

MAGDALENA KOGUT-JAWORSKA

## WSPARCIE DZIAŁALNOŚCI BADAWCZEJ, ROZWOJOWEJ I INNOWACYJNEJ W RAMACH REGIONALNYCH PROGRAMÓW OPERACYJNYCH

### Wsparcie publiczne na działalność badawczą, rozwojową i innowacyjną jako przejaw realizacji strategii Europa 2020

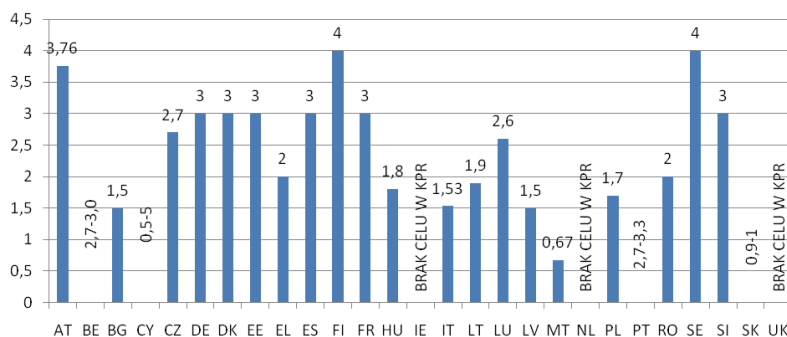
Strategia Europa 2020 jest nowym, długookresowym programem rozwoju społeczno-gospodarczego, który zastąpił realizowaną od 2000 roku, a zmodyfikowaną pięć lat później, Strategię Lizbońską<sup>1</sup>. W kontekście pomocy publicznej jako instrumentu oddziaływania państwa na rozwój gospodarki, zapisy strategii powinny służyć poprawie skuteczności wydatkowania środków publicznych. Wśród ważniejszych obszarów wyznaczonych w strategii należy wskazać, te które stanowią punkt wyjścia dla dystrybucji wsparcia publicznego. W szczególności są to: wspieranie gospodarki opartej na wiedzy i innowacji (rozwój inteligentny), wspieranie gospodarki efektywniej korzystającej z zasobów, bardziej przyjaznej środowisku i bardziej konkurencyjnej (rozwój zrównoważony), wspieranie gospodarki o wysokim poziomie zatrudnienia, zapewniającej spójność społeczną i terytorialną.

Zgodnie z zapisami strategii Unia Europejska musi nadal wprowadzać istotne zmiany, aby do roku 2020 poziom wsparcia tej sfery osiągnął poziom 3% PKB (por. rys. 1). W komunikacie „Projekt przewodni strategii Europa 2020 Unia innowacji”<sup>2</sup> opisano działania, które należy podjąć w kierunku wspierania innowacji i wykorzystywania działalności badawczo-rozwojowej i innowacyjnej do rozwiązywania takich problemów, jak zmiany klimatu, efektywność energetyczna i pod względem zasobów, zdrowie oraz zmiany demograficzne. Podczas posiedzenia Rady Europejskiej w dniu 4 lutego 2011 skoncentrowano się na energii i innowacjach oraz uzgodniono wiele działań priorytetowych, których wdrożenie przyczyni się w znacznym stopniu do wspierania wzrostu i tworzenia miejsc pracy oraz wspierania konkurencyjności Europy.

---

<sup>1</sup> *Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, KOM (2010) 2020.

<sup>2</sup> Komunikat „Projekt przewodni strategii Europa 2020 Unia innowacji”, COM(2010) 546 wersja ostateczna.



