

# POLITYKA WSPIERANIA INNOWACYJNOŚCI MIAST WOJEWÓDZKICH W KONTEKŚCIE STRATEGII ZINTEGROWANYCH INWESTYCJI TERYTORIALNYCH

(Wojciech Dziemianowicz, Agnieszka Laskowska, Klaudia Peszat)

**Abstract: Policy of Supporting the Innovativeness of Voivodeship Cities in the Light of Integrated Territorial Investment.** A number of thorough studies characterizing national and regional innovation systems have been published over the last years but what is relatively new is the theme of local innovation systems. In the era of increasing emphasis on urban issues in the development policies of countries and organizations such as the European Union and the location of innovation in the centre of regional development debate, it is justified to ask how the measures are directed to the provincial cities. The article concentrates on 5 voivodeship cities as the main centers of regions with the highest number of institutions that usually build local innovation systems, three of which are located in the less developed regions in Poland.

**Keywords:** Functional Urban Area, Integrated Territorial Investments, local innovation systems, local development, urban policy.

## Wprowadzenie

W opracowaniu podjęto zagadnienie polityki wspierania innowacyjności wybranych miast wojewódzkich w kontekście Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych. Stolice województw jako główne ośrodki wzrostu, koncentrujące liczne instytucje i potencjały rozwojowe, odgrywają rolę „motorów” innowacyjności regionów, w których są położone. W dobie coraz większego nacisku na kwestie miejskie w politykach rozwojowych krajów, a także organizacji, jaką jest Unia Europejska, zasadne wydaje się pytanie, w jaki sposób wykorzystywane są środki publiczne ukierunkowane bezpośrednio na miasta wojewódzkie. Praca koncentruje się na pięciu miastach: Białymstoku, Olsztynie, Rzeszowie, Wrocławiu oraz Trójmieście, jako głównych ośrodkach regionów, które stanowiły studia przypadków w badaniach nad ścieżkami rozwoju opartego na innowacyjności w regionach peryferyjnych. Opracowanie to uzupełnia przedstawione w niniejszej książce studia przypadków, koncentrując się jednocześnie na znaczeniu lokalnych systemów innowacji oraz wdrażanym w perspektywie finansowej 2014-2020 instrumencie Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych.

## 1. Miasta wojewódzkie jako podmiot działań strategicznych

Prezentując pozycję miast w strategiach administracji publicznej należy spojrzeć na to zarówno od strony polityki interregionalnej, jak i intraregionalnej. W pierwszym przypadku konieczne jest uwzględnienie czterech dokumentów rządowych:

- *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju (SOR)*;
- *Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego (KSRR)*;
- *Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju (KPZK)* i
- *Krajowej Polityki Miejskiej*.

W przypadku polityki intraregionalnej istotne jest miejsce miast wojewódzkich w strategiach regionalnych, zaś wyrazem instrumentu łączącego obie polityki jest Strategia ZIT, która wymagana jest przez szczebel rządowy, ale też musi być uwzględniona w regionalnych programach operacyjnych.

Główne wnioski z przeglądu dokumentów rządowych oraz regionalnych (tab. 1), dotyczące możliwości rozwoju tych miast na bazie innowacyjności są następujące:

- *Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju* podejmuje zagadnienia innowacyjności, jednak w sposób aprezestrzenny, koncentrując się np. na Krajowych Inteligentnych Specjalizacjach. W miejscu, w którym należałoby oczekiwać podejścia terytorialnego (cel szczegółowy II: Rozwój społecznie wrażliwy i terytorialnie zrównoważony) wymienione są *de facto* trzy terytoria, które wskazują na powielanie podejścia obserwowanego w dotychczasowej Średniookresowej Strategii Rozwoju Kraju. Tylko dwa regiony zostały wymienione w kontekście działań strategicznych: Polska Wschodnia i Śląsk, zaś raz wskazana jest Łódź.
- *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020*, podobnie jak *SOR* nie konkretyzuje działań zwiększających innowacyjność poszczególnych miast wojewódzkich.
- *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030* odwołuje się do innowacyjności przez tematykę funkcji metropolitalnych. Dzieli przy tym analizowane ośrodki miejskie na te, które powinny rozwijać metropolitalne funkcje o znaczeniu międzynarodowym (Wrocław i Gdańsk) oraz krajowym (miasta Polski Wschodniej).
- *Krajowa Polityka Miejska 2023* podejmuje zagadnienie innowacyjności miast wojewódzkich w celu czwartym: Miasto konkurencyjne, gdzie realizowany ma być wątek tematyczny „rozwój gospodarczy”. To w tym wątku mieści się kierunek działań: promowanie innowacyjności. Działanie to ma jednak wymiar horyzontalny (podobnie jak pozostałe działania).
- *Strategie województw* – wszystkie strategie województw (obecnie obowiązujące), które można nazwać strategiami trzeciej generacji [Szlachta 2013] wskazują na potencjał ośrodków wojewódzkich, w tym potencjał do rozwoju innowacyjności. Jednak jedynie strategia podkarpacka i dolnośląska wyraźnie terytorializują działania związane z innowacyjnością. Nie zmienia to faktu, że dopiero poziom strate-

