

Agnieszka Olechnicka

Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych EUROREG UW
Centre for European Regional and Local Studies EUROREG University of Warsaw
email: a.olechnicka@uw.edu.pl
ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5525-636X>

Rola nauki w procesie ewolucji polityki inteligentnych specjalizacji w Unii Europejskiej*

DOI: <http://dx.doi.org/10.12775/ZN.2019.005>

Streszczenie. Celem artykułu jest przedstawienie planowanych kierunków zmian w zakresie polityki inteligentnych specjalizacji w UE. Zmiany w zakresie tej polityki polegają na: 1) nadaniu jej większego priorytetu w polityce spójności, 2) jakościowym podejściu do opracowywania i wdrażania strategii inteligentnych specjalizacji, 3) uwzględnieniu potrzeb różnych grup regionów oraz 4) wzmacnianiu współpracy transregionalnej w zakresie inteligentnych specjalizacji. Autorka proponuje wzmocnienie roli KN PAN w procesach planowania polityki inteligentnych specjalizacji zgodnie z podejściem *Quadruple Helix* czy *Civic University*.

Słowa kluczowe: inteligentne specjalizacje; rola nauki; polityka spójności

The Role of Science in the Process of Evolution of Smart Specialization Policy in the European Union

Abstract. Paper aims at the description of the main direction of adjustments of the smart specialisation policy in the EU. These adjustments consist of 1) giving the higher priority within cohesion policy, 2) qualitative approach in the designing and implementation of smart specialisation strategies, 3) addressing the needs of various types of regions and, 4) enhancement of transregional collaboration within smart specialisations. The author proposes to strengthen the role of Science of Science Committee, Polish Academy of Science in the process of smart specialisation policy planning accordingly to the *Quadruple Helix* and *Civic University* approaches.

Keywords: smart specialisation; role of science; cohesion policy

Stosunek do inteligentnych specjalizacji jako elementu polityki rozwoju ewoluje (Foray, David, Hall 2015). Z jednej strony jest to proces zdobywania nowych doświadczeń opartych na implementacji strategii inteligentnych specjalizacji w obecnym okresie programowania i dostosowania na tej podstawie podejść, działań oraz narzędzi. Z drugiej strony jest to proces polityczny zasadzony na wynikach ewaluacji i badań naukowych, ale też uwzględniający ewolucję polityki gospodarczej i społecznej Unii Europejskich oraz poszczególnych krajów członkowskich. Aktualnie, podczas projektowania polityki spójności na lata 2021–2028, podejmo-

* Materiał informacyjny przygotowany na potrzeby prac Komitetu Naukoznawstwa PAN w kwietniu 2019 r.

wane są nowe działania w wymiarze koncepcyjnym, analitycznym i wdrożeniowym, tak aby polityka inteligentnych specjalizacji ta była bardziej zorientowana na rezultaty i wzmacniała innowacyjność w perspektywie nowych wymiarów globalizacji i wyzwań technologicznych. Zmiany w zakresie tej polityki polegają na: 1) nadaniu jej większego priorytetu w polityce spójności, 2) jakościowym podejściu do opracowywania i wdrażania strategii inteligentnych specjalizacji, 3) uwzględnieniu potrzeb różnych grup regionów oraz 4) wzmacnianiu współpracy transregionalnej w zakresie inteligentnych specjalizacji.

1. Nadanie priorytetu w polityce spójności

Idea inteligentnych specjalizacji jest silniej niż do tej pory eksponowana w założeniach polityki spójności na nowy okres programowania. Przejawia się to m.in. w uproszczeniu zestawu celów tematycznych. Jedenaście celów tematycznych z lat 2014–2020 zredukowano do pięciu celów, z których pierwszy dotyczy bezpośrednio inteligentnych specjalizacji. W ramach celu pierwszego, „Bardziej inteligentna Europa – innowacyjna i inteligentna transformacja gospodarcza”, sformułowano następujące cele szczegółowe¹: 1) zwiększenie potencjału w zakresie badań i innowacji oraz wykorzystywanie zaawansowanych technologii; 2) czerpanie korzyści z cyfryzacji dla obywateli, przedsiębiorstw i rządów; 3) sprzyjanie wzrostowi i konkurencyjności MŚP; 4) rozwijanie umiejętności na rzecz inteligentnej specjalizacji, transformacji przemysłowej i przedsiębiorczości. Wymogi koncentracji nakładów na cały cel pierwszy uzależniono od poziomu regionalnego Produktu Narodowego Brutto w przeliczeniu na mieszkańca (PNB *per capita*). Przewiduje się następujące progi wydatkowania funduszy na cel pierwszy:

