

Uwolnijmy potencjał międzynarodowych powiązań gospodarczych



KRZYSZTOF KASPRZYK

Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej, Komisja Europejska

Jednym z największych wyzwań, przed którymi stoi dziś Unia Europejska, jest dokończenie budowy wspólnego rynku. Aby proces ten mógł zakończyć się sukcesem konieczna jest nie tylko budowa odpowiednich powiązań infrastrukturalnych i cyfrowych – co już się w dużej mierze udało – lecz także gospodarczych. W jaki sposób tego dokonać? Jakiego wsparcia potrzebują w tym kontekście firmy? Jaka może być w tym procesie rola regionów?

Jaki interes Unii we wspieraniu przedsiębiorstw?

Unia Europejska mogłaby być bardziej konkurencyjna, gdyby w pełni potrafiła wykorzystać różnorodny potencjał, doświadczenia, wiedzę w poszczególnych regionach. Istotne wsparcie budżetowe ze strony UE, skoncentrowane na regionach mniej rozwiniętych, już od dawna nie ma na celu przede wszystkim redystrybucji czy kompensacji asymetrycznych kosztów wspólnego rynku. Chodzi w nim o to, by wesprzeć inwestycje, które pozwolą na przezwyciężenie barier i spowodują, że potencjał innowacyjny będzie mógł być lepiej wykorzystany na całym terytorium Unii. Wolumen unijnych inwestycji jest większy w regionach mniej rozwiniętych także dlatego, że ilość niewykorzystanego czy zmarnowanego potencjału jest tam największa i ponieważ dobrze ukierunkowane inwestycje mogą przynieść większe korzyści z perspektywy całej UE, a nie tylko regionów, w których wsparcie to jest wykorzystywane.

“

Istotne wsparcie budżetowe ze strony UE, skoncentrowane na regionach mniej rozwiniętych, ma przede wszystkim wesprzeć inwestycje, które spowodują, że potencjał innowacyjny będzie mógł być lepiej wykorzystany na całym terytorium Unii.

Warunkiem efektywnego funkcjonowania tego mechanizmu jest jednak to, aby środki przekazane z budżetu pogłębiały wspólny rynek, a nie tylko wzmacniały regionalny lub lokalny potencjał. Dlatego ważne są połączenia transportowe, dlatego ważna jest infrastruktura cyfrowa i dlatego ważne są silne, spójnie egzekwowane, zapewniające zasady uczciwej konkurencji regulacje – umożliwiają one nie tylko nadgonienie dotychczasowych zaległości, ale też lepsze wykorzystanie potencjału w całej Unii, na wielokrotnie większym rynku.

Jednocześnie celem UE nie jest też zbudowanie 27 funkcjonujących równolegle obok siebie autarkicznych gospodarek narodowych, które co najwyżej sprzedają sobie „narodowe specjalności”, ani tym bardziej ponad 300 równoległych gospodarek regionalnych. Dostęp do większej liczby klientów ma znaczenie, ale bez

wspólnego wykorzystania – także naszej – różnorodnej wiedzy, doświadczeń i umiejętności, ogromna część potencjału zostanie zmarnowana. Dlatego elementem równie ważnym jak powiązania infrastrukturalne czy cyfrowe, są powiązania gospodarcze.

Łatwiej zbudować infrastrukturę, niż powiązania gospodarcze

Zbudowanie powiązań gospodarczych jest zadaniem dużo trudniejszym od budowy powiązań fizycznych. Usuwanie braków w zakresie infrastruktury wymaga głównie działań instytucji publicznych, którymi polityka publiczna może bezpośrednio sterować. Nawet w przypadku infrastruktury transgranicznej potrzeba co najwyżej skoordynować się z władzami publicznymi w innych krajach, co zresztą Unia Europejska mocno ułatwia, np. poprzez ramy dotyczące sieci transeuropejskich.

“ **Zbudowanie międzynarodowych powiązań gospodarczych jest zadaniem dużo trudniejszym od budowy powiązań fizycznych, infrastrukturalnych.**

W wypadku budowy powiązań gospodarczych wpływ polityki państwa jest dużo bardziej pośredni. Istotnym jego elementem jest polityka regulacyjna i dążenie do stworzenia stabilnych, przewidywalnych i zapewniających uczciwe zasady konkurencji ram prawnych: rola Unii Europejskiej (i waga praworządności) jest tu oczywista, ale to nie jest jeszcze najtrudniejsze wyzwanie. Znacznie bardziej wymagające jest przewyciężenie niedoskonałości rynku, których nie da się pokonać poprzez proste działania regulacyjne, a które wymagają zmian w przedsiębiorstwach – a zatem w podmiotach, których w warunkach gospodarki rynkowej władza nie kontroluje.