Tabela 1

**Rozwój innowacyjności w analizowanych miastach  
w kontekście dokumentów strategicznych krajowych i regionalnych**

	Białystok	Olsztyn	Trójmiasto	Rzeszów	Wrocław
SOR: Obszar rozwój innowacyjności firm	Brak terytorializacji Projekty strategiczne horyzontalne (dla całej Polski) Koncentracja na wybranych KIS-ach (tzw. Programy Pierwszej Prędkości)				
SOR: Obszar rozwój zrównoważony terytorialnie	Rozwój innowacyjnej przedsiębiorczości Komunikacja miejska w stolicach województw PW	Rozwój innowacyjnej przedsiębiorczości Komunikacja miejska w stolicach województw PW		Rozwój innowacyjnej przedsiębiorczości Komunikacja miejska w stolicach województw PW	
KSRP 2010-2020	Działania horyzontalne w celu wzmocnienia regionalnych przewag konkurencyjnych (bez wskazania konkretnych przewag w miastach wojewódzkich)				
KSRP 2010-2020	Kierunek działań: Wzmocnienie funkcji metropolitalnych pozostałych ośrodków miejskich – w tym zagadnienia dotyczące gospodarki opartej na wiedzy oraz rozwijanie potencjałów do tworzenia innowacji Kierunek działań: Budowa podstaw konkurencyjności województw – w tym: zwiększanie możliwości wprowadzania rozwiązań innowacyjnych przez przedsiębiorstwa i instytucje regionalne				
KPZK 2030	Podwyższenie konkurencyjności głównych ośrodków miejskich Polski Obszary funkcjonalne: Ośrodki wojewódzkie, w tym obszary metropolitalne				
KPZK 2030	Funkcje metropolitalne o znaczeniu krajowym	Funkcje metropolitalne o znaczeniu krajowym	Funkcje metropolitalne o znaczeniu międzynarodowym	Funkcje metropolitalne o znaczeniu krajowym	Funkcje metropolitalne o znaczeniu międzynarodowym
KPM 2023	Działanie horyzontalne w celu IV: Miasto konkurencyjne, szczególnie w zakresie wątku tematycznego: rozwój gospodarczy				
Strategie województw	Białystok, jako OSI, z podkreślonym znaczeniem naukowym i gospodarczym Cel operacyjny: wzrost innowacyjności podlaskich przedsiębiorstw – horyzontalny	Agglomeracja Olsztyn, jako OSI, oczekiwane efekty interwencji skoncentrowane na wysokiej specjalizacji naukowej, Olsztyn jako centrum naukowo-technologiczne. Cele operacyjne: wzrost konkurencyjności regionu przez rozwój inteligentnych specjalizacji oraz wzrost innowacyjności firm – horyzontalne	W celu strategicznym: Nowoczesna Gospodarka kierunki działań dotyczące innowacyjności – obejmują całe województwo	Terytorializacja kierunków działań obejmująca m.in. Rzeszów: wzmocnienie istniejących i rozwijanie nowych innowacyjnych sektorów przemysłu; Rozwój badań stosowanych i rozwojowych obejmujących specjalizacje regionalne jako kluczowy czynnik wzmocnienia przewag konkurencyjnych województwa; Funkcje metropolitalne Rzeszowa, jako priorytet w dziedzinie: sieć osadnicza	Wrocławski Obszar Metropolitalny jako obszar interwencji o wysokim znaczeniu innowacyjnym dla regionu; Terytorializacja w postaci wskazania realizacji celów: zwiększenie dostępności technologii komunikacyjno-informacyjnych i rozwój gospodarki opartej na wiedzy we Wrocławskim Obszarze Metropolitalnym

Źródło: Opracowanie własne na podstawie analizy dokumentów.

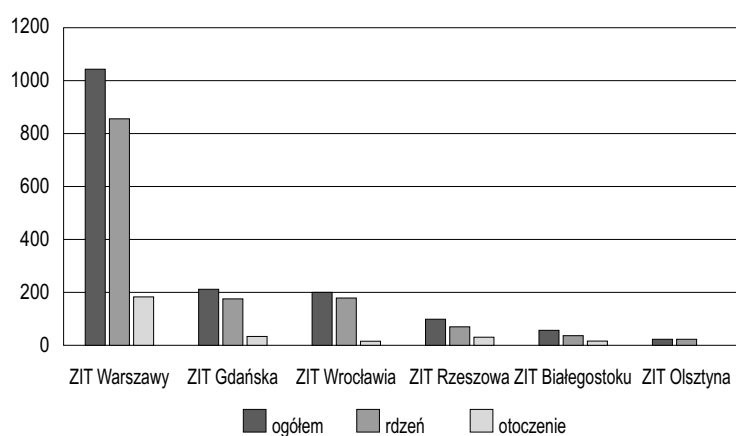
gii wojewódzkich pozwala (również w zakresie diagnoz) wskazać dość konkretnie przewagi głównych ośrodków miejskich w regionach).

## 2. Potencjał innowacyjny miast wojewódzkich

Regiony innowacyjne charakteryzują się dobrze rozwiniętymi systemami instytucjonalnymi, nastawionymi na tworzenie i wdrażanie innowacji. Systemy te obejmują: uczelnie wyższe, instytucje otoczenia biznesu, firmy prywatne, a także innowacyjne postawy mieszkańców i grup społecznych [Leydesdorff 2012; Ferretti, Parmentola 2015].

Potencjał omawianych pięciu ośrodków miejskich jest bardzo zróżnicowany (tab. 1; por. Siłka 2012). Zróżnicowanie to dotyczy nie tylko liczby ludności, liczby uczelni, czy liczby studentów, ale również efektów prowadzonej działalności innowacyjnej, mierzonej pozyskanymi środkami w perspektywie 2007-2013 (ryc. 1 i 2).

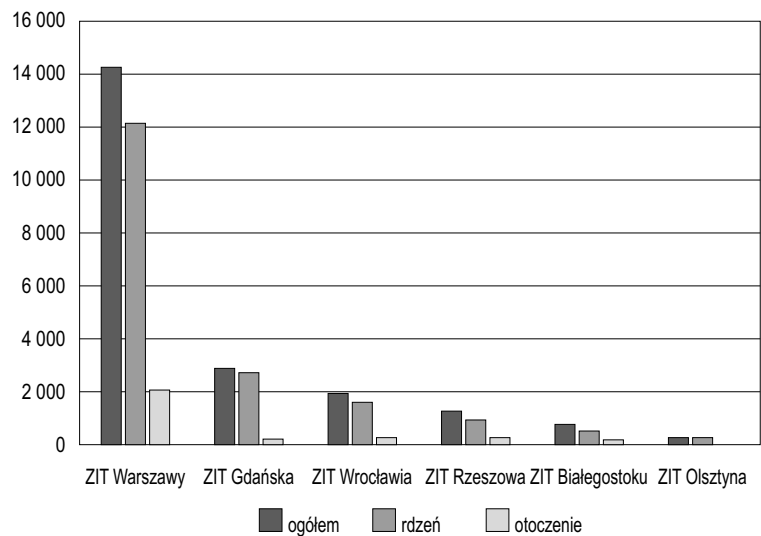
Świadczy o tym m.in. liczba projektów proinnowacyjnych, które uzyskały wsparcie z *Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka*<sup>1</sup>. Konkurencja w ubieganiu się o fundusze z programów krajowych jest bardzo duża, ale niekwestionowanym liderem w pozyskiwaniu środków europejskich na projekty innowacyjne jest Warszawa wraz ze swoim obszarem funkcjonalnym. W samym otoczeniu stolicy kraju w latach 2007-2013 zrealizowanych zostało więcej projektów z PO IG niż w innych dużych polskich miastach (ryc. 1).



