

PRACE NAUKOWE

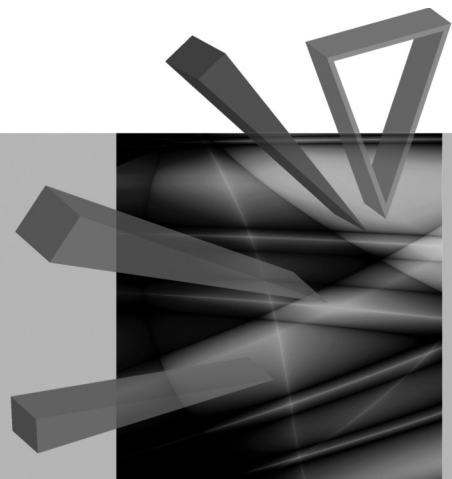
Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

227

Polityka spójności w okresie 2014–2020 a rozwój regionów Europy



pod redakcją

Ewy Pancer-Cybulskiej

Ewy Szostak



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2011

Recenzenci: Stanisław Ciok, Andrzej Rączaszek

Redaktor Wydawnictwa: Agnieszka Flasińska

Redaktor techniczny: Barbara Łopusiewicz

Korektor: Barbara Łopusiewicz

Łamanie: Beata Mazur

Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja jest dostępna na stronie www.ibuk.pl

Streszczenia opublikowanych artykułów są dostępne w międzynarodowej bazie danych The Central European Journal of Social Sciences and Humanities <http://cejsh.icm.edu.pl> oraz w The Central and Eastern European Online Library www.ceeol.com

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania znajdują się na stronie internetowej Wydawnictwa www.wydawnictwo.ue.wroc.pl

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie wymaga pisemnej zgody Wydawcy

© Copyright Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2011

ISSN 1899-3192

ISBN 978-83-7695-151-5

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk: Drukarnia TOTEM

Spis treści

Wstęp	9
-------------	---

Część 1. Polityka spójności w Polsce w kontekście wyzwań rozwojowych

Marek W. Kozak: Polska polityka spójności – wyzwania	13
Stanisław Korenik: Region ekonomiczny wobec nowych wyzwań	25
Krystian Heffner, Piotr Gibas: Regiony słabiej rozwinięte a efekty polityki spójności w Polsce	36
Magdalena Pronobis: Polityka regionalna Unii Europejskiej: źródła nieefektywności	53
Urszula Kalina-Prasznic: Systemy emerytalne a spójność społeczna	65
Małgorzata Rogowska: Znaczenie kultury w polityce spójności UE	75
Danuta Legucka: Determinanty rozwoju obszarów wiejskich a polityka spójności Unii Europejskiej	84
Monika Słupińska: Regiony w europejskiej polityce spójności w okresie 2014–2020	96
Alicja Zakrzewska-Półtorak: Możliwości poprawy skuteczności administracji publicznej w kontekście założeń polityki spójności Unii Europejskiej na lata 2014–2020	107
Ewa Szostak: Polityka innowacyjna w Polsce wobec wyzwań strategii <i>Europa 2020</i>	117

Część 2. Polityka spójności w doświadczeniach polskich regionów

Barbara Kryk, Beata Skubiak: Współczesny paradygmat rozwoju i realizacja polityki strukturalnej w regionie zachodniopomorskim w latach 2004–2008	131
Joanna Kenc: Rozwój współpracy partnerskiej miast Dolnego Śląska	143
Iwona Kukulak-Dolata: Analiza potencjału integracji cyfrowej mazowieckich instytucji samorządowych	154
Wioletta Czemiel-Grzybowska: Wsparcie rozwoju eksportu przedsiębiorstw w województwie podlaskim w ramach polityki spójności	163
Alicja Małgorzata Graczyk: Realizacja celów polityki spójności na przykładzie rozwoju morskich farm wiatrowych w Polsce	174
Andrzej Graczyk: Ekonomiczne problemy wykorzystania energii w budynkach użyteczności publicznej	182
Dorota Rynio: Polityka spójności a nowy paradygmat polityki regionalnej w Polsce	192

Agnieszka Wojewódzka-Wiewiórska: Zróżnicowanie powiatów w Polsce w zakresie poziomu rozwoju społeczno-ekonomicznego.....	202
Anna Nowak: Rola rolnictwa jako integralnego elementu rozwoju polskich regionów	212
Wiesława Lizińska, Roman Kisiel, Lucyna Szczebiot-Knoblach: Uwarunkowania rozwoju Specjalnych Stref Ekonomicznych w Polsce i jego perspektywy	223
Maria Bucka: Funkcjonowanie polskich przedsiębiorstw w okresie spowolnienia gospodarczego w Polsce	233

