



PISM | POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

BIULETYN

Nr 42 (1615), 12 marca 2018 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski ● Bartosz Wiśniewski ● Rafał Tarnogórski
Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)

Karolina Borońska-Hryniewiecka ● Anna Maria Dynier ● Aleksandra Gawlikowska-Fyk
Sebastian Płóciennik ● Patrycja Sasnal ● Justyna Szczudlik ● Marcin Terlikowski ● Tomasz Żornaczuk

Rewizja węgierskiej strategii na rzecz badań, rozwoju i innowacyjności

Veronika Jóźwiak

Węgry aktualizują zainaugurowaną w 2013 r. narodową strategię innowacyjności. Jej celem jest przeprowadzenie do 2030 r. zmian strukturalnych, które przyniosą istotne zwiększenie międzynarodowej konkurencyjności węgierskiej gospodarki. Dlatego państwo reformuje sektor badań i rozwoju i stopniowo zwiększa nakłady na prace badawczo-rozwojowe. Jednak ich poziom i słabości strukturalne węgierskiej gospodarki mogą utrudniać nadrobienie zaległości wobec europejskiej czołówki innowacyjnych państw w tak krótkim czasie.

Węgierski rząd dokonuje rewizji narodowej strategii badań, rozwoju i innowacyjności przyjętej na lata 2013–2020. Nowy dokument przedłożony w styczniu 2018 r. do konsultacji społecznych zawiera przegląd celów dotyczących przebudowy krajowych ram instytucjonalnych dla finansowania projektów w sektorze badań i rozwoju (B+R), a także zaleceń Komisji Europejskiej dla Węgier.

Uwagi KE. Według oceny węgierskiego systemu badań i innowacji (tzw. *peer review*), przygotowanej z inicjatywy Węgier w 2016 r. przez Komisję Europejską, założenia strategii z 2013 r. były słuszne. Jednak do lepszego wykorzystania dużego potencjału naukowego i innowacyjnego kraju potrzebne jest wdrożenie konkretnych reform oraz stałe i znaczące zwiększanie wydatków na B+R w sektorze publicznym. Wśród najważniejszych zadań KE wskazała na potrzebę identyfikacji i włączenia sektora B+R do planu gospodarczego kraju oraz zwiększenie liczby innowacyjnych firm poprzez wspieranie ich współpracy z podmiotami publicznymi prowadzącymi działalność rozwojową.

Cele strategii. Cel nowej strategii nie zmienił się. Jest to włączenie węgierskich podmiotów jako równorzędnych uczestników w globalne procesy innowacyjne. Aby zrealizować to założenie, dokument programowy w równym stopniu skupia się na tworzeniu akademickich ośrodków badawczych światowej rangi, wspieraniu start-upów, zwiększeniu stopnia innowacyjności małych i średnich przedsiębiorstw oraz przyciąganiu centrów B+R światowych koncernów. Zalecenia formułuje do 2030 r. Wśród priorytetowych branż wymienia tzw. technologie przyszłości – ICT, biotechnologię, technologie kognitywne i nanotechnologię. Wyróżnia ponadto wysoką jakość badań naukowych jako obszar szczególnego zainteresowania państwa. Strategia nie podaje jednak szczegółów wdrożenia polityki innowacyjnej. Jej elementy znajdują się w innych dokumentach strategicznych, m.in. Narodowej Strategii Reindustrializacji (tzw. plan Irinyiego) z 2016 r. Natomiast specyficzny plan działań zostanie utworzony w tym roku.

Zmiany instytucjonalne. W 2015 r. scentralizowano na Węgrzech administrowanie zadaniami publicznymi oraz wydatkowanie środków budżetowych związanych z innowacyjnością. Instytucją odpowiedzialną za kształt, wdrożenie i finansowanie polityki naukowej i innowacyjnej państwa jest Narodowy Urząd ds. Badań, Rozwoju i Innowacji. Nie podlega on żadnemu ministerstwu. Przyznaje unijne fundusze strukturalne na prace B+R i środki z narodowego funduszu innowacyjności oraz wspiera podmioty ubiegające się o środki bezpośrednie z UE. Pełni ponadto funkcję narodowego pośrednika i deleguje

członków do grup doradczych przy unijnej strategii Horyzont 2020. Ma zatem wyjątkowe kompetencje w porównaniu ze swoimi odpowiednikami w innych krajach UE.

Wymiar finansowy. Nowa strategia utrzymuje wartość docelową udziału nakładów wewnętrznych na działalność badawczo-rozwojową (tzw. wskaźnik GERD) na poziomie 1,8% PKB w 2020 r. (w Polsce docelowo – 1,7%) i 3% w 2030 r. W 2016 r. relacja całkowitych nakładów wewnętrznych na B+R do PKB wyniosła na Węgrzech znacznie mniej – 1,22% (w Polsce – 0,97%), a od 2010 r. wzrosła jedynie o 0,07 pkt proc. Natomiast struktura wydatków publicznych na badania i rozwój nie zmieniła się od 10 lat. Od 2005 r. intensywnie rosną wydatki budżetowe na dofinansowanie B+R w węgierskim sektorze prywatnym. W 2016 r. Węgry wydały na ten cel w formie bezpośredniego wsparcia 0,19% PKB – najwięcej w UE po Słowenii. Beneficjentami są głównie duże przedsiębiorstwa – cały potencjał innowacyjny węgierskiej gospodarki koncentruje się w kilku koncernach farmaceutycznych (w tym w spółce Gedeon Richter, należącej w 25% do państwa węgierskiego), motoryzacyjnych i z branży IT, reprezentujących głównie niemiecki kapitał.