Jednym z kluczowych powodów, dla których same działania regulacyjne są niedostatecznie skuteczne, jest asymetria informacji wynikająca z braku doświadczenia funkcjonowania w innych krajach członkowskich. Przedsiębiorstwa tam nie inwestują, bo nie wiedzą, czego się spodziewać i nie są w stanie oszacować ryzyka tych decyzji. Mechanizm jest podobny jak z brakiem historii kredytowej u klientów indywidualnych. Takie zachowanie jest indywidualnie racjonalne z punktu widzenia poszczególnych przedsiębiorstw, ale jest nieefektywne. Aby gospodarka europejska nie tkwiła w obecnej nieefektywnej równowadze, ale znalazła się w równowadze, w której wszystkie regiony uczestniczą w sposób pełny, konieczne jest stworzenie otoczenia, w którym zbudowanie takich kontaktów w rachunku ekonomicznym poszczególnych przedsiębiorstw zwyczajnie będzie się opłacało. Może tak się stać poprzez przejęcie części ryzyka lub także – w wielu przypadkach – poprzez wsparcie finansowe.

Nie każde wsparcie ma sens

Ze względu na dużo bardziej pośredni, niż w przypadku infrastruktury charakter działań, sensowne wsparcie przedsiębiorstw jest dużo trudniejsze. Wymaga nie tylko środków finansowych i wydania ich w terminie. Żle ukierunkowane może pozostać bez efektu, a nawet zaszkodzić rozwojowi.

Jeśli przedsiębiorca otrzyma darowiznę, zazwyczaj poradzi sobie z jej wydatkowaniem. Jest wiele potencjalnych przedsięwzięć, które nie zwiększają dobrobytu, ale które przy dopłacie publicznej mogą być dla prowadzącego firmę zyskowne. Zakupioną „pod projekt” maszynę można po ostatecznym terminie unijnej kontroli sprzedać, i o ile amortyzacja była niższa niż wysokość dotacji, przedsiębiorca zyska. Ale nie każdy zysk przedsiębiorcy jest zyskiem dla gospodarki. Dostępność znacznej ilości środków może wręcz popsuć rynek, jeśli mniej efektywne, ale mające dostęp do dotacji przedsiębiorstwa wyprą z rynku firmy efektywniejsze, ale słabsze w kategorii „umiejętność uzyskania funduszy unijnych”. Nawet w wypadku wsparcia zwrotnego w postaci pożyczek i gwarancji, jeśli finansowane ze środków publicznych instrumenty tylko „zabiorą” prywatnym instytucjom finansowym, ich efekt będzie negatywny.



Nie każdy zysk przedsiębiorcy jest zyskiem dla gospodarki. Dostępność znacznej ilości środków może wręcz popsuć rynek, jeśli mniej efektywne, ale mające dostęp do dotacji przedsiębiorstwa wyprą z rynku firmy efektywniejsze, ale słabsze w kategorii „umiejętność uzyskania funduszy unijnych”.

Budżet unijny nie jest na tyle wielki, aby taki efekt wystąpił na poziomie całej UE. Jest to jednak prawdopodobne w regionach, w których środków jest dużo w stosunku do PKB i są one skoncentrowane na wycinku gospodarki. A zatem w regionach mniej rozwiniętych – a do tej kategorii należy nadal większość polskich województw – ryzyko takie jest większe, niż gdzie indziej. Najgorszym skutkiem takiej sytuacji byłoby osłabienie regionu w porównaniu z resztą UE, bowiem mniej efektywne przedsiębiorstwa będą jeszcze mniej konkurencyjne na rynku UE, a w skrajnym przypadku uzależnią się trwale od publicznego wsparcia. Finalnie więc Unia nie tylko nie zwiększy swojej konkurencyjności, ale wręcz ją straci.

Można inaczej

Dlaczego w takim razie Unia nadal nalega, aby wspierać przedsiębiorstwa, a nie tylko infrastrukturę? Bo stworzenie powiązań między przedsiębiorstwami jest nie mniej ważne od infrastruktury i jest warunkiem koniecznym dokończenia budowania wspólnego rynku. Bez nich niemożliwe też będzie dogonienie przez regiony słabiej rozwinięte tych bardziej rozwiniętych oraz pełne wykorzystanie całego potencjału UE. Jednakże musi to być dokonane mądrze i z pełną świadomością, co chcemy osiągnąć. Naszym miernikiem sukcesu nie mogą być wydane środki i liczba wspartych przedsiębiorstw, lecz raczej liczba przedsiębiorstw, które stały się ważnymi ogniwami łańcucha powiązań gospodarczych na poziomie całej UE. Które stały się nie czempionami na poziomie regionu czy Polski (stanowiącej mniej niż 10 proc. europejskiej przestrzeni gospodarczej), ale czempionem europejskim, w pełni uczestniczącym we wspólnym rynku i konkurencyjnym na rynku światowym.