Summaries

Part 1. Cohesion Policy in Poland in the context of development challenges

Marek W. Kozak: Polish cohesion policy – challenges ahead.....	24
Stanisław Korenik: Economic region towards new challenges	35
Krystian Heffner, Piotr Gibas: Lesser developed regions and cohesion policy effects in Poland.....	52
Magdalena Pronobis: Regional Policy of the European Union: sources of ineffectiveness	64
Urszula Kalina-Prasznic: Pension systems and social cohesion.....	74
Małgorzata Rogowska: The importance of culture in the EU cohesion policy	83
Danuta Legucka: Determinants of rural development and the European Union cohesion policy	95
Monika Słupińska: Regions in European cohesion policy during the period 2014-2020	106
Alicja Zakrzewska-Póltorak: Opportunities to improve the effectiveness of public administration in the context of EU cohesion policy 2014-2020	116
Ewa Szostak: Innovation policy in Poland towards the challenge of <i>Europe 2020</i> Strategy	127

Part 2. Cohesion Policy in Polish regions experience

Barbara Kryk, Beata Skubiak: Modern paradigm of development and implementation of structural policies in the West Pomeranian region in the years 2004–2008.....	142
Joanna Kenc: The development of town twinning cooperation in Lower Silesia.....	153
Iwona Kukulak-Dolata: Analysis of the digital integration potential of the Mazowieckie local government institutions	162
Wioletta Czemiel-Grzybowska: Support of export development of businesses in Podlaskie voivodeship in the cohesion policy.....	173

Alicja Małgorzata Graczyk: Cohesion policy accomplishment based on offshore wind farms development in Poland	181
Andrzej Graczyk: Economic problems of energy use in public service buildings.....	191
Dorota Rynio: Cohesion Policy and a new paradigm of regional policy in Poland	201
Anna Wojewódzka-Wiewiórska: Districts division in Poland in terms of the socio-economic development level.....	211
Anna Nowak: The role of agriculture as an integral element of Polish regions development.....	222
Wiesława Lizińska, Roman Kisiel, Lucyna Szczebiot-Knoblauch: Conditions for the development of special economic zones in Poland and its perspective	232
Maria Bucka: Behavior of Polish enterprises during economic slowdown in Poland	241

Ewa Szostak

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

POLITYKA INNOWACYJNA W POLSCE WOBEC WYZWAŃ STRATEGII *EUROPA 2020*

Streszczenie: Pomimo wielu działań podejmowanych na poziomie Wspólnoty oraz państw i regionów nadal widoczne są dysproporcje w ich rozwoju. Różne są poziom i struktura finansowania sfery B + R oraz różne efekty tych i innych działań. Realizacja strategii *Europa 2020* ma wpłynąć na wzrost konkurencyjności regionów Europy. Powszechnie wiadomo, że istotnym czynnikiem podnoszenia innowacyjności i konkurencyjności są działania w sferze B + R oraz zakres prowadzonej polityki innowacyjnej. Polska zmniejszyła dystans wobec konkurentów, musi stać się gospodarką, w której cele polityki innowacyjnej i naukowej staną się priorytetem.

Słowa kluczowe: strategia *Europa 2020*, polityka innowacyjna, innowacyjność gospodarki.

1. Wstęp

W artykule autor przybliży kierunki i założenia polityki UE do 2020 r. oraz potrzeby zmian wynikające z niej w polityce krajowej, ze szczególnym uwzględnieniem polityki innowacyjnej. W związku ze światowym kryzysem gospodarczym, potrzebą zmian w polityce społecznej, gospodarczej, terytorialnej zarówno na poziomie UE, jak i na poziomie krajowym istnieje potrzeba analizy sytuacji Polski i możliwości jej dalszego rozwoju. Analiza jest dokonywana z punktu widzenia polityki innowacyjnej, która stanowi jedno z głównych źródeł konkurencyjności gospodarek. Polską gospodarkę dzieli duży dystans nie tylko od najbardziej konkurencyjnych gospodarek europejskich, ale również od krajów uznawanych za doganiające czołówkę, czy tzw. słabych pochłaniaczy. Jednak konsekwentna polityka, która głównie polega na działaniach restrukturyzacyjnych, przynosi pozytywne, choć jeszcze niezadawalające efekty.

2. Innowacyjne gospodarki dzięki *Europie 2020*

Europa 2020 jest powszechnie obowiązującą strategią, która zastąpiła strategię liżbońską z 2000 r., a zmodyfikowaną w 2005 r. Jej priorytety zostały określone w Komunikacie *Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego*

rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu¹. Ich realizacja na każdym z poziomów, a więc ponadnarodowym, krajowym, regionalnym i lokalnym, może przyczynić się do zmniejszenia niekorzystnych zjawisk związanych z europejskim kryzysem gospodarczym. Zmniejszenie poziomu bezrobocia i ubóstwa, przejście do gospodarki niskoemisyjnej i wzrost konkurencyjności gospodarki UE mają odbywać się poprzez:

- wzrost inteligentny (*smart growth*) – oparty na innowacji i wiedzy,
- wzrost zrównoważony (*sustainable growth*) – gospodarka konkurencyjna, niskoemisyjna, efektywnie wykorzystująca zasoby,
- wzrost sprzyjający włączeniu społecznemu (*inclusive growth*) – gospodarka o wysokim poziomie zatrudnienia, zapewniająca jednocześnie wysoki poziom spójności społecznej, gospodarczej i terytorialnej.

