sprzyjające warunki przyrodnicze spowodowały, że w powiecie jeleniogórskim rozwija się turystyka aktywna i uzdrowiskowa.

Warto zauważyć, że w latach 2007-2013 na obszarze badawczym wartość dofinansowanych projektów wynosiła ok. 2675 mln zł, z czego najwięcej środków przypadało na projekty realizowane w ramach EFRR (1504 mln zł) i FS (1065 mln zł).

⁷ Przeanalizowano 397 projektów (222 projekty dofinansowane z EFRR, 172 projekty dofinansowane z EFE oraz 3 projekty dofinansowane z FS) realizowanych w powiecie jeleniogórskim w latach 2007-2013.



Legenda:

- Jeleniogórski miejski obszar funkcjonalny
- Wałbrzyski miejski obszar funkcjonalny
- Legnicki miejski obszar funkcjonalny
- Wrocławski obszar metropolitalny
- Rdzenie miejskich obszarów funkcjonalnych

Rys. 8. Delimitacja miejskich obszarów funkcjonalnych

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Instytut Rozwoju Terytorialnego 2013, s. 46].

Tabela 1. Wartość realizowanych projektów, dofinansowanie unijne w powiecie jeleniogórskim w latach 2007-2013 (mln zł)

Fundusz	Wartość projektów	Dofinansowanie z UE	Wkład krajowy
EFRR	1504,3	673,7	830,6
EFS	106,5	90,3	16,3
FS	1064,6	608,8	455,7
Ogółem	2675,4	1372,8	1302,6

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju 2018].

Z danych zamieszczonych w tab. 1 wynika, że w latach 2007-2013 w powiecie jeleniogórskim na dofinansowanie projektów z budżetu państwa przeznaczono mniej środków, niż wynosił wkład unijny: dofinansowanie z funduszy strukturalnych wynosiło 1372,8 mln zł, wysokość wkładu krajowego zaś stanowiła 1302,6 mln zł. W przypadku projektów realizowanych w ramach FS różnica między dofinansowaniem ze środków UE i wkładem krajowym wynosiła ok. 153 mln zł, EFS 74 mln zł. Jedynie w przypadku dofinansowania z EFRR przewaga budżetu państwa stanowiła 157 mln zł.

Biorąc pod uwagę strukturę projektów dofinansowanych w ramach EFRR w powiecie jeleniogórskim w latach 2007-2013, można zauważyć, że największej środków pomocowych otrzymały projekty realizowane w ramach dziedziny *Badania, rozwój, innowacje* (zob. tab. 2).

Tabela 2. Dofinansowanie z EFRR i wkład krajowy według dziedziny realizowanych projektów w powiecie jeleniogórskim w latach 2007-2013 (mln zł)

Dziedzina	Ogółem	Wkład krajowy	Udział wkładu krajowego	Dofinansowanie z EFRR	Udział dofinansowania z EFRR
	mln zł	mln zł	%	mln zł	%
Administracja	6,6	1,4	0,2	5,2	0,8
Badania, rozwój, innowacje	780,3	542,2	65,3	238,2	35,4
Brak tematu	6,2	2,8	0,3	3,5	0,5
Energetyka	171,4	115,5	13,9	55,9	8,3
Kultura i sztuka	29,1	10,8	1,3	18,2	2,7
Nauka i edukacja	23,3	4,6	0,6	18,7	2,8
Ochrona środowiska	81,7	20,2	2,4	61,5	9,1
Ochrona zdrowia	11,8	4,2	0,5	7,6	1,1
Praca i integracja społeczna	6,3	1,0	0,1	5,3	0,8
Rewitalizacja	10,7	4,2	0,5	6,5	1,0
Rozwój firm	25,5	7,5	0,9	17,9	2,7
Telekomunikacja i e-usługi	283,9	90,7	10,9	193,2	28,7
Transport	67,0	25,3	3,0	41,7	6,2
Turystyka	0,4	0,1	0,0	0,3	0,0
Ogółem	1504,3	830,6	100,0	673,7	100,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju 2018].