Ryc. 1. Liczba projektów innowacyjnych realizowanych w latach 2007-2013

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z KSI SIMIK 2007-2013, stan na 30.09.2016 (ryc. 1-3).

<sup>1</sup> Analizie podane zostały działania z I, II, III (bez działania 3.2 i 3.4), IV i V osi priorytetowej – w ramach których realizowano projekty „proinnowacyjne” oraz wspierające potencjał naukowo-badawczy ośrodków miejskich. W zestawieniu uwzględnione zostały wszystkie projekty biznesu, nauki i IOB zrealizowane w ramach tych działań – bez dodatkowej oceny jakościowej. Przyjęto założenie, że taka ocena miała już miejsce na etapie konkursów.

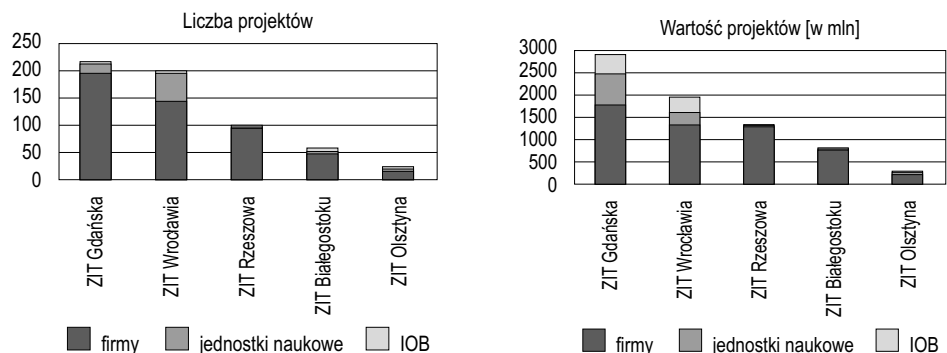


Ryc. 2. Wartość projektów innowacyjnych realizowanych w latach 2007-2013 [w mln zł]

Spośród analizowanych miast pod względem liczby i wartości projektów innowacyjnych pozytywnie wyróżnia się natomiast Gdańsk i Wrocław<sup>2</sup>. Aglomeracja Rzeszowa, Białegostoku i Olsztyna w tym zastawieniu wypada znacznie słabiej. Dla porównania w obszarze objętym ZIT Rzeszowa zrealizowano dwa razy mniej projektów z PO IG niż w obszarze objętym ZIT Wrocławia (ryc. 1).

Analizowane miasta różnią się również ze względu na udział poszczególnych rodzajów beneficjentów w strukturze liczby, jak i wartości projektów innowacyjnych (ryc. 3).

Pierwszy wniosek, jaki należy wyciągnąć z porównania pięciu ośrodków i ich obszarów ZIT, to fakt, że w każdym obszarze najwięcej projektów pod względem



Ryc. 3. Projekty innowacyjne realizowane w latach 2007-2013 w podziale na typ beneficjenta

<sup>2</sup> W analizach ZIT Gdańska jako rdzeń traktowane są trzy miasta: Gdańsk, Sopot i Gdynia.

Tabela 2

Charakterystyka analizowanych ośrodków miejskich, dane na koniec 2014 r.

Zmienne	Analizowane miasta				
	Białystok	Olsztyn	Trójmiasto	Rzeszów	Wrocław
Liczba ludności (tys.)	295	174	747	185	634
Liczba uczelni wyższych	10	4	20	4	25
Liczba studentów (tys.)	32 568	28 211	92 203	45 801	122 146
Liczba jednostek naukowych A+ i A	8	7	14	1	29
Liczba projektów innowacyjnych uczelni i jednostek naukowych	4	5	17	0	50
Liczba podmiotów gospodarczych	33 735	22 812	117 578	24 833	110 344
Liczba zarejestrowanych firm z udziałem zagranicznym	414	285	3 136	438	3827
Liczba siedzib klastrów kluczowych	2	0	2	1	1
Liczba parków technologicznych*	1	1	2	1	3
Liczba inkubatorów technologicznych**	0	0	2	1	0
Liczba centrów transferu technologii***	2	2	2	1	3
Liczba centrów innowacji****	2	0	2	3	2
Liczba projektów innowacyjnych firm	49	16	195	96	145
Liczba innowacyjnych projektów realizowanych przez IOB	7	4	5	3	5

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS, bazy projektów unijnych SIMIK oraz (\*) – [Marzewska, Tórz 2015]; (\*\*) – [Tórz 2015]; (\*\*\*) – [Bąkowski 2015]; (\*\*\*\*) – [Tomaszewski 2015].

wartości i liczby, przypada na firmy. Miasta różnią się istotnie między sobą (por. różnica między Wrocławiem a Olsztynem), jednak różnice te wyraźnie są mniejsze, gdy omawiane wartości relatywizuje się względem liczby ludności, czy liczby przedsiębiorstw). We wszystkich omawianych obszarach działają podmioty gospodarcze, które wykazują zainteresowanie projektami proinnowacyjnymi.

Wskazując udział jednostek naukowych w strukturze projektów szczególnie wyróżnia się Wrocław, a w drugiej kolejności ZIT Gdańska. W obu przypadkach można mówić o silnie rozwiniętych instytucjach naukowych i badawczo-rozwojowych. We Wrocławiu do najbardziej aktywnych w zakresie pozyskiwania środków europejskich należą: Politechnika Wrocławska, Uniwersytet Przyrodniczy, Uniwersytet Ekonomiczny, Uniwersytet Medyczny, przy których prowadzone są Akademiczne Inkubatory Przedsiębiorczości, Centra Wspierania Technologii zajmujące się komercjalizacją i rozpowszechnianiem badań czy platformy technologiczne. Z grupy instytucji naukowych zlokalizowanych w ZIT Wrocławia, duży potencjał posiadają też m.in.: „Poltegor-Institut” Instytut Górnictwa Odkrywkowego, Instytut Immuno-

logii i Terapii Doświadczalnej im. Ludwika Hirszfelda PAN, Instytut Niskich Temperatur i Badań Strukturalnych im. W. Trzebiatowskiego Polskiej Akademii Nauk czy Uniwersytet Wrocławski.