Instrumentami tak wyznaczonych celów są krajowe programy reform (opracowane przez kraje członkowskie) oraz inicjatywy przewodnie (*flagship initiatives*) (przygotowane przez Komisję Europejską), które są realizowane na wszystkich poziomach, a do których należą:

1. Unia innowacji – porusza zagadnienia dotyczące nauki i innowacji, chociaż odniesienia do nich są także w pozostałych inicjatywach przewodnich². Dokument ten ma być podstawą, projektem przewodnim realizacji strategii *Europa 2020*. Główną ideą ma być przekształcanie pomysłów w miejsca pracy, rozwój ekologiczny i społeczny. Kontynuacja osiągnięcia celu (jeszcze wyznaczonego w strategii lizbońskiej) zwiększenia wydatków na B + R do poziomu 3% PKB ma przyczynić się do stworzenia do 2025 r. 3,7 mln miejsc pracy. W dokumencie opracowano dekalog działań, które przyczynią się do realizacji wyznaczonych celów³:

- europejskie partnerstwa innowacyjne, które mają łączyć różnych partnerów zarówno publicznych, jak i prywatnych, krajowych oraz zagranicznych dla zintensyfikowania badań i rozwoju, lepszej koordynacji inwestycji, stymulowania popytu i stworzenia norm;
- stworzenie wskaźnika udziału szybko rozwijających się innowacyjnych przedsiębiorstw w gospodarce oraz wspieranie niezależnego rankingu uczelni wyższych;
- opracowanie przez Komisję Europejską instrumentów dla poprawy finansowania innowacji – przewiduje się m.in. utworzenie transgranicznego kapitału *venture*;
- przyspieszenie bieżących inicjatyw badawczych – wdrożenie do 2014 r. aktywnej europejskiej przestrzeni badawczej. Podkreślono również kontynuację realizacji celów strategii *Europa 2020* w 8 Programie Ramowym;

¹ *Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, Komunikat Komisji, Bruksela 3.03.2010, KOM (2010) 2020.

² „Unia innowacji” – *przekształcanie pomysłów w miejsca pracy, rozwój ekologiczny i społeczny*, Bruksela 6.10.2010, IP/10/1288, <http://europa.eu> (dostęp: 2.11.2010).

³ Tamże.

- ustanowienie w 2011 r. europejskiej rady ds. wzornictwa oraz marki „wybitne wzornictwo europejskie”⁴;
- rozpoczęcie programu dotyczącego sektora publicznego i innowacji społecznych przez Komisję Europejską w 2011 r. oraz wprowadzenie pilotażowej europejskiej tabeli wyników w zakresie innowacji w sektorze publicznym; kolejną inicjatywą w ramach tego punktu miał być pilotażowy projekt innowacji społecznych;
- wysunięcie propozycji dla rządów krajów członkowskich dotyczącej utworzenia specjalnych budżetów na zamówienia publiczne na innowacyjne produkty i usługi;
- w celu pobudzenia innowacji Komisja na początku 2011 r. miała przedłożyć wniosek legislacyjny służący przyspieszeniu i unowocześnieniu procesu ustanawiania norm;
- zmodernizowanie przepisów dotyczących własności intelektualnej w Europie poprzez wprowadzenie patentu unijnego; punkt ten miał być zrealizowany podczas polskiej prezydencji – niestety nie został zrealizowany;
- przegląd ram finansowania strukturalnego i przyznawania pomocy państwa.

2. Mobilna młodzież – odnosi się do poprawy jakości kształcenia i szkoleń oraz podniesienia atrakcyjności szkolnictwa wyższego w skali międzynarodowej.

3. Europejska agenda cyfrowa – korzyści gospodarcze i społeczne z jednolitego rynku cyfrowego, którego podstawą jest dostęp do szerokopasmowego Internetu.

4. Europa efektywnie korzystająca z zasobów – gospodarka niskoemisyjna, efektywnie wykorzystująca zasoby środowiska oraz zmniejszenie zależności wzrostu gospodarczego od degradacji środowiska naturalnego.

5. Polityka przemysłowa w erze globalizacji – rozwój MŚP i silnej bazy przemysłowej.

6. Program na rzecz nowych umiejętności i zatrudnienia – wzrost mobilności i umiejętności pracowników, jako podstawa unowocześnienia rynków pracy.

7. Europejski program walki z ubóstwem – wzmacnianie spójności we wszystkich jej wymiarach poprzez pomoc osobom biednym i wykluczonym oraz umożliwienie im aktywności w życiu społeczno-gospodarczym.