Rysunek 1. Tymczasowe cele strategii 2020 w odniesieniu do udziału wydatków na B+R w % PKB

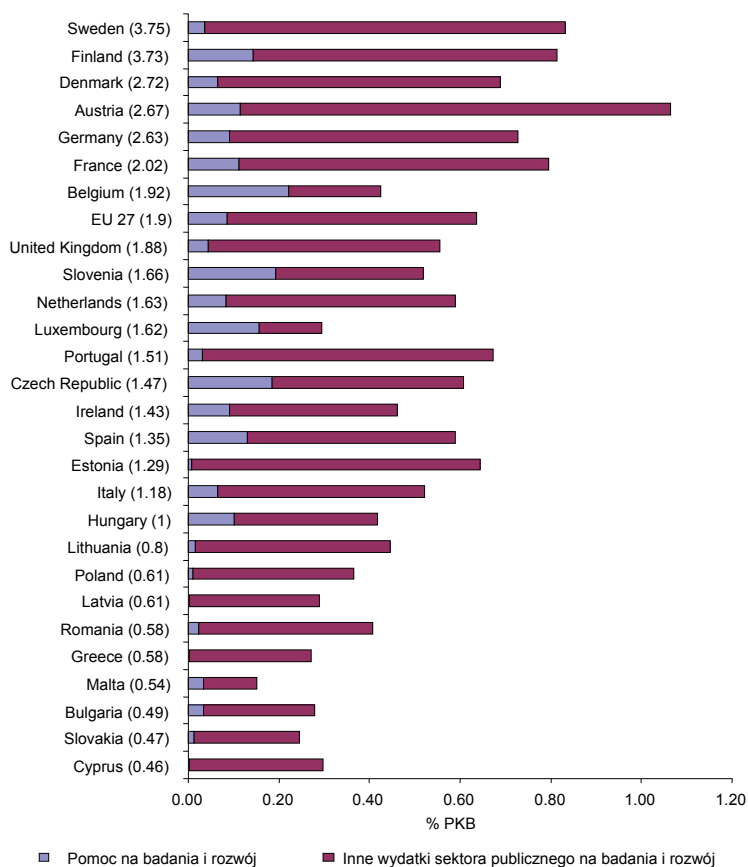
Źródło: *Roczne sprawozdanie gospodarcze. Załącznik 1 Sprawozdanie z postępu prac dotyczących strategii „Europa 2020”*, COM(2011) 11 wersja ostateczna/2, s. 16.

Działania wyznaczone w dokumencie „Unia Innowacji” z założenia powinny być realizowane równoległe z działaniami wyznaczonymi w dokumencie „Polityka przemysłowa w erze globalizacji”. W komunikacie tym określono ramy strategiczne na rzecz wspierania silnej, zróżnicowanej i konkurencyjnej bazy przemysłowej Europy. Wskazano tu na znaczenie konkurencyjnych rynków jako siły napędowej innowacji i przyrostu wydajności oraz jako zachęty dla przedsiębiorstw do zwiększenia wydajności, a także na fakt, że istotną rolę kontroli pomocy państwa jest uniknięcie zniekształceń na jednolitym rynku. Ponadto wskazano, że zasady pomocy państwa stanowią ramy, dzięki którym inwestycje państw członkowskich są kierowane tam, gdzie występują nieprawidłowości w funkcjonowaniu rynku<sup>3</sup>. Niezwykle ważne w tym kontekście powinno być jasne, rzeczowe ukierunkowanie rodzajów interwencji państw członkowskich, prowadzących do realizacji wspomnianych celów.

Pomoc państw członkowskich przyczynia się do wzmocnienia sfery badawczej, rozwojowej i innowacyjnej tylko wtedy, kiedy odnosi się do tych sfer i niedoskonałości, które uniemożliwiają rynkowi osiągnięcie optimum. Choć pomoc publiczna jest jednym z dużo większego wachlarza ważnych narzędzi wsparcia państwa, to jej rola powinna być podkreślana zwłaszcza w kontekście zwiększania prywatnych inwestycji w działalności badawczej, rozwojowej i innowacyjnej.

Jak wskazano wcześniej, zakłada się że w rezultacie inicjatywy „Unia Innowacji” w całej Unii Europejskiej do 2020 roku zainwestuje się 3% unijnego PKB (wydatki publiczne i prywatne łącznie). Tymczasem w 2009 roku wydatki na tę sferę osiągnęły rekordowy poziom wynoszący 2,01% PKB, ale i tak znacznie poniżej docelowego poziomu (por. rys. 2).

<sup>3</sup> Komunikat „Zintegrowana polityka przemysłowa w erze globalizacji” KOM(2010) 614, s. 11.