Stworzenie powiązań między przedsiębiorstwami jest nie mniej ważne od infrastruktury i jest warunkiem koniecznym dokończenia budowania wspólnego rynku. Bez nich niemożliwe też będzie dogonienie przez regiony słabiej rozwinięte tych bardziej rozwiniętych oraz pełne wykorzystanie całego potencjału UE.

Takie ponadregionalne i ponadnarodowe myślenie jest potrzebne także dlatego, że – przy swobodzie przepływu ludzi – polskie regiony konkurują w ramach UE także o to, gdzie swoje innowacyjne pomysły realizować będą najbardziej przedsiębiorcze i kreatywne osoby.

Takie działania są już obecne w finansowanych przez UE programach Interreg, których obszar działania obejmuje więcej niż jedno państwo członkowskie (a czasem także państwa spoza UE) i w których warunkiem uzyskania wsparcia dla projektu jest ich ponadnarodowy charakter. W całej Unii do końca 2019 r. w takich projektach uczestniczyło ponad 17,5 tys. przedsiębiorstw i 3,6 tys. instytucji naukowych. Ale budżet tych programów w całej

Europie to tylko 2,4 proc. całości środków z polityki spójności – i jeszcze mniejszy procent, jeśli weźmiemy pod uwagę, że w wypadku krajowego planu odbudowy taki ponadnarodowy komponent nie istnieje wcale.

To nie wystarczy. Potrzebna jest masa krytyczna, której te rozproszone działania nie zapewnią. Dobrą wiadomością jest, że w projekcie programu Fundusze Europejskie dla Nowoczesnej Gospodarki proponowane są konkretne, wyodrębnione działania zapewniające szeroki wachlarz narzędzi dla przedsiębiorstw we wskazywanym tutaj kierunku. Są to między innymi silne zachęty do uczestniczenia w konkursach na poziomie UE w ramach programu Horyzont Europa, wymagających rzeczywistego partnerstwa z podmiotami z innych krajów unijnych.

Jednak działania te na poziomie krajowym z natury rzeczy nie obejmą wszystkich projektów, które mają potencjał, a tym bardziej tych, które z różnych względów z tego potencjału sobie nie zdają sprawy. Decyzja o startowaniu w konkursie jest też oceniana z punktu widzenia postrzeganych szans wygranej, przez co przy braku doświadczenia i braku możliwości oszacowania ryzyka, zdecydowana większość podmiotów odpadnie w przedbiegach. Z poziomu Warszawy nigdy nie będzie wystarczających zasobów, żeby przejrzeć modele biznesowe tysięcy małych czy średnich przedsiębiorstw, pomóc im zidentyfikować ich silne strony itp. W kraju tak dużym jak Polska taki program jest w stanie wyłuskać rodzyнки, a tymczasem potrzebujemy powszechnej zmiany dotyczącej nie tylko przedsiębiorstw w największych ośrodkach oraz firm doświadczonych już w zakresie tworzenia innowacji.

Region jest dużo właściwszym szczeblem do podjęcia działań, które będą w stanie zapewnić znacznie lepiej dostosowane do potrzeb podejście, a także bardziej „wyjść do klienta”. Mają do tego zarówno ramy strategiczne w postaci strategii inteligentnych specjalizacji, jak i środki finansowe z nowej perspektywy.

Klocki budujące regionalny ekosystem innowacji

Zaletą budowania ekosystemu innowacji na poziomie regionalnym jest nie tylko to, że pozwala to na dużo bardziej bezpośrednią współpracę z przedsiębiorcą i możliwość zebrania wszystkich interesariuszy w jednym miejscu. Jest nią także możliwość lepszego dostosowania do specyfiki regionu, testowania różnych rozwiązań – nie ma bowiem jednej recepty. Modele na poziomie regionalnym mogą też dużo bardziej dynamicznie niż krajowe dostosowywać się do zmieniających się warunków oraz reagować, kiedy założone cele nie będą – pomimo dobrych chęci – osiągnięte tak, jak planowano.