Przyjmuje się, że innowację należy rozumieć jako otwarty system ze wzajemnie współpracującymi podmiotami. Jednocześnie podkreśla się, że innowacja to nie tylko nowe, czy udoskonalone produkty i procesy, ale również usługi, nowe metody marketingu, budowanie świadomości marek oraz projektowania, nowe formy organizacji przedsiębiorstw i sposobów współpracy⁵. Podkreśla się, że tak sformułowanym celem strategii *Europa 2020* służy wymieniona definicja innowacji oraz reali-

⁴ Więcej: <http://i3s.ec.europa.eu/commitment/25.html>.

⁵ *Polityka regionalna jako czynnik przyczyniający się do inteligentnego rozwoju w ramach strategii Europa 2020*, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu, Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, SEK (2010) 1183, Bruksela 6.10.2010, KOM (2010) 553, s. 3.

zacja na poziomie krajowym i regionalnym tzw. strategii inteligentnej specjalizacji (*smart specialisation*), której idea opiera się na współpracy przedsiębiorstw ze sferą B + R i szkołami wyższymi, w celu określenia obszarów specjalizacji w danym regionie, które mają szansę rozwoju. Idea ta jednocześnie wskazuje na słabości i bariery we wdrażaniu innowacji. Strategie inteligentnej specjalizacji uwzględniają poziom rozwoju i możliwości społeczno-gospodarcze regionów w odniesieniu do innowacji, koncentrując zasoby na obszarach przewagi komparatywnej⁶.

3. Dostosowania Polski w zakresie kształtowania polityki innowacyjnej do wyzwań *Europy 2020*

W związku z przyjęciem strategii *Europa 2020* Polska zobowiązana została do dostosowania swoich dokumentów programowych do wyznaczonych w niej celów. Potrzeba zmian wiąże się również ze zmianą podejścia do polityki spójności. Wynika ona z przyjęcia nowej geografii ekonomicznej jako podstawy nowej polityki regionalnej. Takie podejście sprzyja koncentracji, rozwojowi i dyfuzji innowacji. Terytorialne ukierunkowanie polityki regionalnej, a więc nowy paradygmat rozwoju (*place based policy*), uznawane jest za najbardziej odpowiednie podejście do optymalnego wykorzystania lokalnego potencjału wiedzy, umiejętności, specjalizacji oraz powiązań między podmiotami z uwzględnieniem lokalnych uwarunkowań. Polityka regionalna wraz z pozostałymi politykami i działaniami rozwojowymi powinny być zintegrowane przestrzennie. Ma to odzwierciedlenie w systemie wielopoziomowego zarządzania, u podstaw którego leży współpraca partnerów, często współdziałających w sieci. W takim układzie ważna jest koordynacja podmiotów na różnych szczeblach terytorialnych. Podejście polegające na wspieraniu wszystkich regionów w maksymalnym wykorzystywaniu ich potencjałów i przewag konkurencyjnych podkreślana jest wśród krajów OECD oraz w UE dla osiągnięcia spójności społecznej, gospodarczej i terytorialnej⁷.

W wysoko rozwiniętych krajach uznaje się, że potencjał wzrostu istnieje na całym terytorium kraju. Szybszy wzrost jest możliwy tam, gdzie regiony potrafią mobilizować lokalne zasoby⁸. OECD sugeruje przyjęcie koncepcji wzrostu zintegrowanego, podkreślając synergię między zasobami, czynnikami wzrostu, interesariuszami i regionami⁹.

⁶ Tamże, s. 8–13.

⁷ F. Barca, *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, April 2009, http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/future/pdf/report_barca_v0306.pdf.

⁸ Więcej: F. Barca, P. McCann, *The Place Based Approach: A Response to Mr. Gill*, <http://www.voxeu.org/index.php?q=node/5644>, I. Gill, *Regional Development Policies: Place-based or People-Centred?*, <http://www.voxeu.org/index.php?q=node/5644> (dostęp: 10.01.2012).

⁹ *How Regions Grow*, OECD, Paris 2009, s. 5.

Realizacja strategii *Europa 2020* w wymiarze krajowym jest zawarta w *Krajowym programie reform*¹⁰. Jest to średniookresowy dokument planistyczny, który wyznacza podstawy do budowy trwałego wzrostu gospodarczego. Zaproponowane w nim reformy koncentrują się na najważniejszych obszarach rozwoju społeczno-gospodarczego kraju.

Podstawowym dokumentem strategicznym w Polsce jest *Długookresowa strategia rozwoju kraju 2011–2030* (DSRK)¹¹, w którym wyznaczone są główne trendy i wyzwania z uwzględnieniem wewnętrznych i zewnętrznych uwarunkowań rozwoju w wymiarach społecznym, gospodarczym, terytorialnym, instytucjonalnym i środowiskowym. Dokumentem o tym samym horyzoncie czasowym jest *Koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju 2030* (KPZK)¹². Stanowi ona podstawę realizacji DSRK w tych częściach, które odnoszą się do uwarunkowań przestrzennych kraju. Celem strategicznym KPZK jest efektywne wykorzystanie przestrzeni kraju i jej zróżnicowanych potencjałów rozwojowych do osiągnięcia: konkurencyjności, zwiększenia zatrudnienia i większej sprawności państwa oraz spójności społecznej, gospodarczej i przestrzennej w długim okresie¹³.

