

ИНТЕЛИГЕНТНА СПЕЦИАЛИЗАЦИЯ В ПЛАНОВИТЕ ДОКУМЕНТИ ЗА РАЗВИТИЕ НА БЪЛГАРИЯ

SMART SPECIALIZATION IN PLANNING DOCUMENTS FOR THE DEVELOPMENT OF BULGARIA

Проф. д-р Богданова, М. Й.
Гл. ас. Парашкевова, Е. Б.
Стопанска академия „Д. А. Ценов“ – Свищов, България
m.bogdanova@uni-svishtov.bg
e.parashkevova@uni-svishtov.bg

Abstract: *Smart specialization is the conception of development based on priority investment in strategic advantages in national and regional level. This concept found a place in many strategic and sectoral documents at national, regional, operational and financial level. European policy for the period 2014-2020 appears smart specialization as a mechanism for achieving sustainable and balanced growth. The main focus of it is knowledge and innovation. The article discusses some aspects of smart specialization and their impact in Bulgarian planning practice.*

Keywords: SMART SPECIALIZATION, PLANNING DOCUMENTS, ENTREPRENEURIAL DISCOVERY

1. Въведение

Специализацията е метод за производство, при който даден бизнес, регион или икономика се фокусира върху производството на ограничен обхват продукти или услуги, за да получи по-висока продуктова ефективност. [Specialization Definition | Investopedia] Отделните страни са се специализирали в определени сектори, продукти или услуги и това им носи конкурентни предимства в търговията с останалите държави. В този смисъл специализацията е естествен процес, който се е развивал под влияние на различни фактори и условия, обикновено за дълъг период от време. По-голямата част от тези фактори са обективни по своя характер – природни, климатични, конюнктурни и др.

Специализацията може да бъде провокирана, разбира се, и от субективни фактори, когато се вземат решения от управляващите за приоритетно развитие на дадено производство или сектор, най-често с цел засилване на конкурентни предимства в определена област. Именно такава е и интелигентната специализация, провеждана в Европа през програмния период 2014-2020 г. [Smart Specialization Platform]

Целта на интелигентната специализация е икономиките да се трансформират с оглед на постигането на по-висока добавена стойност и изпълнението на по-конкурентни дейности. [Panorama inforegio 44, 2012] Стратегията за интелигентна специализация е документ за осигуряване на „локално ориентирана икономическа трансформация.“ [Димитрова, 2014] Тази трансформация се базира на системния подход в управлението на националните и регионални икономики. Основно обекти на интервенция са научните изследвания и иновациите, като стратегически аспекти на политика. Една такава политика трябва „спешно да преустанови ерозията на технологичната и научна компетентност чрез по-стратегическа подкрепа на изследванията и иновациите.“ [Световна банка, 2012]

Според Европейската комисия най-важните въпроси от национално и регионално значение в процеса по интелигентна специализация са: научната дипломация, интелигентното специализиране и научноизследователските инфраструктури. [Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите, 2012] По тази причина Иновационната стратегия за интелигентна специализация дефинира политика по тези най-важни въпроси. Още повече, че тази стратегия е необходимо и задължително условие за осигуряване на ресурси от ЕСИФ в области, като иновации, наука, образование.

Разработването на иновационна стратегия за интелигентна специализация е предварително условие за провеждане на оперативни политики за интелигентен, устойчив и приобщаващ

растез. Интелигентната специализация и свързаните с нея стратегически документи осигуряват на националната и регионални територии възможност за надграждане на своите стратегически предимства и достижения, като осигурява подкрепа на дефинирани приоритетни направления. Това предполага ясна комуникационна политика за осигуряване на активно участие на заинтересованите страни, както и висока степен на интеграция и обвързаност с международни, национални, регионални публични политики и програми.

2. Концепцията за интелигентна специализация

Интелигентната специализация е подход, в чиято основа стои идеята за по-висока резултатност на реформираната кохезионна политика на ЕС. След глобалната икономическа криза и очевидния неуспех на Лисабонската стратегия, европейските лидери поеха курс на реформи, в които интелигентната специализация играе основополагаща роля. Тя е средство за подобряване конкурентоспособността на европейската икономика на основата на засилване на конкурентните предимства и инвестиране предимно в сектори, в които са постигнати значими успехи. Смята се, че най-добрият начин да се открият иновативни начини за производство и реализация, е да се обвържат всички участници в процеса и да се подсилят тяхната предприемаческа нагласа с оглед добавяне на стойност по цялата верига на стойността. За целта се очаква да се изградят ефикасни и ефективни мрежи между заинтересованите страни и да се стимулират онези фактори, които допринасят за постигането на интелигентен растеж.