- 1) w regionach, gdzie PNB *per capita* < 75% średniej UE, minimum 35% nakładów,
- 2) w regionach, gdzie PNB *per capita* = 100% średniej UE, minimum 45% nakładów,
- 3) w regionach, gdzie PNB *per capita* < 100% średniej UE, minimum 60% nakładów.

2. Podejście jakościowe

Podstawowym warunkiem celu pierwszego polityki spójności jest dobre zarządzanie krajową lub regionalną strategią inteligentnej specjalizacji. Zestaw szczegółowych warunków stawianych strategiom uległ rozszerzeniu i doprecyzowaniu w porównaniu z pierwotnymi wytycznymi (tab. 1).

¹ Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on the European Regional Development Fund and on the Cohesion Fund; COM/2018/372 final – 2018/0197 (COD).

Tabela 1. Warunki stawiane strategiom inteligentnych specjalizacji

2014–2020	2021–2028
1. Opiera się na analizie SWOT lub podobnej analizie, aby skoncentrować zasoby na ograniczonym zestawie priorytetów badań i innowacji	1. Aktualna analiza wąskich gardeł dyfuzji innowacji, w tym cyfryzacji
2. Przedstawia działania na rzecz pobudzenia prywatnych inwestycji w badania i rozwój technologiczny	2. Istnienie właściwych regionalnych/ /krajowych instytucji lub organu odpowiedzialnych za zarządzanie strategią inteligentnej specjalizacji
3. Obejmuje mechanizm monitorowania i weryfikacji	3. Narzędzia monitorowania i oceny mające mierzyć skuteczność w osiągnięciu celów strategii
4. Przewiduje przyjęcie ram określających dostępne środki budżetowe na badania i innowacje	4. Skuteczne funkcjonowanie procesu przedsiębiorczego odkrywania
	5. Działania mające na celu poprawę krajowych i regionalnych systemów badań naukowych i innowacji
	6. Działania na rzecz zarządzania transformacją przemysłową
	7. Środki na rzecz współpracy międzynarodowej

Źródło: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/smart_specialisation_pl.pdf; Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL laying down common provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund Plus, the Cohesion Fund, and the European Maritime and Fisheries Fund and financial rules for those and for the Asylum and Migration Fund, the Internal Security Fund and the Border Management and Visa Instrument, COM/2018/375 final – 2018/0196 (COD) (Annex 4).

Po pierwsze, określanie inteligentnych specjalizacji (ich uaktualnienia) ma polegać przede wszystkim na identyfikacji barier, wąskich gardeł, elementów utrudniających innowacyjność, których eliminacja przy zaangażowaniu władz regionalnych może pobudzić ekosystemy innowacji (np. przez powołanie odpowiednich instytucji). Szczególną rolę przypisuje się w tym względzie narzędziom związanym z digitalizacją. Po drugie, strategie muszą w jasny i transparentny sposób ustalać podział odpowiedzialności w procesie ich realizacji. Ten element jest słabo oceniany w obecnym okresie programowania. Oczekuje się przechodzenia z modelu administrowania regionem do aktywnego inicjowania procesów i wsparcia aktorów regionalnych w formule potrójnej lub poczwórnej helisy (Triple Helix, Quadruple Helix). Po trzecie, więcej uwagi poświęca się monitorowaniu skuteczności interwencji zaplanowanych w strategii. Po czwarte, nacisk kładziony jest na jakość procesu przedsiębiorczego odkrywania w regionie, oczekuje się intensyfikacji działań w tym zakresie. Włączenie interesariuszy w decyzje polityczne powinno być faktyczne, trwałe i skuteczne, a sam proces przedsiębiorczego odkry-