Jak wynika z tab. 2, udział dofinansowania dziedziny *Badania, rozwój, innowacje* ze środków wspólnotowych wynosił 238,2 mln zł, co stanowiło 35,4% ogółu alokacji z EFRR. Warto podkreślić, że z budżetu państwa na projekty zaliczone do dziedziny *Badania, rozwój, innowacje* przeznaczono ponad dwukrotnie więcej

środków finansowych: 542,2 mln zł, co stanowiło 65,3% ogółu wkładu krajowego. Na drugim miejscu w strukturze wkładu krajowego uplasował się temat *Energetyka*, udział którego wynosił 13,9%. Należy zauważyć, że w strukturze dofinansowania z EFRR drugą pozycję zajmował temat *Telekomunikacja i e-usługi* (28,7%).

Biorąc pod uwagę strukturę krajowego i unijnego dofinansowania projektów realizowanych w ramach EFS w powiecie jeleniogórskim w latach 2007-2013 należy zaznaczyć, że struktura ta wykazywała duże podobieństwo: ok. 80% środków z budżetu państwa i alokacji z EFS przeznaczono na dziedzinę *Praca i integracja społeczna*. Na projekty realizowane w ramach dziedziny *Badania, rozwój, innowacje* przeznaczono najmniej środków.

Tabela 3. Dofinansowanie z EFS i wkład krajowy według dziedziny projektów realizowanych w powiecie jeleniogórskim w latach 2007-2013 (mln zł)

Dziedzina	Ogółem	Wkład krajowy	Udział wkładu krajowego	Dofinansowanie z EFS	Udział dofinansowania z EFS
	mln zł	mln zł	%	mln zł	%
Badania, rozwój, innowacje	0,11	0,02	0,10	0,09	0,10
Brak tematu	1,4	0,2	1,3	1,2	1,3
Nauka i edukacja	15,5	2,4	14,5	13,2	14,6
Praca i integracja społeczna	85,1	13,0	80,0	72,1	79,9
Rozwój firm	4,4	0,7	4,1	3,7	4,1
Ogółem	106,5	16,3	100,0	90,3	100,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju 2018].

W latach 2007-2013 w powiecie jeleniogórskim prawie całe dofinansowanie zarówno z budżetu krajowego, jak i środków z FS przeznaczono na rozwój transportu (zob. tab. 4).

Tabela 4. Dofinansowanie z FS i wkład krajowy według dziedziny projektów realizowanych w powiecie jeleniogórskim w latach 2007-2013 (mln zł)

Dziedzina	Ogółem	Wkład krajowy	Udział wkładu krajowego	Dofinansowanie z FS	Udział dofinansowania z FS
	mln zł	mln zł	%	mln zł	%
Transport	1064,6	455,7	99,9	608,8	99,9
Energetyka	0,015	0,002	0,001	0,013	0,002
Ogółem	1064,6	455,7	100,0	608,8	100,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju 2018].

Jak wykazała analiza pochodzenia środków krajowych (sektor publiczny, sektor prywatny lub trzeci sektor), w powiecie jeleniogórskim w latach 2007-2013 projekty dofinansowane w ramach EFRR były realizowane przeważnie ze środków finan-