Z kolei w Gdańsku, Gdyni i Sopocie instytucjami o dużym potencjale innowacyjnym są uczelnie wyższe i ośrodki badawcze, tj. Politechnika Gdańska, Akademia Morska w Gdyni, Akademia Medyczna w Gdańsku, Akademia Marynarki Wojennej w Gdyni, Centrum Techniki Okrętowej w Gdańsku, Instytut Maszyn Przepływowych im. Roberta Szewalskiego PAN, Instytut Morski w Gdańsku, Instytut Oceanologii Polskiej Akademii Nauk czy Morski Instytut Rybacki w Gdyni.

Jednostki naukowe działające w stolicach województw Polski Wschodniej pozyskały znacznie mniej środków, mimo to, że na terenie tych miast działają uczelnie i instytuty, które są rozpoznawalne w kraju i za granicą (Politechnika Białostocka, Uniwersytet Białostocki, Uniwersytet Medyczny w Białymstoku, Wyższa Szkoła Ekonomiczna w Białymstoku, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, Instytut Rozrodu Zwierząt i Badań Żywności PAN w Olsztynie, Uniwersytet Rzeszowski, Politechnika Rzeszowska, Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania z siedzibą w Rzeszowie, Wyższa Szkoła Zarządzania w Rzeszowie).

Instytucje otoczenia biznesu stanowią również ważną grupę podmiotów, które w analizowanych miastach wykorzystywały w latach 2007-2013 środki na projekty o charakterze innowacyjnym. Przykładowo, we Wrocławiu prężnie działającą instytucją jest w tym zakresie Wrocławskie Centrum Badań EIT+, którego 5 projektów stanowi aż 30% łącznej wartości wszystkich projektów w obszarze ZIT Wrocławia<sup>3</sup>. Inne podmioty z tego obszaru, to: Data Techno Park Sp. z o.o., Europejski Instytut Miedzi i Wrocławski Park Technologiczny S.A.

W Trójmieście, wyróżnić należy: Pomorski Park Naukowo-Technologiczny, Pomorską Specjalną Strefę Ekonomiczną Sp. z o.o., Pomorską Izba Przemysłowo-Handlowa, Agencja Rozwoju Pomorza S.A, Pomorska Agencja Rozwoju Regionalnego czy Pomorska Izba Rzemieślniczej MSP.

W miastach Polski Wschodniej działają również parki technologiczne i agencje rozwoju regionalnego (Warmińsko-Mazurska Agencja Rozwoju Regionalnego SA, Rzeszowska Agencja Rozwoju Regionalnego SA, Podlaską Fundację Rozwoju Regionalnego). Z punktu widzenia realizacji środków z perspektywy 2007-2013 interesujące jest rzeszowskie Stowarzyszenie B-4, które zajmuje się szeroko rozumianym doradztwem dla firm, w tym doradztwem z zakresu innowacji. Podmiot ten posiada sieć biur w całym kraju oraz oddział w Chorwacji i świadczy usługi doradcze i pożyczki dla firm pragnących wprowadzić nowe rozwiązania.

<sup>3</sup> W tym okresie realizowany był również duży projekt infrastrukturalny pn. *Dolnośląskie Centrum Materiałów i Biomateriałów Wrocławskie Centrum Badań (EIT+)* obejmujący przygotowanie kompleksowej infrastruktury badawczej służącej do realizacji badań w dziedzinach nano- i biotechnologii. Jest to największy tego typu projekt w Polsce. Jego wartość przekracza 605 tys. zł (dofinansowanie UE na poziomie 70%).

### 3. Zintegrowane Inwestycje Terytorialne a innowacyjność stolic województw

#### 3.1. ZIT Białegostoku

ZIT Białegostoku realizowany jest przez Stowarzyszenie Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego, w którego skład wchodzi 10 gmin (miasto Białystok oraz 9 gmin należących do powiatu białostockiego: Choroszcz, Czarna Białostocka, Łapy, Supraśl, Wasilków, Zabłudów, Dobrzyniewo Duże, Juchnowiec Kościelny, Turośń Kościelna). Środki przeznaczone na opisywany instrument wynoszą 92,6 mln euro. W opisywanym przypadku wkład krajowy do ZIT wynosi 18%. W opisywanym przypadku nie było wkładu własnego województwa.

W strukturze instytucjonalnej ZIT Stowarzyszenie odgrywa rolę Instytucji Pośredniczącej i wykonuje zadania związane z realizacją instrumentu Zintegrowane Inwestycje Terytorialne w ramach *Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego 2014-2020* (na podstawie porozumienia podpisanego z Instytucją Zarządzającą).

W Strategii ZIT Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego wyznaczono 7 celów:

1. Atrakcyjność inwestycyjna.
2. Kompetencje do pracy.
3. Dostępność do kultury.
4. Aktywna integracja społeczna.
5. Gospodarka nieskoemisyjna i ochrona środowiska.
6. Dostępność komunikacyjna.
7. Integracja strategicznego zarządzania rozwojem BOF.

Celem odnoszącym się do innowacji jest cel pierwszy – atrakcyjność inwestycyjna w ramach, którego do analizowanego zagadnienia odnoszą się dwa działania: 1.1. Wsparcie inwestorów i 1.2. Stworzenie sieci terenów inwestycyjnych. Mimo że w ZIT Białegostoku umożliwiono finansowanie przedsięwzięć wspierających innowacje, to istnieją działania dotyczące tego zagadnienia, które realizowane będą poza alokacją ZIT. Dla projektów wpisujących się w działanie 1.1. źródłem finansowania nie będzie ZIT, a RPOWP, POPW, POIR, środki własne i inne środki zewnętrzne.

Pieniądze przeznaczone na innowacje w alokacji ZIT Białegostoku stanowiły 17%, natomiast w RPO na innowacje przeznaczono 19% dostępnych środków. W *RPO województwa podlaskiego na lata 2014-2020* osią wspierającą innowacyjność (jednocześnie powiązaną z ZIT) jest oś 1. Wzmocnienie potencjału i konkurencyjności gospodarki regionu.

Proces tworzenia Strategii i określania kierunków wspieranych przez ZIT, zdaniem respondentów, był zadaniem trudnym, a wypracowany konsensus nie zadowolili w pełni wszystkich członków Stowarzyszenia. Sam proces tworzenia dokumentu rozpoczął się od wyznaczenia obszarów potencjalnej współpracy przez ekspertów.