Rysunek 2. Wydatki na badania i rozwój jako % PKB, 2009 rok

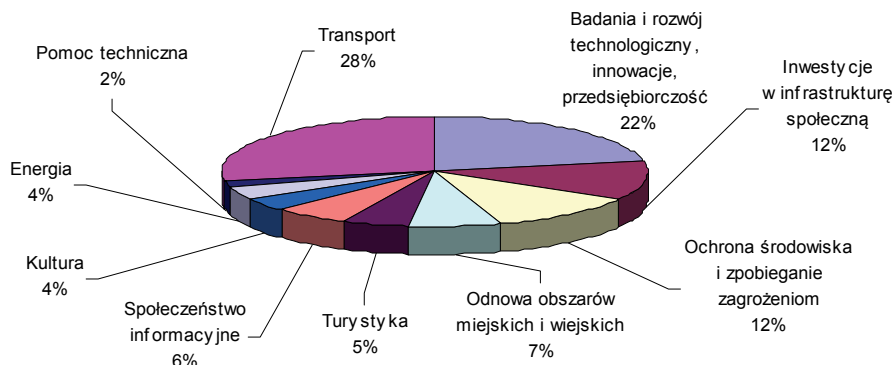
Źródło: *Commission Staff Working Document Facts and figures on State aid in the Member States Accompanying the Report From The Commission State Aid Scoreboard – Autumn 2010, Update, s. 29.*

Analizując instrumenty wsparcia najczęściej wykorzystywane w celu B+R+I należy stwierdzić, że najczęściej stosowano dotacje bezpośrednie (ok. 80%), poza tym pożyczki uprzywilejowane (11%) i zwolnienia podatkowe (9%). Pozostałe instrumenty, takie jak udziały kapitałowe, odroczenia podatków czy gwarancje nie odgrywały istotnej roli.

### **Badania i rozwój technologiczny, innowacje i przedsiębiorczość w Regionalnych Programach Operacyjnych**

Z raportu dotyczącego stanu wdrażania Regionalnych Programów Operacyjnych na lata 2007–2013 do 31 stycznia 2012 roku wynika, że dofinansowanie Unii Europejskiej, mierzone podpisanymi dotychczas umowami w ujęciu wartościowym, w obszarze (bada-

nia, rozwój, innowacje, przedsiębiorczość) jest drugim pod względem wartości obszarem wsparcia w Polsce (na pierwszym miejscu jest transport, na trzecim inwestycje w infrastrukturę techniczną) (por. rys. 3).



Rysunek 3. Zawarte umowy (PLN, środki UE) według kategorii

Źródło: *Raport Stan Wdrażania Regionalnych Programów Operacyjnych na lata 2007–2013 do 31 stycznia 2012 roku*; prezentowane dane pochodzą z Krajowego Systemu Informatycznego KSI SIMIK 2007–2013, zostały wygenerowane 1 lutego 2012 r. i przedstawiają stan wdrażania na 31 stycznia 2011 r.

Wsparcie w ramach RPO w obszarze badania i rozwój technologiczny, innowacje, przedsiębiorczość, podzielono na kategorie interwencji, w szczególności:

- Kategoria 1: działalność B+RT prowadzona w ośrodkach badawczych<sup>4</sup>,
- Kategoria 2: oprzyrządowanie i szybkie sieci informatyczne łączące ośrodki badawcze oraz specjalistyczne ośrodki kompetencji technologicznych.
- Kategoria 3: transfer technologii i udoskonalania sieci współpracy między MŚP, między MŚP a innymi przedsiębiorstwami, uczelniami, wszelkiego rodzaju instytucjami na poziomie szkolnictwa pomaturalnego, władzami regionalnymi, ośrodkami badawczymi oraz biegunami naukowymi i technologicznymi (parkami naukowymi i technologicznymi, technopoliami itd.).
- Kategoria 4: wsparcie na rzecz rozwoju B+RT, w szczególności w MŚP (w tym dostęp do usług związanych z B+RT w ośrodkach badawczych).
- Kategoria 5: usługi w zakresie zaawansowanego wsparcia dla przedsiębiorstw i grup przedsiębiorstw.
- Kategoria 6: wsparcie na rzecz MŚP w zakresie promocji produktów i procesów przyjaznych dla środowiska (wdrożenie efektywnych systemów zarządzania środowiskiem, wdrożenie i stosowanie/użytkowanie technologii zapobiegania za-

<sup>4</sup> W ramach kategorii 1. w analizowanym okresie nie zawarto żadnej umowy.

nieczyszczeniom, wdrożenie czystych technologii do działalności produkcyjnej przedsiębiorstw.