Интелигентната специализация изисква ясна представа за силните и слабите страни на дадена държава или регион, които трябва да бъдат съчетани със силна лидерска позиция и обща визия на заинтересованите страни в областта на иновациите. Ключът към определяне на областите от държава или регион, които имат потенциала да бъдат различни и по-конкурентоспособни от другите, е „процесът на предприемаческо откриване“. Процесът на предприемаческо откриване се състои в разработването на творчески решения на проблеми чрез съчетаване на силни страни и нови партньори, поемане на рискове, експериментиране, търсене на нови идеи по веригата на създаване на стойност или участие в нови вериги за създаване на стойност. Освен това никога не трябва да се изпуска от поглед крайната цел на иновациите: представяне на иновативни решения на пазара и генериране на растеж и работни места. Научноизследователските организации, университетите, творческите сектори, държавните органи и гражданското общество играят важна

роля в този процеса на интелигентна специализация. Заедно те се намират в най-добрата позиция да открият областите, в които е вероятно регионът да се отличи благодарение на съществуващите в него възможности и производствени активи. Количествените проучвания на удовлетвореността може да не са достатъчни, тъй като те предлагат само ретроспективен поглед, а не творчески напредничави идеи, каквито може да се родят в процеса на съвместно създаване.

Интелигентната специализация изисква висока степен на свързаност както с транснационални и национални политики, програми и стратегии, така и по отношение на инструментите и методите. Управлението на знанието и наличната научна инфраструктура е от съществено значение за успеха на една такава концепция. Европа обръща особено внимание на интелигентната специализация на свързаните иновационни стратегии, като ги разглежда като документи чрез които на базата на предприемаческото откритие, публичните и частните ресурсите да се използват по-ефективно и да се увеличи синергетичния ефект от прилагането на различните политики на национално и регионално равнище и на равнище ЕС. Именно в това се заключава основната идея на интелигентната специализация – получаване на възможно най-добрите резултати по отношение на иновациите при най-ефективно изразходване на обществените средства.

Основните принципи на интелигентната специализация са насочени към фокусиране в приоритетни области за научни изследвания и иновации, които имат конкурентно предимство или имат потенциал за развитие на пазара и принос към икономиката на знанието. Тези приоритетни области трябва да имат принос към:

- социално-икономическата трансформация на страната или региона;
- подобряване на иновационните технологии, използвани в предприятията;
- растеж на частните разходи за научни изследвания и иновации.

В този смисъл концепцията за интелигентната специализация е средство за постигане на приоритетите на Стратегия „Европа 2020“ и на цялостната кохезионна политика на ЕС, свързана с интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж. Но постигането на тази цел изисква реорганизиране на начините за планиране и финансиране на програми и проекти на всички нива в ЕС – процес, който е дълъг, сложен и включва множество участници в различни конфигурации. Най-съществената реорганизация е свързана с прилагането на такива механизми в оперативните програми, чрез които промените в мисленето и в действията да достигнат до най-ниските йерархични нива – местните общности и региони. За да се реализира на местно ниво идеята за интелигентна специализация, тя трябва да бъде транслирана до съответните заинтересовани страни по начин, който да ги направи ефективни и реални участници в процеса. Формалното им участие не само е безполезно, но и вредно, при това с дългосрочни последици, доколкото именно от заинтересованите страни следва да определят насоките за развитие на съответния регион. В този смисъл те следва да бъдат активни участници, които да имат визия за развитието на региона, да комуникират и да достигнат до консенсус.

Методологията за изработване на стратегия за интелигентна специализация е добре разписана в съответните документи на ЕК. Разработени са конкретни насоки, създадена е платформа, участници в която са всички, свързани с процеса. Към януари 2017 г., в платформата се регистрирани 179 региона (вкл. от страни извън ЕС, като Турция, Сърбия, Молдова и Норвегия) и 18 страни членки. Провеждат се множество събития, организирани от университети, регионални власти, неправителствени организации и др. В резултат на това в страните членки и в много региони от ниво NUTS 2 са разработени и приети след дълъг процес на обсъждане съответните национални и регионални стратегии за интелигентна специализация (3S).

Съгласно приетата методология, изборът на приоритети в националните стратегии за интелигентна специализация се извършва на база на комбиниран подход, който включва количествен и качествен анализ. Проучват се статистически данни за резултатите в различните икономически сектори по няколко ключови показателя. Качественият анализ се извършва въз основа на предварително уточнени критерии. За България такива са държавна подкрепа в икономическите дейности (например чрез Националния иновационен фонд, ОП "Развитие на конкурентоспособността на българската икономика" 2007-2013, Национален фонд „Научни изследвания“ и други публични инструменти), брой на реализираните проекти, включително, финансирани от „Хоризонт 2020“ и други европейски и международни програми, проявени интерес от страна на научните среди и на бизнеса за развитие на научните изследвания в съответния сектор и др. Количественият и качественият анализ се допълват от крос анализ, при който се интегрират резултатите от проучването на иновациите от една страна и на научните изследвания в съответния сектор, от друга. Резултатите се подлагат на широко обществено обсъждане със заинтересованите страни и след постигане на консенсус, се взема окончателно решение за направленията за ускорено технологично развитие.