Dokumentem średniookresowym, który uwzględnia zapisy DSRK, jest *Strategia rozwoju kraju 2020*¹⁴ współdziałająca z pakietem dziewięciu tzw. zintegrowanych strategii rozwoju. Przyjęto, że strategia ta będzie wiodącą strategią rozwojową. Ze względu na czas jej obowiązywania jest bardziej szczegółowa od DSRK oraz precyzyjniej wskazuje cele i narzędzia ich realizacji. Dokument ten wyznacza obszary strategicznej interwencji na poziomie krajowym i ponadregionalnym oraz strategiczne inwestycje, które mają być uwzględnione w pozostałych dokumentach strategicznych, co z kolei przyczyni się do korelacji polityki przestrzennej z polityką regionalną.

Uściślenie i dalsza konkretyzacja celów, uwarunkowań, kierunków rozwoju uwidocznione zostały w 9 zintegrowanych strategiach rozwoju. Jedną z nich jest *Strategia innowacyjności i efektywności gospodarki* (SIiEG)¹⁵, która wpisuje się w priorytety strategii *Europa 2020* w zakresie inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu. Dokument ten wpisuje się również w Unię

¹⁰ *Krajowy program reform. Europa 2020*, Rzeczpospolita Polska, Warszawa kwiecień 2011, http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nrp/nrp_poland_pl.pdf.

¹¹ *Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności. Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju. Projekt*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 17.XI.2011 r., http://zds.kprm.gov.pl/sites/default/files/dsrk_1_tom_17_listopada_2011_0.pdf.

¹² *Koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju 2030*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2011.

¹³ Tamże, s. 61.

¹⁴ *Strategia rozwoju kraju 2020*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, listopad 2011 http://www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/Polityka_rozwoju/SRK_2020/Documents/Projekt_SRK_do_konsultacji2_09112011.pdf.

¹⁵ *Strategia innowacyjności i efektywności gospodarki*, projekt, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2011 http://www.mg.gov.pl/files/upload/12707/SIiEG_konsultacje_02.2011.pdf.

innowacji m.in. w zakresie tworzenia gospodarki opartej na wiedzy poprzez zwiększenie potencjału naukowego, tworzenia zintegrowanej infrastruktury badawczej, podwyższania poziomu kształcenia i umiejętności, zwiększania mobilności kadr, itp. W SliEG wskazano, że innowacyjność jest podstawowym czynnikiem oddziałującym na konkurencyjność gospodarki. Dla realizacji celu strategicznego (*Wysoce konkurencyjna gospodarka (innowacyjna i efektywna) oparta na wiedzy i współpracy*) wyznaczono dziewięć obszarów priorytetowych podzielonych na dwie grupy: uwarunkowań rozwoju (punkty 1–4) i efektywności zasobów (punkty 5–9). Jako obszary priorytetowe wskazano¹⁶:

- 1) zapewnienie lepszych warunków makroekonomicznych,
- 2) kreowanie lepszego systemu prawno-administracyjnego,
- 3) kreowanie wysokiej jakości administracji w sferze gospodarki,
- 4) tworzenie wysokiej jakości infrastruktury,
- 5) wzrost efektywności wiedzy,
- 6) wzrost efektywności pracy,
- 7) wzrost efektywności kapitału,
- 8) wzrost efektywności zasobów naturalnych i surowców,
- 9) wzrost poziomu umiędzynarodowienia polskiej gospodarki.