- Kategoria 7: inwestycje w przedsiębiorstwa bezpośrednio związane z dziedziną badań i innowacji (innowacyjne technologie, tworzenie przedsiębiorstw przez uczelnie, istniejące ośrodki B+RT i przedsiębiorstwa itp.).
- Kategoria 8: inne inwestycje w przedsiębiorstwa.
- Kategoria 9: inne działania mające na celu pobudzanie badań, innowacji i przedsiębiorczości w MŚP.

Biorąc pod uwagę wymierne efekty, jakie powstają dzięki zainwestowanym środkom, należy odnieść się do liczby miejsc pracy utworzonych przy bezpośrednim ich zaangażowaniu. Należy stwierdzić, że w obszarze: badania i rozwój technologiczny, innowacje, przedsiębiorczość, wspieranych w ramach RPO do końca 2010 roku powstało ok. 9727 miejsc pracy. Najwięcej miejsc pracy stworzono w projektach realizowanych w kategorii 8 (ok. 7825) i 7 (1197). W tych obszarach najwięcej miejsc pracy w Polsce powstało w województwie wielkopolskim, warmińsko-mazurskim oraz opolskim. Niewiele miejsc pracy generują natomiast kategorie 2, 3 i 5 (po ok. 2). W efekcie zawartych umów natomiast we wspomnianym obszarze powstaje łącznie 37 759 miejsc pracy, przede wszystkim w wyniku realizacji projektów w kategorii 8 (27 345). Największa liczba miejsc pracy w tej kategorii utworzona zostaje w województwie warmińsko-mazurskim i wielkopolskim. W zakresie projektów realizowanych w kategoriach 2–6 powstanie najmniej miejsc pracy (łącznie 1444). Ponadto, zgodnie z podpisanymi do końca 2010 roku umowami oczekuje się, iż powstanie 39 etatów badawczych, w tym najwięcej – w województwie podkarpackim.

### **Rodzaje pomocy publicznej stosowane w Polsce ramach regionalnych programów operacyjnych – sfera badawczo-rozwojowa**

Obecnie w zakresie prawa konkurencji bezpośrednio obowiązuje prawo wspólnotowe i aby dany środek interwencji mógł być zastosowany musi on być zgodny z dorobkiem prawnym wspólnot europejskich<sup>5</sup>. Z założenia pomoc publiczna jest w gospodarce zakazana, jednak często występują sytuacje, w których rola państwa wspierająca mechanizm rynkowy i wpływająca na decyzje uczestników obrotu gospodarczego może być uznana za dopuszczalną<sup>6</sup>. Wykorzystywanie środków publicznych ma wówczas na celu korzystne oddziaływanie na konkurencję, stymulowanie rozwoju gospodarczego, niwelowanie negatywnych skutków kryzysu.

---

<sup>5</sup> P. Łaszewski: *Pomoc regionalna dla przedsiębiorców w kreowaniu rozwoju regionalnego i lokalnego*, [w:] *Problemy rozwoju polityki regionalnej i lokalnej. Zadania, uwarunkowania, dylematy rozwoju regionów*, red. M. Malicki, *Economicus* 2008, s. 150.

<sup>6</sup> Por. *Kierunki udzielania pomocy publicznej w latach 2007–2013*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa, lipiec 2007, s. 7.

Pomoc publiczna jest definiowana i dopuszczalna według kryteriów prawa wspólnotowego, zgodnie z którym stanowi ona wszelką pomoc przyznawaną przez państwo członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiegokolwiek formie, która grozi zakłóceniem konkurencji lub zakłóca konkurencję poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów, jest niezgodna ze wspólnym rynkiem w zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi<sup>7</sup>. Adresem tak zdefiniowanej pomocy może być podmiot (w tym osoba fizyczna) prowadzący działalność gospodarczą, dowolna forma organizacyjno-prawna, dowolny sposób finansowania.