3. Проблеми при разработването на иновационната стратегия за интелигентна специализация

В процеса на разработване на ИСИС се откриват множество проблеми.

- Методика на разработване

Ключовият момент в процеса на разработване на ИСИС е свързан с начина, по който да се приоритизират целите и мерките за развитие на национално и регионално ниво. Съгласно методиката на ЕК, се прилага количествения метод на Бергман–Фесер, чрез който се дефинират индустриалните и регионални клъстери. Критериите са: структура на пазара, степен на интензивност на използване на технологии и знания, експортна ориентация, регионална специализация, място и потенциал за развитие във веригата на стойността. Индустриите, които покажат висок коефициент на специализация – над 2, биват избрани като обект за интервенция по двете оперативни програми: „Наука и образование за интелигентен растеж“ и „Иновации и конкурентоспособност“.

Когато обаче две групи индустрии покажат сходни показатели, тогава възниква конкуренция между секторите за достъп до публична финансова подкрепа.

Проблемът е типичен за ситуации, в които се налага да се вземе субективно решение поради липса на достатъчно обективни аргументи в полза на един или друг вариант. Както се твърди в доклада за Стратегията за интелигентна специализация, очаква се да бъдат взети „трудни решения за преназначаване на финансирането към университетите и научните институти които постигат резултати, и за ограничаване на финансирането на тези, които не се справят“. За да се вземе окончателно решение, е необходимо процесът на избор на приоритети да се проведе прозрачно и да се ръководи от независими фасилитатори, за да бъдат равнопоставени заинтересованите страни.

- Координация между институциите във вертикален и хоризонтален разрез

Интеграционният характер на Стратегията неизменно поражда проблеми, свързани с нейното разработване и прилагане. По съвет на Световната банка, в България, както и в останалите страни, се създаде координиращ орган - Национален съвет по иновации, който изпълнява функциите на координиращо звено. В него членуват представители на всички заинтересовани страни. Въпреки това комуникацията бе трудна, бавна и тромава и процесът на разработване на стратегията продължи няколко години.

Ниската институционална плътност на националната иновационна система също допринася за трудния диалог и бавното осмисляне на предимствата на ИСИС като механизъм за подпомагане на интелигентния растеж.

Решението на този проблем е трудно, доколкото изисква промяна на начина на работа както на централните институции, така и на тези на регионално ниво, които следва да се разглеждат в много по-голяма степен като посредници (хъбове) на информация и на технологично знание, необходимо на крайните потребители – университетите и фирмите, които развиват иновации. Такива институции следва да са бизнес центрове и агенции за регионално развитие, които съществуват и в момента, но изпълняват твърде ограничени функции в националната, и особено в регионалните иновационни системи.

- Отчитане интересите на всички групи заинтересовани страни

Основните участници в интелигентната специализация са: научни организации, университети и съвместни изследователски центрове и лаборатории, центрове за върхови постижения, центрове за компетентност, центрове за трансфер на технологии и т.н.; развойни звена в бизнес структури или в браншови организации; технологични паркове и иновационни центрове; бизнес организации.

В рамките на взаимодействието между участниците се осигурява генериране на иновации и трансфер на знание, които са в основата на интелигентна специализация. От тук става ясно, че ключови моменти по отношение на заинтересованите страни са тяхното ясно идентифициране, активно включване на всеки етап от процеса, качествен анализ на техните компетенции и потенциал, и дефиниране на конкретни роли.

Независимо от подробно представената в ИСИС широка консултантска процедура, е спорен въпроса доколко са отчетени интересите на всички групи заинтересовани страни. Коментарите във връзка с изискванията на ЕК по отношение на броя на тематичните области и избора на тематични направления не само на национално ниво, но и по райони за планиране, по-скоро извеждат на преден план един друг въпрос: Защо на документите за стратегическо национално и регионално развитие се гледа единствено като на политики, които са диктувани единствено от ЕК и които ще бъдат финансирани от ЕСИФ или други извън национални източници?