wania stosowany jako element decentralizacji polityki innowacyjnej. Po piąte, nadal ważne jest zagadnienie ustalania lub aktualizacji priorytetów w zakresie inteligentnych specjalizacji. Pojawia się w tym względzie koncepcja specjalizacji flagowej, w miarę możliwości wąsko zakrojonej i poświęconej na wzmożone „eksperymentowania”. Celem tego podejścia jest promocja odważnego określania własnych specjalizacji, szczególnie w obszarach peryferyjnych (Gianelle i in. [ed.] 2016; Kyriakou i in. [ed.] 2016).

3. Koncentracja na określonych typach regionów: regiony w obliczu przemian przemysłowych i regiony słabiej rozwinięte (o niskim potencjale instytucjonalnym)

Inteligentne specjalizacje w nowym okresie programowania mają lepiej odpowiadać potrzebom wybranych grup regionów, w szczególności takich, których gospodarka, z uwagi na bariery związane z dynamizacją wzrostu, wymaga transformacji. Komisja Europejska (KE) diagnozuje, że niektóre regiony ponoszą koszty globalizacji, nie czerpiąc z niej adekwatnych korzyści. To regiony, które często są narażone na znaczną utratę miejsc pracy i mogą odczuwać negatywne skutki braku odpowiednich umiejętności pracowników, wysokiego kosztu pracy i reindustrializacji².

W grudniu 2017 roku KE uruchomiła program pilotażowy dotyczący wsparcia w zakresie wdrażania strategii inteligentnych specjalizacji dostosowanego do potrzeb regionów stojących w obliczu przemian przemysłowych. Celem pilotażu jest zwiększenie zdolności innowacyjnych, usunięcie barier dla inwestycji i zwiększenie dostępu do źródeł finansowania, przekwalifikowanie części społeczności regionalnych, przygotowanie tych regionów do zmian przemysłowych (zmiany w energetyce, digitalizacja) i społecznych. Do pilotażu wybrano 10 regionów NTS 2 (Walonię, Saksonię, Kantabrię, Region Centralny-Dolina Loary, Grand Est, Hauts-de-France, Piemont, północno-wschodnią Finlandię, północno-środkową Szwecję i Greater Manchester) oraz dwa kraje członkowskie (Litwę i Słowenię). Pierwszym elementem wsparcia była wykonana przez Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju diagnoza barier w procesie transformacji przemysłowej tych obszarów. Realizowano także wsparcie celowane udzielane zarówno przez ekspertów KE, jak i ekspertów zewnętrznych (np. specjalistów ds. instrumentów finansowych, doradców biznesowych lub naukowców zajmujących się zaawansowanymi procesami produkcji). Na ten cel przeznaczono do 200 tys. euro z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) na każdy region. Ponadto przewidziano wspar-

² P. Berkovitz, EU Budget for the future. Moving to smart specialization 2.0, Sevilla, konferencja; 2018 SMARTER Conference on Smart Specialisation and Territorial Development, wrzesień 2018.

cie ze strony Europejskiego Obserwatorium Klastrow i Zmian w Przemysle, aby pomóc regionom w opracowywaniu polityki klastrowej i skuteczniejszym łączeniu lokalnych przedsiębiorstw, ośrodków badań naukowych i środowiska akademickiego. Zakładano, że w 2019 r. regiony o najbardziej zaawansowanych strategiach transformacji gospodarczej otrzymają wsparcie finansowe w wysokości do 300 tys. euro z EFRR na wczesne wdrożenie strategii. Wyniki pilotażu po analizie przez KE i z Naukową Grupą Doradcą³ posłużą zaproponowaniu konkretnych rozwiązań na nowy okres programowania⁴.