Wyznaczone w diagnozie obszary porównywano następnie z możliwościami, jakie daje instrument ZIT. W sam proces tworzenia dokumentu strategicznego, poza samorządami, były zaangażowane również podmioty prowadzące działalność na terenie Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego, m.in. organizacje pozarządowe, które często pomagały gminom w identyfikacji potrzeb.

To, co wyróżnia ZIT Białegostoku na tle kraju, to wprowadzenie możliwości realizacji projektów zintegrowanych, finansowanych jednocześnie z EFS i EFRR. Na realizację przedsięwzięć w takiej formule przeznaczono 40% środków ZIT. Beneficjentami wyżej opisanych projektów mogą być podmioty zajmujące się szeroko rozumianymi usługami społecznymi. Projekty zintegrowane są wybierane w trybie konkursowym, w przeciwieństwie do projektów finansowanych z EFRR (załączonych do Strategii), na które przeznaczono 60% środków ZIT i których beneficjentami są tylko samorządy.

W ocenie respondentów instrument ZIT sprzyja zacieśnianiu współpracy członków Stowarzyszenia. Widoczne jest wzmocnienie współpracy i podejmowanie jej na większą skalę. Kooperacja w ramach Stowarzyszenia zaczyna również rozszerzać się poza proces wdrażania ZIT. Od początku października gminy zdecydowały się na podjęcie działań służących wspólnej promocji turystycznej.

W kontekście współpracy warto zwrócić uwagę, że wspólne działania samorządów z uczelniami czy podmiotami gospodarczymi z obszaru ZIT widoczne są przede wszystkim na etapie realizacji projektów zapisanych w Strategii. Na przykład przy współpracy Stowarzyszenia i uczelni technicznych z BOF zrealizowany zostanie projekt polegający na stworzeniu instytucji popularyzującej innowacje i naukę w regionie (instytucji wzorowanej na Centrum Nauki Kopernik w Warszawie).

### 3.2. ZIT Olsztyna

ZIT Olsztyna realizowany jest przez 7 gmin (Olsztyn, Barczewo, Purda, Stawiguda, Gietrzwałd, Jonkowo, Dywity), które na podstawie porozumienia tworzą Miejski Obszar Funkcjonalny Olsztyna. Środki finansowe przeznaczone na ZIT Olsztyna ogółem wynoszą 68,9 mln euro, z czego wkład własny stanowi 15%.

Strategia ZIT, będąca częścią Strategii Obszaru Funkcjonalnego Olsztyna zawiera trzy cele:

1. Podniesienie jakości komunikacji zbiorowej i transportu drogowego.
2. Uporządkowanie przestrzeni publicznych dla podniesienia bezpieczeństwa; ład przestrzennego i konkurencyjności.
3. Wzrost jakości usług publicznych.

W ramach ZIT postanowiono skoncentrować się na powyższych kwestiach, ponieważ uznano je za kluczowe z perspektywy rozwoju analizowanego obszaru. W regionie panuje przekonanie, że celem ZIT jest rozwiązywanie wspólnych problemów występujących na obszarze miasta i jego otoczenia.

Wśród celów ZIT, w przeciwieństwie do celów Strategii MOF (cel strategiczny nr 5: Podniesienie konkurencyjności i innowacji) oraz osi priorytetowych RPO województwa warmińsko-mazurskiego (Inteligentna gospodarka Warmii i Mazur) nie ma zapisów odnoszących się do innowacji i innowacyjności. Taka sytuacja, zdaniem respondentów, jest wynikiem skupienia się Ministerstwa Rozwoju na tym, aby rozwiązywać problemy wspólne dla wszystkich gmin wchodzących w skład ZIT. Natomiast gminy wokół Olsztyna nie zawsze posiadają potencjał potrzebny do rozwoju innowacji i dojście do porozumienia z takimi gminami byłoby bardzo trudne. Potrzeby zgłaszane przez gminy odnosiły się głównie do kwestii komunikacyjnych i wodno-kanalizacyjnych. Ponadto gminy są zgodne, że na innowacje mogą pozyskać środki z innych programów (np. z RPO, w ramach którego 19% środków przeznaczonych zostało na innowacje).

Cały proces tworzenia strategii i wyznaczania celów w opisywanym przypadku nie był łatwy. Delimitacja ZIT Olsztyna wiązała się z częściową separacją 7 gmin, które wcześniej należały już do Stowarzyszenia Olsztyńskiego Obszaru Aglomeracyjnego, które obejmowało cały powiat olsztyński. W prace nad dokumentem zaangażowanie poszczególnych gmin było zróżnicowane. Czynnikiem, który utrudniał współpracę były wybory samorządowe i zmiana władz w niektórych jednostkach, co spowodowało spowolnienie prac nad dokumentem. Dodatkowo, problem stanowiła niewystarczająca pula środków, która nie zapewniała możliwości zapewnienia potrzeb wszystkich członków (potrzeb inwestycyjnych, jak i związanych z bieżącą obsługą ZIT). W związku z powyższym należało wypracować pewną hierarchię inwestycji. Wyzwanie stanowiło również zrozumienie mechanizmu ZIT przez członków MOF. Na początku gminy chciały podzielić środki między siebie i działać samodzielnie. Liderem w procesie tworzenia strategii był Olsztyn, który wykonywał obowiązki Instytucji Pośredniczącej (poza wypracowaniem wspólnych celów z obszarem funkcjonalnym odpowiadał za negocjowanie i współtworzenie programu z Instytucją Zarządzającą – Zarządem Województwa i Urzędem Marszałkowskim). Jednak zdaniem niektórych członków MOF miasto zdominowało całą inicjatywę i zarządza autorytarnie, samodzielnie decydując o wszystkim.

Przez wszystkich respondentów ZIT oceniany jest pozytywnie, jako czynnik mobilizujący sąsiadujące jednostki terytorialne do podejmowania współpracy. Ponadto współpraca ta musi być kontynuowana po zakończeniu finansowania instrumentu ZIT, ponieważ liczne problemy na linii miasto-otoczenia, kwestie suburbanizacji nie znikną w ciągu 6 lat. Jednak na razie zakres współpracy nie dotyczy kwestii innowacji i innowacyjności.