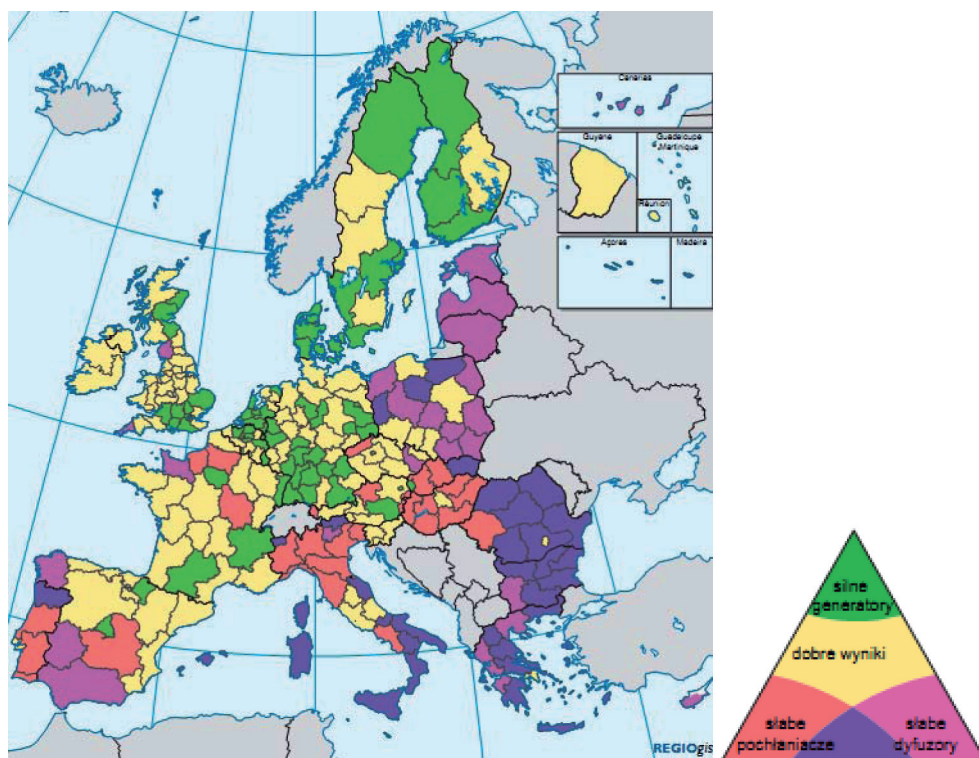
Tak wyznaczone obszary wyznaczają potrzebę zmian i szerokich dostosowań do wymogów nowej rzeczywistości gospodarczej. Niestety w dokumencie tym niewystarczająco jasno wskazano sposoby i narzędzia osiągnięcia tak wyznaczonych celów. Niemniej jednak wyróżnienie potrzeby wzmocnienia działań proinnowacyjnych bezpośrednio oddziałujących na konkurencyjność i rozwój jest zgodne z kierunkami wyznaczanymi przez UE. Przyjmuje się, że po 2014 r. zmniejszy się wielkość środków przeznaczanych na infrastrukturę, a zwiększy wielkość środków przeznaczanych na sferę B + R.

4. Miejsce Polski na mapie europejskiej innowacyjności

Między poszczególnymi państwami UE występują duże zróżnicowania w poziomie innowacyjności. Jeszcze większe dysproporcje ujawnia analiza na poziomie regionalnym. Aby ocenić potencjał innowacyjny krajów czy regionów, można dokonać analizy sumarycznego wskaźnika potencjału innowacyjnego na poziomie regionalnym. Zmienne analizowane w ramach wskaźnika wskazują głównie na innowacje technologiczne i pozwalają dokonać podziału na trzy grupy regionów. Są to tzw. silne generatory innowacji, a więc charakteryzujące się wysoką zdolnością tworzenia nowych technologii. Strategia rozwoju w tych krajach oparta jest na sferze B + R i innowacjach oraz kumulacji kapitału ludzkiego. Do grupy tej zalicza się głównie regiony i kraje skandynawskie oraz regiony Europy Zachodniej. Drugą grupę tworzą tzw. słabe pochłaniacze – regiony pochłaniające, absorbujące procesy i technologie.

¹⁶ Tamże, s. 49.

Również w tych regionach konieczna jest wysoka jakość kapitału ludzkiego, dlatego w regionach tych kładzie się duży nacisk na kształcenie siły roboczej. Regiony tego typu zlokalizowane są głównie w południowych krajach europejskich, a więc w umiarkowanie rozwiniętych regionach Europy. Natomiast ostatnią grupę regionów stanowią słabe dyfuzory. Do grupy tej należą nowe kraje członkowskie, gdzie pomimo dość wysokiego poziomu wykształcenia poziom innowacyjności znacznie odbiega od pozostałych regionów. Przyczynami takiej sytuacji są głównie nadal słabo wykształcona infrastruktura oraz charakter otoczenia biznesowego¹⁷. Do grupy tej należy też większość polskich regionów.



Rys. 1. Potencjał innowacyjny na poziomie regionalnym w 2008 r.

Źródło: *Piąty raport...*, s. 54.

Taki poziom innowacyjności w Polsce potwierdzają też inne wskaźniki innowacyjności, np. Summary Innovation Index, który wskazuje, że Polska należy do trzeciej, z czterech, grupy krajów – tzw. umiarkowanych innowatorów, gdzie efektyw-

¹⁷ *Piąty raport na temat spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej. Inwestowanie w przyszłość Europy*, Eric von Breska, Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej UE 2010, s. 55. http://ec.europa.eu/regional_policy/index_pl.cfm.

ność innowacyjna jest niższa od średniej unijnej¹⁸. Kolejną miarą wykorzystywaną do oceny innowacyjności jest wskaźnik regionalnej efektywności innowacyjnej¹⁹, ukazujący iż w polskich regionach kształtuje się on na poziomie niskim i średnioniskim, co jest charakterystyczne również dla pozostałych krajów UE 12.