Z punktu widzenia regionalnych programów operacyjnych istotne są poszczególne dziedziny pomocy państwa w tym m.in.<sup>8</sup>:

- pomoc de minimis – która ze względu na swą małą wartość nie powoduje zakłócenia konkurencji w wymiarze unijnym i jednocześnie nie stanowi pomocy publicznej w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE<sup>9</sup>; łączna wartość pomocy de minimis dla jednego beneficjenta nie może przekroczyć równowartości 200 tys. euro brutto w okresie 3 lat podatkowych, a w przypadku podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą w sektorze transportu drogowego – 100 tys. euro,
- pomoc na szkolenia – może otrzymać wyłącznie podmiot, który w ramach regionalnych programów operacyjnych otrzymuje równocześnie inną pomoc publiczną (w szczególności regionalną pomoc inwestycyjną); nie może być nią natomiast pomoc de minimis; w projektach, w których zastosowana jest zasada cross-finansingu dopuszczalną wyłącznie może być pomoc na szkolenia specjalistyczne,
- regionalna pomoc inwestycyjna – udzielana jedynie na nowe inwestycje; za nową inwestycję uważa się natomiast inwestycję w środki trwałe oraz wartości niematerialne i prawne związane z utworzeniem nowego przedsiębiorstwa, rozbudowę istniejącego przedsiębiorstwa, dywersyfikację produkcji przedsiębiorstwa poprzez wprowadzanie nowych produktów lub zasadniczą zmianę dotyczącą procesu produkcyjnego w istniejącym przedsiębiorstwie, a także nabycie środków trwałych bezpośrednio związanych z przedsiębiorstwem, które zostało zamknięte lub zostałoby zamknięte, gdyby zakup nie nastąpił (przy czym chodzi tu o środki nabywane przez inwestora niezależnie od zbywcy),
- pomoc na wzmacnianie instytucji otoczenia biznesu – związana jest głównie z doradztwem i szkoleniami (w tym w ramach ośrodków szkoleniowo-doradczych), pomocy w transferze i komercjalizacji nowych technologii w ramach centrów transferu technologii, pomocy w tworzeniu nowych przedsiębiorstw w otoczeniu

<sup>7</sup> Art. 107 ust.1 TFUE (dawny art., 87 ust. 1 TWE).

<sup>8</sup> *Wspólnotowe zasady dotyczące pomocy państwa – Vademecum*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.

<sup>9</sup> Zasady udzielania pomocy de minimis określa Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1998/2006 z dnia 15 grudnia 2006 r. w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu do pomocy de minimis.

instytucji naukowych i szkół wyższych w ramach preinkubatorów oraz akademickich inkubatorów przedsiębiorczości,

- pomoc na inwestycje w zakresie: energetyki, infrastruktury telekomunikacyjnej, infrastruktury sfery badawczo-rozwojowej – udzielana jest w szczególności na projekty realizowane w obszarze wytwarzania, dystrybucji, bądź przesyłu energii elektrycznej lub ciepłej, infrastruktury telekomunikacyjnej czy też badań i prac rozwojowych. Zastosowanie pomocy z tego obszaru dotyczy najczęściej działań związanych ze wsparciem sektora B+R oraz innowacji na rzecz przedsiębiorstw, infrastruktury dla wykorzystania narzędzi ICT, infrastruktury wodno-ściekowej i gospodarki odpadami, zagospodarowania terenów zdegradowanych,
- pomoc na inwestycje w zakresie portów lotniczych – zostaje przyznana w oparciu o indywidualną notyfikację pomocy do Komisji Europejskiej,
- pomoc na rewitalizację – dotyczy najczęściej inwestycji ujętych w ramach tzw. lokalnych programów rewitalizacji, w szczególności polegających na budowie, rozbudowie lub renowacji infrastruktury, technicznej, renowacji części wspólnych wielorodzinnych budynków mieszkalnych, czy też zakupie i instalacji urządzeń poprawiających bezpieczeństwo na obszarach określonych w lokalnych programach rewitalizacji.