### **3.3. ZIT Trójmiasta**

Instrument ZIT Trójmiasta jest realizowany przez Stowarzyszenie Obszar Metropolitalny Gdańsk-Gdynia-Sopot, które do czerwca 2015 r. działało w formie porozumienia. Stowarzyszenie tworzy łącznie 30 jednostek terytorialnych. W Strate-

gii ZIT zastrzeżono jednak, że w celu spójnego rozwoju regionu, „w uzasadnionych przypadkach przedsięwzięcia wynikające ze Strategii ZIT realizowane będą w sąsiadujących gminach z powiatów: puckiego, wejherowskiego, lęborskiego, kartuskiego, malborskiego, tczewskiego i nowodworskiego”. Taka sytuacja wynika z faktu, że Stowarzyszenie ma szerszy zasięg przestrzenny niż instrument ZIT.

Zdaniem respondentów dużym wyzwaniem dla Stowarzyszenia jest utrzymanie relacji z gminami spoza ZIT. W tym celu zdecydowano się na stworzenie kompleksowej Strategii Metropolii, aby każdy z członków Stowarzyszenia miał szansę na rozwój. Powstanie oddzielnej Strategii dla Metropolii jest również wynikiem przekonania, że Strategia ZIT i sam instrument nie odpowiada wszystkim potrzebom gmin oraz istnieniu ograniczeń programowych, które powodują, że Stowarzyszenie nie ma takiego wpływu, jakby chciało na wydatkowanie środków w ramach ZIT. Rozmówcy wskazywali również na niedogodności wynikające z realizacji projektów ZIT związane z dużą liczbą formalności np. przy rozliczeniu projektów. Co więcej, sam instrument pod kątem dostępności środków, nie jest również oceniany jako łatwiejszy przez respondentów.

Środki przeznaczone na ZIT Trójmiasta wynoszą ponad 1,1 mld euro. Środki przeznaczone na innowacje w całkowitej alokacji ZIT wynoszą jedynie 3%.

Strategia Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych Obszaru Metropolitalnego Gdańsk-Gdynia-Sopot wyznacza 4 cele:

1. Rozwój konkurencyjnej i innowacyjnej gospodarki.
2. Budowa aktywnego i otwartego społeczeństwa.
3. Kreowanie zintegrowanej przestrzeni.
4. Wzrost efektywności i wdrożenie strategii niskoemisyjnej oraz efektywniejsze zagospodarowanie wód opadowych i roztopowych.

Przedsięwzięcia innowacyjne będą wspierane w ramach celu 1. Rozwój konkurencyjnej i innowacyjnej gospodarki (działanie 1 – Przedsiębiorstwa). W toku prac nad Strategią wyłoniono przedsięwzięcie, które zdaniem członków Stowarzyszenia w największym stopniu przyczyni się do realizacji celu strategicznego. Projekt TRIPOLIS, czyli zintegrowany program współpracy inkubatorów przedsiębiorczości i parków naukowo-technologicznych w OMG-G-S, umożliwi współpracę sieciową IOB przez podejmowanie działań przyczyniających się do poprawy m.in. zdolności zarządzanej infrastrukturą IOB czy kompetencji kadr.

W opisywanym ZIT innowacje wspierane będą również przez RPO województwa pomorskiego w ramach dwóch osi – 1. Komercjalizacja wiedzy i 2. Przedsiębiorstwa. Tym samym na innowacje w ramach RPO zostanie przeznaczonych 17% dostępnych środków. Warto zaznaczyć, że oś 2. Przedsiębiorstwa RPO powiązana jest z instrumentem ZIT Trójmiasta.

Jak wspomniano wcześniej Stowarzyszenie jest przekonane, że Strategia ZIT stanowi tylko wycinek potrzeb, jakie występują na obszarze metropolii. Dodatkowo cechuje ją mocna koncentracja na dostępnych środkach. Natomiast w kontekście kształtu i kierunków przeznaczenia środków respondenci przyznali, że nie mieli du-

zego wpływu na instrument, ponieważ kształt dokumentu warunkowały zalecenia Urzędu Marszałkowskiego i Ministerstwa. Kierunki przeznaczania środków musiały być spójne z zapisami RPO. Tym samym, sam dokument Strategii został określony przez rozmówców jako „odtwórczy w stosunku do programów POiŚ i RPO”. Duży wpływ na kształt strategii miał również Urząd Marszałkowski, który współdecydował o zakresie potrzeb zgłoszonych przez gminy.

W procesie realizacji instrumentu Stowarzyszenie czuwa nad wykonaniem projektów z dofinansowaniem z ZIT m.in. monitoruje stan przygotowania projektów, ocenia ich zgodność z założeniami i zleca ewaluację. Główną ideą przyświecającą działaniom Stowarzyszenia jest założenie, że projekty mają przyczynić się do rozwoju całego obszaru metropolitalnego, a nie pojedynczych gmin.

Instrument ZIT pod kątem współpracy jednostek go tworzących jest oceniany pozytywnie. Przed wprowadzeniem instrumentu samorządy wykonywały wspólne przedsięwzięcia na mniejszą skalę. Współpraca w ramach ZIT zmusiła również gminy (głównie ze względu na ograniczone środki) do szerszego patrzenia, definiowania swoich działań w kontekście całej metropolii, a nie tylko pojedynczej gminy. Członkowie stowarzyszenia są również przekonani, że ZIT uruchomi projekty współpracy, które później przełożą się na dalszą współpracę podmiotów np. wybudowane za pieniądze z ZIT budynki trzeba będzie wspólnie utrzymywać czy nimi zarządzać.

### 3.4. ZIT Rzeszowa

ZIT Rzeszowa realizowany jest przez Rzeszowski Obszar Funkcjonalny, działający od czerwca 2015 r. i tworzony przez: gminę Boguchwałę, gminę Chmielnik, gminę Czarna, gminę Czudec, gminę Głogów Małopolski, gminę Krasne, gminę Lubenia, gminę Łańcut, miasto Łańcut, gminę miasto Rzeszów, gminę Świlcza, gminę Trzebownisko oraz gminę Tyczyn. W procesie realizacji działań związanych z ZIT w ramach RPO województwa podkarpackiego na lata 2014-2020 stowarzyszenie odgrywa rolę Instytucji Pośredniczącej (na podstawie porozumienia z Zarządem Województwa Podkarpackiego).

Na opisywany instrument w województwie podkarpackim przeznaczono 511,4 mln euro, a wkład własny regionu wynosił 31%.