W budowaniu regionalnego ekosystemu innowacji potencjalnie pomocnych będzie kilka elementów:

1. Jednoznacznie określony cel odnoszący się do europejskich powiązań, a nie tylko do wzmocnienia przedsiębiorstw. Jednym z jego niezbędnych elementów jest uwzględnienie ambitnych celów z poziomu UE, w szczególności Zielonego Ładu – wsparcia projektów, które będą „future-proof”.
2. Rzeczywiste zaangażowanie przedsiębiorców w określaniu strategicznych priorytetów: muszą oni mieć zaufanie, że proces przedsiębiorczego odkrywania jest warty ich cennego czasu i że mają rzeczywisty wpływ na warunki i kierunki wsparcia.
3. Duże zasoby – ludzkie i finansowe – zaangażowane w pomoc przedsiębiorcom w identyfikacji projektów z potencjałem oraz przy ich wzbogacaniu w taki sposób, żeby uzyskały bardziej europejski, „odważniejszy” charakter. Konkurs, w którym będziemy czekali na pojawienie się dobrych projektów nie wystarczy, gdyż bariery dotyczą przede wszystkim etapu przedkonkursowego.
4. Odpowiednio duża alokacja środków wraz z prostymi warunkami wsparcia, możliwością dostosowania w wyniku zmiany warunków i wiarygodnym zapewnieniem, że warunki te będą dotrzymane.

O ile w przypadku etapu przygotowawczego dotacje są praktycznie niezbędne, o tyle na ostatnim etapie ich wysokość nie jest już kluczowa – udzielona na dłużej i na korzystniejszych warunkach (co nie zawsze oznacza z niższym oprocentowaniem) pożyczka, gwarancja czy instrument *quasi-equity* może zapewnić lepszą zachętę dla przedsiębiorcy, przejmując część ryzyka i zapewniając większą elastyczność. W Polsce, ale nie tylko u nas, doszło do sytuacji, w której najbardziej innowacyjne projekty start-upów są często wspierane głównie

w formie zwrotnej (np. przez *venture capital*), podczas gdy im mniej innowacyjny projekt, tym udział dotacji staje się większy – a pomimo tego jest popyt na wsparcie zwrotne i to u tych przedsiębiorstw, które mają lepsze perspektywy. Nowe zasady unijne dla programów na lata 2021-2027 pozwalają bardzo prosto dodać do takich zwrotnych instrumentów elementy dotacyjne, np. kompensując dodatkowe koszty lub premiuując szczególnie innowacyjne rozwiązania. Możliwe jest także – i warte rozważenia – przyznanie takich „bonusów” dla tych projektów za ich ponadregionalny i ponadkrajowy charakter. Zapowiedź wprowadzenia takiego podejścia już teraz – wraz z silnym regionalnym systemem wsparcia, przygotowania i realizacji projektów – pozwoli rozpocząć wyzwalać potencjał tkwiący w polskich regionach.

“ **W Polsce, ale nie tylko u nas, doszło do sytuacji, w której najbardziej innowacyjne projekty start-upów są często wspierane głównie w formie zwrotnej, podczas gdy im mniej innowacyjny projekt, tym udział dotacji staje się większy.**

Przebudźmy śpiące królowny

W swoim przygotowanym już 6 lat temu badaniu Bank Światowy pozytywnie ocenił pierwsze regionalne specjalizacje i proces przedsiębiorczego odkrywania w Polsce, który pomógł także zidentyfikować „śpiące królowny” – firmy, które jeszcze nie wykorzystują w pełni swojego potencjału wzrostowego i mogłyby rozwijać się znacznie szybciej. Czas, aby te „śpiące królowny” nie tylko się obudziły, ale także nauczyły języków obcych, a potem wykorzystały tę wiedzę na całym, wielkim europejskim rynku. Rolą regionu jest przygotowanie dla nich programu nauczania, nauczycieli i wsparcia stypendialnego, ale przede wszystkim przekonanie ich rodziców, że warto pójść do tej szkoły.

O autorze

Krzysztof Kasprzyk – od 2016 r. pracownik Dyrekcji Generalnej ds. Polityki Regionalnej i Spójności Komisji Europejskiej, gdzie zajmuje się instrumentami finansowymi, a wcześniej m.in. koordynacją działań dotyczących uproszczeń i lepszego stanowienia prawa (*better regulation*). Z funduszami unijnymi w ramach unijnej polityki spójności związany od 2003 r., najpierw w instytucji zarządzającej (Fundusz Spójności i Program Infrastruktura i Środowisko) w ministerstwie odpowiedzialnym za rozwój regionalny, a potem przez 6 lat jako polski dyplomata w Stałym Przedstawicielstwie RP przy Unii Europejskiej w Brukseli. Ekonomista, absolwent Szkoły Głównej Handlowej i California Institute of Technology.