Choć marszałkowie województw w porównaniu do największych dysponentów wspierających prace badawczo-rozwojowe nie zajmują czołowych miejsc (Prezes PARP – 278,4 mln zł, Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego – 130,3 mln zł, Dyrektor Narodowego Centrum Badań i Rozwoju – 109,0 mln zł), to i tak w strukturze udzielonej pomocy w regionalnych programach operacyjnych sfera ta odgrywa znaczącą pozycję. Samorządy postrzegają tego typu działalność jako kluczowy element działań na rzecz zwiększania konkurencyjności regionalnej gospodarki oraz zapewnienie trwałego wzrostu gospodarczego na ich terenie. Coraz częściej działalność badawczo-rozwojowa jest traktowana jako priorytetowa.

## Literatura

*Commission Staff Working Document Facts and figures on State aid in the Member States Accompanying the Report From The Commission State Aid Scoreboard, Autumn 2010 Update.*

*Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, KOM (2010) 2020.*

*Kierunki udzielania pomocy publicznej w latach 2007–2013, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa, lipiec 2007.*

Komunikat „Projekt przewodni strategii Europa 2020 Unia innowacji”, COM(2010) 546 wersja ostateczna.

Komunikat „Zintegrowana polityka przemysłowa w erze globalizacji” KOM(2010) 614.

- Łaszewski P.: *Pomoc regionalna dla przedsiębiorców w kreowaniu rozwoju regionalnego i lokalnego*, [w:] *Problemy rozwoju polityki regionalnej i lokalnej. Zadania, uwarunkowania, dylematy rozwoju regionów*, red. M. Malicki, Economicus 2008.
- Raport Stan Wdrażania Regionalnych Programów Operacyjnych na lata 2007–2013 do 31 stycznia 2012 r.
- Roczne sprawozdanie gospodarcze, Załącznik 1 Sprawozdanie z postępu prac dotyczących strategii „Europa 2020”, COM(2011) 11 wersja ostateczna/2.
- Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1998/2006 z dnia 15 grudnia 2006 r. w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu do pomocy de minimis.
- Wspólnotowe zasady dotyczące pomocy państwa – Vademecum*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.

*dr Magdalena Kogut-Jaworska*  
*Uniwersytet Szczeciński*  
*Wydział Zarządzania i Ekonomiki Usług*

### **Streszczenie**

Pomoc publiczną można zasadniczo potraktować jako planowe, zorganizowane i prawnie uregulowane wsparcie, które w uzasadnionych przypadkach przyczynia się do wzrostu konkurencyjności przedsiębiorstw i wzmocnienia ich pozycji na rynku. Przedsiębiorca może, w zależności od rodzaju pomocy, przeznaczyć wsparcie publiczne na m.in. inwestycje, szkolenia, lub restrukturyzację działalności. Artykuł porusza ważniejsze kwestie związane z pomocą publiczną występującą w regionalnych programach operacyjnych, w szczególności wskazuje na skalę i zasięg wsparcia w odniesieniu do zapisów strategii Europa 2020. Głównym zadaniem analitycznym jest wskazanie na znaczenie pomocy publicznej jako instrumentu oddziaływania samorządu terytorialnego na rozwój gospodarki opartej na wiedzy i innowacji.

### **SUPPORT OF RESEARCH, DEVELOPMENT AND INNOVATION IN THE REGIONAL OPERATIONAL PROGRAMS**

#### **Summary**

Public aid can be generally treated as a planned, organized and legally regulated support that in justified cases boost the growth of competition among companies and strengthen their position in the common market. A businessman can – depending on the kind of support – allocate the public aid for e.g. investments, training or restructuring of the business. The article concerns the most important questions connected with the public aid that appears in operational programs, especially pointing out on the scale and scope of the support in connection with the Europe 2020 strategy. The main analytical task is the indication on the significance of the state aid as an instrument of local authorities influence on the economic development founded on knowledge and innovation.