W dokumencie Strategii ZIT Rzeszowskiego Obszaru Funkcjonalnego wyznaczono cel nadrzędny: „Rozwój społeczno-gospodarczy Rzeszowskiego Obszaru Funkcjonalnego jako czynnik integrujący i podnoszący jakość życia mieszkańców” oraz trzy cele rozwojowe ZIT:

1. Wzrost konkurencyjności gospodarki dzięki tworzeniu warunków do rozwoju innowacyjnych przedsiębiorstw.
2. Podnoszenie jakości życia w ROF przez zwiększenie dostępu do nowoczesnych usług publicznych oraz rewitalizację przestrzeni publicznej.
3. Poprawa stanu środowiska naturalnego oraz wspieranie efektywności energetycznej regionu.

Pośród powyższych celów, innowacje będą wspierane w ramach celu pierwszego, działania 1.1 Rozwój Stref Aktywności Gospodarczej ROF. Na realizację przedsięwzięć innowacyjnych przeznaczono 12% alokacji ZIT.

Działania innowacyjne będą również wspierane w ramach osi 1. Konkurencyjna i innowacyjna gospodarka RPO województwa podkarpackiego 2014-2020 (powiązanej z ZIT), na której realizację przeznaczono 18 % alokacji RPO.

W przypadku ROF-u proces tworzenia Strategii rozpoczął się od zidentyfikowania przez członków ZIT obszarów problemowych, na podstawie których określano potrzeby, a następnie dokonano przypisania projektów zgłaszanych przez gminy do każdej z potrzeb. Ze względu na ograniczone środki ZIT, w dokumencie wyznaczono kilka obszarów problemowych bez wskazania źródła finansowania. Najczęściej obszary te odnoszą się do działań, które nie mogą zostać dofinansowane ze środków ZIT. W ocenie respondentów większość sugestii związanych z obszarami problemowymi została uwzględniona w dokumencie strategicznym.

W sam proces tworzenia dokumentu, nie tylko na etapie konsultacji, ale również diagnozy i wyznaczania celów były zaangażowane różnego rodzaju organizacje działające na terenie ROF (np. agencje rozwoju, NGO czy stowarzyszenia gospodarcze).

W przypadku ZIT Rzeszowa ciekawym rozwiązaniem jest również rola Stowarzyszenia w realizacji instrumentu. Stowarzyszenie ROF jest liderem w kilku zgłoszonych w trybie pozakonkursowym projektach. Przekłada się to na podział obowiązków w realizacji projektu. Kwestiami organizacyjnymi, koordynacją i doradztwem zajmuje się Stowarzyszenie, natomiast zakres rzeczowy realizowany jest przez gminy.

W kontekście innowacji należy podkreślić, że wśród zgłoszonych do realizacji projektów w ramach ZIT nie ma projektów wspierających współpracę uczelni i przedsiębiorców czy działań polegających *stricto* na wsparciu przedsiębiorców w rozwoju ich innowacyjności. Znalazły się natomiast, projekty nakierowane na rozbudowę infrastruktury np. przygotowanie terenów inwestycyjnych, o których ostatecznym sukcesie przesądzi współpraca z przedsiębiorcami.

W ocenie respondentów instrument ZIT jest czynnikiem zacieśniającym współpracę gmin Rzeszowskiego Obszaru Funkcjonalnego. Przed podjęciem decyzji o sformalizowaniu współpracy gminy podejmowały wspólne działania, jednak na mniejszą skalę. W rozmowach podkreślano, że wspólne działanie w ramach ZIT umożliwia mniejszym gminom zdobycie doświadczenia przez realizację dużych projektów, których same nie byłyby w stanie zrealizować ze względu na ograniczone zasoby i możliwości.

### 3.5. ZIT Wrocławia

Obszar wsparcia ZIT Wrocławskiego Obszaru Funkcjonalnego tworzy łącznie 15 gmin. Wrocławski Obszar Funkcjonalny działa w formie porozumienia. Środki finansowe przeznaczone na realizację ZIT Wrocławia wynoszą 343,7 mln euro, z czego wkład krajowy stanowi 15%. Z dostępnych środków ZIT na innowacje przeznaczono 14% alokacji.

W ramach *Strategii Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych Wrocławskiego Obszaru Funkcjonalnego Strategii* wyznaczono 3 cele:

1. Zintegrowanie przestrzenne WrOF.
2. Innowacyjna i konkurencyjna gospodarka WrOF.
3. Zintegrowanie społeczne WrOF.

Celem wspierającym innowacyjność i innowacje jest cel drugi, w szczególności priorytet 2.1. Wzrost innowacyjności i konkurencyjności gospodarki WrOF, działanie 2.1.1. Rozwój nowoczesnej, wielofunkcyjnej i zdywersyfikowanej podmiotowo i przedmiotowo struktury gospodarczej WrOF oraz 2.1.2. Wspieranie działań związanych ze wzrostem innowacyjności gospodarki oraz wdrażaniem i umacnianiem kooperacji nauka-gospodarka. Z instrumentem ZIT powiązana jest również pierwsza oś RPO województwa dolnośląskiego na lata 2014-2020 – 1. Przedsiębiorstwa i innowacje, na której wykonanie przeznaczono 18% dostępnych w ramach Programu Operacyjnego.

Na kształt Strategii ZIT duże przełożenie miało *RPO Województwa Dolnośląskiego*. Natomiast sam dokument jest wyrazem konsensusu zawartego między członkami, jednak warto zaznaczyć, że zdecydowana większość potrzeb zgłaszanych przez gminy była bardzo podobna. W powstawanie dokumentu zaangażowani byli przedstawiciele różnych grup społecznych, szczególnie na etapie diagnozy i konsultacji społecznych.

W kontekście mechanizmu ZIT Wrocławia krytykowane jest wprowadzenie konkursowego trybu wyboru projektów. Powoduje ono, że gminy WrOF muszą konkurować między sobą i innymi potencjalnymi beneficjentami. Zdaniem respondentów na takim rozwiązaniu cierpią w szczególności małe gminy, które posiadają ograniczony budżet.

Wrocławski ZIT zarządzany jest przez Radę oraz Komitet. Członkami Komitetu są wszystkie gminy należące do ZIT. Natomiast w skład rady, poza przedstawicielami samorządów wchodzi przedstawiciele różnych grup społecznych – tj. świata biznesu, nauki, organizacje pozarządowe oraz instytucje publiczne.