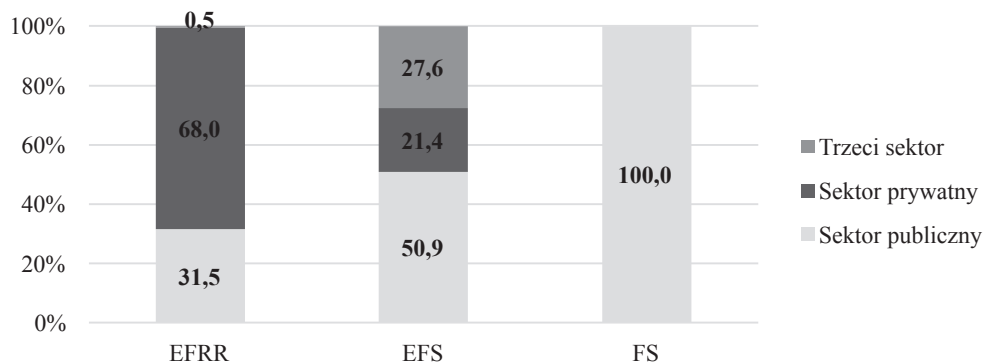
sowych inwestowanych przez sektor prywatny, projekty dofinansowane w ramach EFS przez sektor publiczny, sektor prywatny i trzeci sektor, natomiast projekty FS – z budżetu państwa (zob. tab. 5).

Tabela 5. Struktura wkładu krajowego w powiecie jeleniogórskim w latach 2007-2013 (mln zł)

Fundusz	Ogółem	Sektor publiczny	Sektor prywatny	Trzeci sektor
EFRR	830,6	261,7	564,9	4,0
EFS	16,3	8,3	3,5	4,5
FS	455,7	455,7	0,0	0,0
Ogółem	1302,6	725,7	568,4	8,5

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju 2018].

Badanie struktury wkładu krajowego pokazało, że w projektach realizowanych w ramach EFRR udział sektora prywatnego wynosił ok. 68%, sektora publicznego 31,5%, trzeciego sektora 0,5%. W projektach dofinansowanych z EFS udział sektora prywatnego stanowił ok. 21,4%, sektora publicznego ok. 51%, trzeciego sektora ok. 28%. Projekty realizowane w ramach FS były finansowane z budżetu państwa (rys. 9).



Rys. 9. Struktura wkładu krajowego w powiecie jeleniogórskim w latach 2007-2013 (%)

Źródło: opracowanie własne.

Jak pokazuje analiza projektów realizowanych w ramach EFRR w latach 2007-2013 w powiecie jeleniogórskim, przedsiębiorstwa najczęściej przeznaczały środki finansowe na remonty i adaptacje pomieszczeń z przeznaczeniem na cele turystyczne, nabycie maszyn oraz urządzeń technicznych umożliwiających im rozwój produkcji, opierając się na absorpcji istniejących technologii, bez kreatywnego ich rozwijania. W efekcie prawdopodobnie poprawiła się wydajność i jakość wytwarzanych produktów i usług, co jednak nie wpłynęło na zwiększenie konkurencyjności gospodarki przez podniesienie jej innowacyjności.

Badanie ankietowe przeprowadzone wśród przedsiębiorców na obszarze euroregionu Nysa wskazuje kilka powodów nieefektywnego wykorzystania środków unijnych przeznaczonych na wsparcie projektów innowacyjnych dofinansowywanych ze środków unijnych:

- skomplikowany wielostronicowy wniosek o dofinansowanie powoduje, że łatwiej uzyskać dofinansowanie na projekty proste i szybkie w realizacji, a tracąc projekty trudniejsze, w tym innowacyjne;
- ocena projektu w dużej mierze zależy od poprawności złożonego wniosku, a nie od pomysłu leżącego u jego podstaw;
- projekty innowacyjne są zazwyczaj kosztowne i wymagają zaangażowania znacznych środków finansowych już na etapie wdrażania. Brak możliwości uzyskania zaliczki negatywnie wpływa na liczbę innowacyjnych projektów;
- długi okres oczekiwania na zwrot poniesionych kosztów własnych zniechęca do realizacji projektów;
- zmiana zasad funkcjonowania programu w trakcie realizacji projektu znacznie utrudnia realizację projektów;
- niskie kompetencje administracji w zakresie wsparcia metodycznego i doradztwa oraz nadmierna biurokratyzacja wpływają negatywnie na liczbę projektów innowacyjnych [Rapacz 2004, s. 210-226].