Tabela 1. Cele strategii *Europa 2020* oraz wartość bieżąca i docelowa przyjęta w Polsce

Cele strategii <i>Europa 2020</i>	Wartość przyjęta w strategii	Bieżąca wartość w Polsce	Cel wyznaczony w KPR dla Polski
Zatrudnienie	75%	64,6%	71%
Poprawa warunków prowadzenia działalności B + R	3% PKB na inwestycje w B + R	0,74%	1,7%
Zmiany klimatyczne <ul style="list-style-type: none"> emisja gazów cieplarnianych energia ze źródeł odnawialnych zwiększenie efektywności energetycznej 	zmniejszenie o 20% w porównaniu z poz. z 1990 r. zwiększenie do 20% w ogólnym zużyciu energii o 20% –	4* 8,9** 36,37**	14%*** 15,48 14Mtoe
Edukacja <ul style="list-style-type: none"> odsetek osób przedwcześnie kończących naukę odsetek osób w wieku 30–34 lat mających wyższe wykształcenie 	obniżenie poniżej 10% zwiększenie do min 40%	5,4% 35,3%	4,5% 45%
Wspieranie włączenia społecznego, poprzez zmniejszenie ubóstwa	wydzwignięcie z ubóstwa lub wykluczenia społecznego 20 mln obywateli	10 409	–1,5 mln

KPR – Krajowy Program Reform; Mtoe = milion ton oleju umownego; * wielkość odpowiadająca poziomowi emisji nieobjętych unijnym systemem handlu uprawnieniami do emisji w latach 2005–2008. W związku ze zmianami w tym czasie w zakresie handlu uprawnieniami do emisji, emisje zostały oszacowane na podstawie głównych odpowiednich kategorii źródeł emisji zgodnie; ** dostępne dane za 2009 r.; *** określony w decyzji 2009/406/WE cel w zakresie ograniczenia emisji krajowych – dotyczą emisji nieobjętych unijnym systemem handlu uprawnieniami do emisji. Wartość ta wyrażona jako minimalny względny spadek (przy wartości ujemnej) lub maksymalne względne zwiększenie (przy wartości dodatniej) w porównaniu z poziomem z 2005 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Eurostat, http://ec.europa.eu/europe2020/reaching-the-goals/targets/index_en.htm (dostęp: 10.01.2012); *Ocena krajowego programu reform i programu konwergencji przedstawionych w 2011 r. przez Polskę*, Komisja Europejska, SEK(2011) 729 Bruksela, dnia 7.6.2011 towarzyszący dokumentowi: *Zalecenia Rady w sprawie Krajowego Programu Reform przedstawionego w 2011 r. przez Polskę oraz w sprawie wydania opinii Rady dotyczącej zaktualizowanego programu konwergencji Polski na lata 2011–2014*, SEK(2011) 824 wersja ostateczna.

¹⁸ <http://www.proinno-europe.eu/inno-metrics/page/innovation-union-scoreboard-2010> (dostęp: 10.01.2012).

¹⁹ Więcej w: *Polityka regionalna...*

Analizując politykę innowacyjną i jej efektywność wyrażoną wskaźnikami innowacyjności, można mieć obawy co do spełnienia celów wyrażonych w strategii *Europa 2020*, mimo że poszczególne wartości dla Polski zostały przyjęte na niższym poziomie.

Pomimo podejmowania reform od wielu lat poziom finansowania nauki niewiele się zmienia. Ten obszar jest chyba najtrudniejszym do wypełnienia, ponieważ wymaga nie tylko zwiększenia poziomu finansowania, ale także zmiany struktury finansowania. Polityka innowacyjna jest dziedziną wkraczającą w różne sfery działalności i aktywności. Wymaga nie tylko zmian w procesie edukacyjnym, świadomości społecznej, lecz także przyspieszonej restrukturyzacji, uzupełniania, unowocześniania i budowy nowoczesnej infrastruktury technicznej, drogowej, informacyjnej, okołobiznesowej itp.

5. Rekomendacje

Polityka innowacyjna powinna mocniej akcentować potrzebę absorpcji i dyfuzji innowacji i innowacyjnych praktyk poprzez stosowanie benchmarkingu. Realizacja takiej polityki powinna odbywać się poprzez inwestycje podnoszące zdolności przedsiębiorstw do przyswajania innowacji oraz podnoszenia jakości zasobów ludzkich oraz wzmacnianiu powiązań sieciowych między sferą prywatną, publiczną i B + R (model potrójnej spirali).

Nowy paradygmat rozwoju wskazuje na potrzebę wzmocnienia tzw. *place based policy*, czyli położenie silniejszego nacisku na rozwój endogeniczny poprzez zapewnienie wsparcia obszarom mającym przewagę komparatywną, a nie wyrównywanie poziomu regionów mniej rozwiniętych do poziomu regionów wysoko rozwiniętych.