W ocenie respondentów instrument ZIT wspiera rozwój współpracy i pomaga w wymianie informacji między partnerami. Ponadto współpraca z samorządami wchodzącymi w ZIT jest teraz szersza i bardziej kompleksowa. Niepokojącą sytuacją, w ocenie respondentów, jest jednak brak współpracy między samorządami należącymi do ZIT i tymi należącymi do OSI. Przedstawiciele ZIT-u zastrzegają również, że dogłębna analiza skuteczności instrumentu będzie możliwa po realizacji projektów i po przeprowadzeniu pierwszych badań ewaluacyjnych.

## Podsumowanie

Zaprezentowany materiał dowodzi, że głównym czynnikiem rozwoju innowacyjności analizowanych miast nie będą środki przeznaczone na ZIT. Wprawdzie część ZIT zawiera alokację na działania innowacyjne, a część utożsamia takie działania z rozwojem terenów inwestycyjnych, to jednak środki te są tylko namiastką

kwot, które organizacje mogą pozyskiwać z innych osi RPO, ale przede wszystkim z programów krajowych.

Zestawienie planów władz samorządowych, które często nie mogły porozumieć się co do wyborów projektów w ramach ZIT, z tematyką innowacyjności dowodzi, że obszar ten jest dobrze zagospodarowywany przez podmioty prywatne i uczelnie. Świadczą o tym również środki pozyskane w poprzedniej perspektywie finansowej UE. Należy przy tym zauważyć także, że wybór obszarów priorytetowych, które będą finansowane z ZIT był ograniczony wytycznymi Komisji Europejskiej, Ministerstwa Rozwoju oraz Urzędów Marszałkowskich poszczególnych województw, a kwota alokacji była stosunkowo niewielka w porównaniu z całkowitym budżetem RPO. Skłaniało to samorządy lokalne do dokonywania rozropnej oceny i kierowania się największymi korzyściami, jakie instrument może przynieść wszystkim gminom miejskich obszarów funkcjonalnych.

Kluczowym wyzwaniem dla budowy lokalnych systemów innowacji jest rozwijanie wzajemnych relacji „ponad granicami” miast i gmin. Szczególnie w gminach słabych ekonomicznie i instytucjonalnie, to zaplecze sąsiednich ośrodków może być podstawą do włączenia się w proces rozwoju. Jednak aby sieci te faktycznie zaczęły dobrze funkcjonować potrzebne są wspólne działania w obszarach, w których każda ze stron odnosi bezpośrednie korzyści.

Żaden z analizowanych dokumentów strategicznych poziomu rządowego nie terytorializuje zagadnień związanych z innowacyjnością. Podobnie jest z dużą częścią strategii wojewódzkich. Zatem wzrost innowacyjności analizowanych miast będzie prawdopodobnie pochodną umiejętności konkurowania podmiotów prywatnych, uczelni oraz jednostek badawczo-rozwojowych o środki dostępne w programach krajowych i unijnych, ale przede wszystkim będzie zależał od skłonności do inwestowania prywatnych środków w działania proinnowacyjne.

## Literatura

- Bąkowski A., 2015, *Centra transferu technologii*, [w:] *Ośrodki innowacji i przedsiębiorczości w Polsce*, A. Bąkowski, M. Mażewska (red.). Raport 2014, SOOIPP, Poznań-Warszawa: 70-86.
- Ferretti M., Parmentola A., 2015, *The Creation of Local Innovation Systems in Emerging Countries*. SpringerBriefs in Regional Science, DOI: 10.1007/978-3-319-10440-9.
- Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*, 2012, MRR, Warszawa.
- Krajowa Polityka Miejska 2023*, 2015, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa.
- Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020. Regiony, miasta, obszary wiejskie*, 2010, MRR, Warszawa.
- Leydesdorff L., 2012, *The Triple Helix, Quadruple Helix, ..., and an N-Tuple of Helices: Explanatory Models for Analyzing the Knowledge-Based Economy?*, Journal of the Knowledge Economy, t. 3, wyd. 1: 25-35, dostęp 7.08.2015.

- Marzewska M., Tórz A., 2015, *Parki technologiczne*, [w:] *Ośrodki innowacji i przedsiębiorczości w Polsce*, A. Bąkowski, M. Mażewska (red.). Raport 2014, SOOIPP, Poznań-Warszawa: 26-41.
- Siłka P., 2012, *Potencjał innowacyjny wybranych miast Polski a ich rozwój gospodarczy*. IGiPZ PAN, Warszawa.
- Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju*, 2017, Ministerstwo Rozwoju, Warszawa.
- Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego województwa warmińsko-mazurskiego do roku 2025*, 2013, Urząd Marszałkowski Województwa Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn.
- Strategia Rozwoju Województwa – Podkarpackie 2020*, 2013, Urząd Marszałkowski Województwa Podkarpackiego, Rzeszów.
- Strategia Rozwoju Województwa Dolnośląskiego 2020*, 2011, Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego, Wrocław.
- Strategia Rozwoju Województwa Podlaskiego*, 2013, Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego, Białystok.
- Strategia Rozwoju Województwa Pomorskiego 2020*, 2012, Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego, Gdańsk.
- Szlachta J., 2013, *Europejskie uwarunkowania trzeciej generacji strategii rozwoju regionalnego w Polsce – poziom województw*, [w:] *Polityka rozwoju regionów oparta na specjalizacjach inteligentnych*, K. Malik (red.). Studia KPZK PAN, t. CLV, Warszawa: 24-40.
- Tomaszewski M., 2015, *Centra innowacji*, [w:] *Ośrodki innowacji i przedsiębiorczości...*, *op. cit.*: 87-105.
- Tórz A. 2015, *Inkubatory technologiczne*, [w:] *Ośrodki innowacji i przedsiębiorczości...*, *op. cit.*: 42-54.

### Podziękowania

Autorzy artykułu dziękują za pomoc w realizacji artykułu przedstawicielom:

1. *Gminy Boguchwała*,
2. *Gminy Dywity*,
3. *Gminy Łapy*,
4. *Gminy Trzebnica*,
5. *Miasta Olsztyn*,
6. *Miasta Sopot*,
7. *Stowarzyszenia Obszaru Metropolitalnego Gdańsk-Gdynia-Sopot*,
8. *Stowarzyszenia Rzeszowskiego Obszaru Funkcjonalnego*,
9. *Stowarzyszenie Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego*,
10. *Urzędu Marszałkowskiego Województwa Warmińsko-Mazurskiego*,
11. *Wrocławskiego Obszaru Funkcjonalnego*.