4. Współpraca transregionalna, umiędzynarodowienie oraz włączanie do europejskich i globalnych łańcuchów wartości

Szczególną wagę przykładają się do umiędzynarodowienia inteligentnych specjalizacji, które powinny być określane lub/i uaktualniane w procesie intensywnej współpracy w grupach regionów. Podejście to jest dobrze uzasadnione naukowo: otwartość inteligentnych specjalizacji pozwala uzyskać dostęp do szerszych sieci współpracy przedsiębiorstw i źródeł wiedzy, uzupełnić brakujący potencjał badawczy, sięgnąć po nowe rynki zbytu, rozwijać możliwości biznesowe (Mariussen, Rakhmatullin, Stanionyte 2016; Sörvik i in. 2016; Radošević, Stancova 2018). Strategia otwartości może okazać się korzystna zarówno dla regionów wysoce innowacyjnych, jak i regionów o słabszym potencjale w tym zakresie. W pierwszym przypadku strategię rozwojową opartą na możliwościach regionalnych i wewnętrznych potencjałach rynkowych okazują się niewystarczające dla uzyskania lub utrzymania konkurencyjności, co można osiągnąć przez uruchomienie zewnętrznych powiązań. Natomiast regiony z deficytami rozwojowymi przez włączenie się i awans w europejskich (i globalnych) łańcuchach wartości mogą budować swoje kompetencje i zdolność do innowacyjnego rozwoju.

Działanie w zakresie otwarcia, w tym umiędzynarodowienia inteligentnych specjalizacji, wymaga przewyciężenia nie tyle barier formalnych, ile barier mentalnych. Te pierwsze związane są (w obecnym okresie programowania) z technicznymi możliwościami wydatkowania funduszy poza obszarem objętym danym programem wsparcia i ich wyeliminowanie było możliwe na podstawie odpowiednich przepisów prawa lub art. 70 ust. 2 i 3 Rozporządzenia ogólnego⁵. Istotniejsza jest zmiana przekonania władz regionalnych, że fundusze na innowacyjność przyniosą największą korzyść, gdy realizuje się je wyłącznie przy wykorzystaniu potencjału

³ Pełna nazwa: Scientific Advisory Group on Industrial Transition and Interregional Cooperation in Innovation. Autorka jest członkinią tej grupy.

⁴ P. Bercovitz, Pilot Action on Industrial Transition, prezentacja podczas spotkania inicjującego Naukową Grupę Doradcą KE, 7.05.2018.

⁵ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r.

endogenne regionu. W rzeczywistości współpraca transregionalna w zakresie innowacyjności pozwala regionom na włączenie się lub budowanie łańcuchów wartości o wymiarze europejskim lub globalnym. Dzięki czemu mogą realizować znacznie bardziej ambitne cele w zakresie innowacji, tj. tworzenie międzyregionalnych ekosystemów innowacji, współinwestowanie we wspólnych obszarach priorytetowych S3, tworzenie/dostosowanie łańcuchów wartości UE, by sprostać konkurencji międzynarodowej i wzmocnić pozycję UE.

Powstawanie partnerstw w zakresie inteligentnych specjalizacji jest wspierane w UE od 2016 roku w ramach Platformy Inteligentnych Specjalizacji prowadzonej przez Wspólne Centrum Badawcze Komisji Europejskiej (<http://s3platform.jrc.ec.europa.eu/>). Dotychczasowe wspieranie partnerstw dotyczyło fazy przekazywania wiedzy, fazy łączenia zainteresowanych regionów oraz fazy demonstracyjnej i nie było związane z konkretnym finansowaniem. *Novum* w tym zakresie jest pilotażowy program KE dotyczący wsparcia wybranych, najbardziej zaawansowanych, konkretnych partnerstw na ostatnim etapie komercjalizacji i zwiększania skali. Nabór do międzyregionalnych partnerstw innowacyjnych odbył się w grudniu 2017 r., a działania zaplanowano do 2019 roku. Wsparcie dotyczy ośmiu priorytetowych sektorów o zidentyfikowanym istotnym potencjale budowy europejskich łańcuchów wartości, tj.: druk 3D, bioekonomia, cyberbezpieczeństwo, wtórne wytwarzanie obiegu zamkniętego na potrzeby gospodarki, rolnictwo wysokich technologii, morska energia odnawialna, budownictwo ekologiczne, identyfikowalność i *big data* w rolnictwie. W każdym z wybranych sektorów zawężono pole badań, rynków zastosowań, technologii (np. bioaromaty w bioekonomii czy baterie dla ekonomii zrównoważonego rozwoju) i określono odmienny zakres przestrzenny pilotażu (uczestniczące regiony). Przewidziano następujące mechanizmy wsparcia: wsparcie eksperckie, koordynację partnerstw, indywidualne zewnętrzne usługi doradcze do wartości 200 tys. euro (np. odnoszące się do tworzenia biznes planów, modelowania finansowego: łączenia środków z różnych funduszy UE w celu finansowania projektów, prawa własności intelektualnej, standaryzacji)⁶.