Z kolei wsparcie na B+R w stosunku do PKB dla jednostek budżetowych, w tym dla uniwersytetów i Węgierskiej Akademii Nauk, od 2008 r. maleje. Pod tym względem Węgry plasowały się w 2016 r. w ostatniej piątce wśród państw UE z wynikiem 0,38% PKB (mniej na badania i rozwój w sektorze publicznym wydają tylko Rumunia, Bułgaria, Cypr i Malta; Polska wydaje ok. 0,5% PKB). Mimo to w niektórych wąskich dziedzinach (np. w neurologii, biotechnologii, matematyce) wyniki węgierskich naukowców mają potencjał dorównania do poziomu państw w światowej czołówce w tych dziedzinach. Dzięki temu węgierskie ośrodki uzyskały w latach 2007–2017 na badania odkrywcze z Europejskiej Rady ds. Badań Naukowych (ERC) więcej dotacji, niż byłoby to proporcjonalne do wydatków budżetowych na B+R. Dotacje te wyniosły 82 mln euro, co stanowi 40% wszystkich środków, jakie otrzymało w tym okresie z ERC 13 państw, które wstąpiły do UE w i po 2004 r.

Wyzwania. Barrierami dla rzeczywistego zwiększenia innowacyjności węgierskiej gospodarki są dotychczasowe niedociągnięcia w implementacji strategii oraz strukturalne słabości węgierskiej gospodarki. Węgierski Związek Innowatorów wśród wad nowego dokumentu wymienia brak rynkowego sposobu myślenia. Strategia skupia się bowiem na wspieraniu wysoko cenionych za granicą badań naukowych, a powstanie produktu konkurencyjnego na rynku nie jest kluczowym wymogiem. Zniechęca to przedsiębiorstwa do partnerskiej współpracy B+R, która jest rozważana jedynie w kategoriach łatwego dostępu do dotacji publicznych. Związek zaznacza ponadto, że słabością węgierskiego systemu pozostaje brak inkubatorów przedsiębiorczości i dostępnych funduszy w ośrodkach akademickich.

Wyzwaniem dla podniesienia innowacyjności są również uwarunkowania węgierskiej gospodarki oraz niektóre elementy polityki gospodarczej rządu. Największą trudność dla przedsiębiorstw stanowi brak siły roboczej. Spowodował on wzrost wynagrodzeń (o 11% w 2017 r.), a co za tym idzie – wzrost kosztów zatrudnienia, których państwo nie zrekomensowało przedsiębiorstwom obniżeniem podatków. W takich warunkach tylko te firmy, które dynamicznie zwiększają swoją produktywność lub ograniczają zatrudnienie, są w stanie utrzymać zyski na dotychczasowym poziomie. Część ekonomistów wskazuje, że na wzrost produktywności (m.in. z wykorzystaniem innowacji) stać głównie duże, zagraniczne przedsiębiorstwa, stanowiące kilka procent firm na Węgrzech. Choć jest ich niewiele, wytwarzają połowę PKB. Pod względem produktywności dzieli je przepaść od sektora małych i średnich przedsiębiorstw, które przeznaczają na inwestycje przeciętnie 10% nakładów inwestycyjnych dużych przedsiębiorstw. Powoduje to niski ogólny poziom innowacyjności gospodarki. Nieskutecznym działaniem z punktu widzenia zwiększenia innowacyjności jest ponadto udzielanie przez rząd bezzwrotnego wsparcia zagranicznym koncernom na inwestycje generujące niską wartość dodaną.

Perspektywy. Skupienie wszystkich instrumentów związanych z B+R na Węgrzech w rękach jednej instytucji stanowi szansę na wzrost efektywności wykorzystania środków na innowacje. W dłuższym okresie nieodzowne będzie jednak zwiększenie nakładów publicznych na B+R oraz stworzenie klimatu biznesowego dla innowacyjności, tak by dorównać bardziej rozwiniętym gospodarkom unijnym, a następnie utrzymać poziom konkurencyjności. Aby zrealizować te ambicje, już dziś wydatki te musiałyby znacząco i stale przekraczać poziom nakładów w najbardziej innowacyjnych krajach UE. Dotyczy to także pozostałych państw Grupy Wyszehradzkiej, w tym Polski, która na B+R wydaje mniej niż Węgry. Tymczasem zapowiedzi kolejnych przewodnictw V4 dotyczące zwiększenia wydatków na innowacje i badania pozostają w sferze deklaratywnej.

Trudnością na Węgrzech pozostaje brak szerokiej warstwy małych i średnich innowacyjnych przedsiębiorstw, przyciągających zagraniczny kapitał wysokiego ryzyka. Wyzwaniem jest też niski poziom inwestycji i produktywności. Dodatkowym problemem jest brak wykwalifikowanej siły roboczej, a ponadto badania wskazują, że ok. 1/3 Węgrów z wykształceniem wyższym lub zawodowym rozważa emigrację. Z tych powodów osiągnięcie celów rządu za pomocą zaproponowanych instrumentów i we wskazanym terminie jest mało prawdopodobne.