Wydaje się, że w celu zwiększenia poziomu innowacyjności na jeleniogórskim miejskim obszarze funkcjonalnym należałoby uzależnić przyznanie dofinansowania od zgodności projektu z inteligentnymi specjalizacjami określonymi w *Ramach strategicznych na rzecz inteligentnych specjalizacji Dolnego Śląska*, do których należą: rozwój branż chemicznej i farmaceutycznej, zwiększenie mobilności przestrzennej, produkcja żywności wysokiej jakości, wydobywanie surowców naturalnych i wtórnych, produkcja maszyn urządzeń, rozwój technologii informacyjno-komunikacyjnych [Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego 2015, s. 67-71].

5. Zakończenie

Polityka spójności od lat wspiera rozwój innowacyjności na obszarach miejskich. Znaczenie innowacyjności ewaluowało od pojedynczych programów i inicjatyw wspólnotowych realizowanych w latach 80-90 XX wieku do ujęcia celów ukierunkowanych na wsparcie innowacyjności na obszarach miejskich w pakiecie legislacyjnym polityki spójności w latach 2014-2020.

Warto zauważyć, że w 2017 r. poziom innowacyjności UE był niższy niż w Korei Południowej, Kanadzie, Australii, Japonii i Stanach Zjednoczonych, ale wyższy niż w krajach BRICS. Raport KE wskazywał na utrzymujące się zróżnicowanie poziomu innowacyjności między krajami członkowskimi. Kraje liderzy rankingu innowacji znajdowały się przeważnie w Europie Północno-Zachodniej, umiarkowani i słabi innowatorzy zaś – w nowych państwach członkowskich oraz na południu Europy. Polska w europejskim rankingu innowacyjności była zaliczona do grupy

umiarkowanych innowatorów. Analiza innowacyjności na poziomie regionalnym pokazała, że kumulacja bardzo dobrych wyników w zakresie innowacyjności miała miejsce głównie w regionach należących do krajów piętnastki, a regiony charakteryzujące się słabym potencjałem innowacyjnym znajdowały się w krajach peryferyjnych pod względem geograficznym. Polskie województwa uznano za słabych i umiarkowanych innowatorów. Należy podkreślić, że koncentracja obszarów metropolitalnych wykazujących wysoki poziom innowacyjności występowała w krajach należących do grupy liderów innowacji i silnych innowatorów znajdujących się na obszarze tzw. europejskiego banana.

Analiza projektów realizowanych na obszarze badawczym, które otrzymały wsparcie z funduszy strukturalnych UE, pokazała, że w latach 2007-2013 wartość projektów wynosiła ok. 2675 mln zł, z czego najwięcej środków przypadało na projekty realizowane w ramach EFRR. Biorąc pod uwagę strukturę projektów dofinansowanych z EFRR, można zauważyć, że najwięcej środków, zarówno krajowych, jak i z funduszu regionalnego, otrzymały projekty realizowane w ramach dziedziny *Badania, rozwój, innowacje*. W ramach EFS ok. 80% środków zarówno krajowych, jak i pomocowych przeznaczono na dziedzinę *Praca i integracja społeczna*. Prawie całe dofinansowanie zarówno z budżetu krajowego, jak i ze środków z FS przeznaczono na rozwój transportu. Jak wykazała analiza pochodzenia środków krajowych (sektor publiczny, sektor prywatny lub trzeci sektor), projekty dofinansowane w ramach EFRR były realizowane przeważnie ze środków finansowych inwestowanych przez sektor prywatny, projekty dofinansowane w ramach EFS przez sektor publiczny, sektor prywatny i trzeci sektor, natomiast projekty FS – z budżetu państwa.