Na podstawie wieloletnich obserwacji można wysunąć wniosek, że inwestycje publiczne mają duże znaczenie dla wyrównywania poziomu rozwoju. Wysokie tempo inwestycji publicznych w państwach korzystających z funduszy nakierowanych na politykę spójności²⁰ pozytywnie wpłynęło m.in. na poprawę infrastruktury²¹. Ponadto instytucje publiczne, współdziałając na zasadzie partnerstwa, ale też inwestora i zamawiającego, wyznaczają kierunki i poziom koniecznych zmian w zakresie szeroko rozumianej innowacyjności w sferze publicznej i wśród przedsiębiorstw. Polska, intensywnie restrukturyzując gospodarkę oraz utrzymując poziom inwestycji infrastrukturalnych, powinna utrzymać tempo zmian, które przybliżą gospodarkę do krajów bardziej innowacyjnych.

Polska ambitnie przygotowuje się do wypełnienia zobowiązań związanych z realizacją strategii *Europa 2020*. Efektem tego są zaawansowane prace nad pakietem

²⁰ Głównym instrumentem finansującym spójność jest Fundusz Spójności, ale równie ważne są fundusze strukturalne, a wśród nich Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego.

²¹ *Piąty raport...*

dokumentów strategicznych obowiązujących na szczeblu centralnym, ale pociągających też potrzeby aktualizacji strategii na poziomie regionalnym. Należy pamiętać o konsekwentnej realizacji przyjętych założeń, szczególnie w dobie kryzysu gospodarczego, aby nie dopuścić do pogłębienia różnic w poziomie rozwoju gospodarki krajowej z pozostałymi gospodarkami UE.

Literatura

- Barca F., *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*, April 2009, http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/future/pdf/report_barca_v0306.pdf.
- Barca F., McCann P., *The Place Based Approach: A Response to Mr. Gill*, <http://www.voxeu.org/index.php?q=node/5644>, Gill I. *Regional Development Policies: Place-based or People-Centred?*, 2010, <http://www.voxeu.org/index.php?q=node/5644> (dostęp: 10.01.2012).
- Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, Komunikat Komisji, Bruksela 3.03.2010, KOM (2010) 2020.
- Eurostat, http://ec.europa.eu/europe2020/reaching-the-goals/targets/index_en.htm (dostęp: 10.01.2012).
- How Regions Grow*, OECD, Paris 2009.
- <http://www.proinno-europe.eu/inno-metrics/page/innovation-union-scoreboard-2010> (dostęp: 10.01.2012).
- Koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju 2030*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2011.
- Krajowy Program Reform. Europa 2020*, Rzeczpospolita Polska, Warszawa kwiecień 2011, http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nrp/nrp_poland_pl.pdf.
- Ocena krajowego programu reform i programu konwergencji przedstawionych w 2011 r. przez Polskę*, Komisja Europejska, SEK(2011) 729 Bruksela, dnia 7.6.2011 towarzyszący dokumentowi: *Zalecenia Rady w sprawie Krajowego Programu Reform przedstawionego w 2011 r. przez Polskę oraz w sprawie wydania opinii Rady dotyczącej zaktualizowanego programu konwergencji Polski na lata 2011–2014*, SEK(2011) 824 wersja ostateczna.
- Piąty raport na temat spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej. Inwestowanie w przyszłość Europy*, Eric von Breska, Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej UE 2010, http://ec.europa.eu/regional_policy/index_pl.cfm.
- Polityka regionalna jako czynnik przyczyniający się do inteligentnego rozwoju w ramach strategii Europa 2020*, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, SEK (2010) 1183, Bruksela 6.10.2010 KOM (2010) 553.
- Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności. Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju. Projekt*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 17.XI.2011 r. http://zds.kprm.gov.pl/sites/default/files/dsrk_1_tom_17_listopada_2011_0.pdf.
- Strategia innowacyjności i efektywności gospodarki*, projekt, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2011 http://www.mg.gov.pl/files/upload/12707/SIiEG_konsultacje_02.2011.pdf.
- Strategia rozwoju kraju 2020*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, listopad 2011 http://www.mrr.gov.pl/rozwój_regionalny/Polityka_rozwoju/SRK_2020/Documents/Projekt_SRK_do_konsultacji2_09112011.pdf.
- „Unia innowacji” – przekształcanie pomysłów w miejsca pracy, rozwój ekologiczny i społeczny*, Bruksela 6.10.2010, IP/10/1288, <http://europa.eu> (dostęp: 2.11.2010).

INNOVATION POLICY IN POLAND TOWARDS THE CHALLENGE OF *EUROPE 2020* STRATEGY

Summary: Previous actions concerning the increase of competitiveness of economy and the realization of assumption of Strategy 2020 seem to have no reflection in data describing the state of economy. It is well-known that one of the main factors of competitiveness increase are the actions and processes which influence R&D area and the level of innovativeness of economy. These actions directly concern the creation and implementation of new technologies and they lead to the creation of new or improved products. To decrease a gap between Poland and its competitors our country has to be an economy where innovation and science policies' goals have the highest priority.

Keywords: Strategy 2020, innovation policy, innovation of economy.