Ponadto postanowiono, że współpraca międzynarodowa w obszarze innowacyjności będzie wspierana w ramach programu Europejskiej Współpracy Terytorialnej. Przewidziano komponent 5 o nazwie „Interregionalne inwestycje w innowacje” o wartości 9 mld euro (11,5% alokacji). W jego ramach mają być finansowane działania dotyczące komercjalizacji i zwiększania skali transregionalnych projektów innowacyjnych o istotnym potencjale związanym z rozwojem europejskich łańcuchów wartości⁷.

⁶ M. Przeor, Pilot Action on Partnerships to Pilot Interregional Innovation Projects, prezentacja podczas spotkania inicjującego Naukową Grupę Doradczą KE, 7.05.2018.

⁷ P. Bercovitz, EU Budget for the future. Moving to smart specialization 2.0, Sevilla.

5. Podsumowanie

W związku z zachodzącymi zmianami w zakresie polityki inteligentnych specjalizacji wskazane jest większe włączenie się Komitetu Naukoznawstwa Polskiej Akademii Nauk (KN PAN) zarówno w dyskusję na temat roli nauki w rozwoju regionalnym, jak i w opracowanie konkretnych działań wspierających władze samorządowe w procesach dostosowania ich strategii inteligentnych specjalizacji. KN PAN mógłby np. zaproponować założenia metodologii określania inteligentnych specjalizacji lub/i ich umiędzynarodowienia przy wykorzystaniu metod naukometrycznych. Tego rodzaju działania KN PAN odpowiadają na istniejące potrzeby i wzmacniają podejście typu *Civic University* czy *Quadruple Helix* w Polsce. Efektem prac Komitetu mogłoby być zaproponowanie zmian kryteriów ewaluacji pracowników naukowych czy rekomendacji w obszarze kształtowania strategii poszczególnych instytucji naukowych.

Bibliografia

- Forey D., David P. A., Hall B. H., 2015, *Smart specialisation*, London: Routledge.
- Gianelle C., Kyriakou D., Cohen C., Przeor M. (ed.), 2016, *Implementing Smart Specialisation: A Handbook*, Brussels: European Commission, EUR 28053 EN. DOI: 10.2791/53569.
- Kyriakou D., Martínez M. P., Periañez-Forte I., Rainoldi A. (ed.), 2016, *Governing Smart Specialisation*, Vol. 106. London: Taylor & Francis.
- Mariussen Å., Rakhmatullin R., Stanionyte L., 2016, *Smart Specialisation: Creating Growth through Trans-National Cooperation and Value Chains. Thematic Work on the Understanding of Transnational Cooperation and Value Chains in the Context of Smart Specialization*, European Commission.
- Radosevic S., Stancova K. C., 2018, "Internationalising smart specialisation: Assessment and issues in the case of EU new member states". *Journal of the Knowledge Economy* 9(1): 263–293.
- Sörvik J., Midtkandal I., Marzocchi C., Uyarra E., 2016, "How Outward Looking is Smart Specialisation: Results from a survey on inter-regional collaboration in smart specialisation strategies (RIS3)", *Policy Brief Series* 16: 3.