Zauważono jednak, że przedsiębiorstwa, które otrzymały dofinansowanie projektów z EFRR w ramach dziedziny *Badania, rozwój, innowacje*, zdają się przeznaczać środki raczej na ulepszenie ich tradycyjnych form i kierunków działalności niż na wdrożenie przełomowej innowacji. Badanie ankietowe przeprowadzone wśród przedsiębiorców na obszarze euroregionu Nysa wskazuje kilka powodów nieefektywnego wykorzystania środków unijnych przeznaczonych na wsparcie innowacyjnych projektów: zbyt skomplikowany wniosek, uzależnienie otrzymania dofinansowania od poprawności złożonego wniosku, brak możliwości uzyskania zaliczki, długi okres oczekiwania na zwrot poniesionych kosztów własnych, zmiana zasad funkcjonowania programu w trakcie realizacji projektu, niskie kompetencje administracji w zakresie wsparcia metodycznego i doradztwa. Przedstawione przeszkody natury administracyjnej są charakterystyczne nie tylko dla jeleniogórskiego miejskiego obszaru funkcjonalnego. Podobne trudności występują w skali całego kraju, o czym pisali np. D. Murzyn [2017, s. 157-166], T. Geodecki i G. Gorzelak [Geodecki, Gorzelak 2012, s. 64- 67].

Literatura

- European Commission, 2018, *EIS 2017 database*, <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/24141> (25.03.2018).
- Eurostat, 2016, *Urban Europe. Statistics on cities, towns and suburbs*, Luxembourg.
- Geodecki T., Gorzelak G. i in., 2012, *Kurs na innowacje. Jak wyprowadzić Polskę z Rozwojowego dryfu?*, wyd. Fundacja GAP, Kraków.
- Hollanders H., Es-Sadki N., 2017a, *European Innovation Scoreboard 2017*, European Union.
- Hollanders H., Es-Sadki N., 2017b, *Regional Innovation Scoreboard 2017*, European Union.
- Institut Rozwoju Terytorialnego, 2013, *Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Dolnośląskiego. Perspektywa 2020*, Wrocław.
- Klemens B., Heffner K., 2017, *Czynniki innowacyjności polskich regionów*, [w:] Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 467, Zakrzewska-Półtorak A. i in. (red.), *Regiony, metropolie, miasta, UE*, Wrocław.
- Kudłacz M., 2014, *Znaczenie miast w kreowaniu innowacyjności oraz rozwoju regionalnego i lokalnego*, [w:] Geodecki T., Mamica Ł. (red.), *Polityka innowacyjna*, PWE, Warszawa.
- Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju, 2018, *Mapa dotacji UE*, <http://www.mapadotacji.gov.pl/> (25.03.2018).
- Murzyn D., 2017, *Polityka spójności UE jako źródło finansowania działalności innowacyjnej przedsiębiorstw w Polsce*, [w:] Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 466, Pancer-Cybulska E., Szostak E. (red.), *Wyzwania dla spójności Europy – gospodarka, zrównoważony rozwój, konkurencyjność*, UE, Wrocław.
- Pancer-Cybulska E., 2014, *Miasta w polityce spójności Unii Europejskiej*, [w:] Kryk B., Kłos L. (red.) *Gospodarka regionalna i międzynarodowa – tom 3*, Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania, nr 37, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin.
- Pietrzyk I., 2004, *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, PWN, Warszawa.
- Pięta-Kanurska M., 2013, *Wpływ sektora kreatywnego na kształtowanie się polskich metropolii*, Monografie i Opracowania nr 238, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław.
- Rapacz A., 2004, *Współpraca i integracja w turystyce w euroregionie Nysa w perspektywie członkostwa w Unii Europejskiej*, AE, Wrocław.
- Rogowska M., 2011, *Znaczenie miast w polityce regionalnej Unii Europejskiej*, [w:] Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 241, Korenik S., Dybała A. (red.), *Przestrzeń i rozwój*, UE, Wrocław.
- Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego, 2015, *Ramy strategiczne na rzecz inteligentnych specjalizacji Dolnego Śląska*, Wrocław.
- Urząd Statystyczny we Wrocławiu, 2017, *Województwo Dolnośląskie – Podregiony, Powiaty, Gminy*, Wrocław, s. 132.
- Walczak W., 1968, *Sudety*, PWN, Warszawa.