Както отбелязват някои автори, българският модел се характеризира с „изключително концентриран характер на тематичните области, формулирани в Иновационната стратегия за интелигентна специализация (ИСИС) – общо четири на брой за страната, в които ще бъдат развивани ЦВП и ЦК (бел. ав. Центрове за върхови постижения и центрове за компетентност). Прегледът на приоритетните области на останалите страни членки показва, че средно те са около 8, като в страни като Португалия достигат 17. Дори и малки икономики, като тези на Латвия или Естония са с 5, респективно 6 области на приоритетно въздействие.“ [Богданова, 2016]

Идентифицираните 4 тематични приоритета на национално ниво и дефинираните приоритети на регионално ниво до голяма степен ограничават конкуренцията и достъпа до финансиране на голям брой бизнес организации и научни организации. Регионалната специализация се използва като регионална бонус система при осигуряване на подкрепа чрез финансовите инструменти на ЕСИФ. До голяма степен запазвайки правилата на свободната пазарна инициатива, държавата прилага някои практики на централизираното планиране. Факт е, че включването на заинтересованите страни в процеса по определяне на приоритетите обхваща организациите на работодателите и други представителни структури, но е факт, че има и недостатъчно популяризиране на въздействието и начина на прилагане в политиката за прилагане на тези избрани и консултирани тематични направления.

Добрите практики предполагат първо да бъде изведен и популяризиран механизма за прилагане в практиката на избраните приоритетни направления за развитие, за да е възможно осигуряването на обективна преценка за адекватността на избраните приоритети.

- Кратък период на конвергенция между научната и технологичната политика

С оглед на начина на формиране на публични политики и на тяхното внедряване се наблюдава кратък хоризонт на конвергенция. Кратките срокове в България за постигане на цели, които развитите общества са достигали десетилетия до голяма, са предпоставка за слабости и грешки в тяхното прилагане. Закъснението на страната ни при създаване на институционална и организационна среда за развитие на икономика, базирана на знанието, и в същото време политическата воля да се реализират бързо необходимите промени в кратки срокове са съпътствани от високо ниво на риск, тъй като заинтересованите лица не са наясно с механизмите за прилагане на тези политики.

- Адекватни процедури, които гарантират, обективен мониторинг на процеса по интелигентна специализация

С приемането на Иновационната стратегия за интелигентна специализация на България се извежда задължението за дефиниране на насоки за нейния мониторинг. Целта е ежегодно да се подготвя мониторингов доклад за напредъка, като отправната точка е 2015г. За България избраните индикатори за мониторинг и оценка на цялостното изпълнение на стратегията са индикаторите от Innovation Union Scoreboard. Оценките от своя страна са планирани да бъдат извършени през 2017г. и 2021г. Министерството на икономиката не е подготвило годишни доклади за изпълнението и липсва информация за реалното изпълнение на документа. Въпреки липсата на мониторингови доклади се регистрира съществено забавяне на процедури по финансови инструменти, и по конкретно по ОП НОИР. Именно по тази програма се финансира изграждането на необходимата за прилагане на политиката по интелигентна специализация научна инфраструктура и капацитет. От друга страна бизнеса е изправен пред множество неизвестности по отношение на процедурите за подкрепа и връзката с интелигентната специализация, което поставя на риск успешното прилагане на концепцията в национален и регионален аспект.

4. Интегрираност на приоритетите за интелигентна специализация в националните и регионални планови документи

Традиционно интелигентната специализация е подкрепена политически чрез редица стратегически и нормативни документи, стимулиращи иновациите и трансфера на технологии. Акцентът в интелигентната специализация се поставя в следните четири направления: технологии и иновации, сътрудничество, качество и интернационализация, които са насочени в приоритетни области за развитие по райони за планиране. Развитието в избраните приоритетни области се базира на стратегически избор за развитие на бъдещите потребности и потенциалите за тяхното задоволяване, като по този начин се цели достигане на високо ниво на конкурентоспособност.

Логично процеса по интелигентна специализация е да бъде планиран и организиран, тъй като важноста му за развитието на регионалните и национална икономики е голяма. Процесът на планиране включва изпълнение на предварителни условия за интелигентна специализация.

Интелигентната специализация работи при наличие на национална или регионална стратегия за научни изследвания и иновации, която е в отговор на националната политика за реформи и развитие. Целта в дългосрочен план е да се даде тласък на частните разходи за научноизследователска и иновационна дейност, което да е в съответствие създадените и

добре функциониращи национални и/или регионални системи за научни изследвания и иновации. Постигането на тази дългосрочна цел е възможно, ако стратегическите планови документи за интелигентна специализация се основават на проблемноориентиран SWOT анализ, който да даде насоката при избор на стратегически приоритети.

Националните и регионалните стратегии за интелигентна специализация са интегрирани планови документи за научна и икономическа трансформация, които имат за цел да:

- Осигуряват подкрепа и инвестиции за ключови приоритети за национално и регионално развитие, базирано на знанието и иновациите.
- Подпомогнат процеса по генериране на конкурентни предимства и потенциал за високи достижения на територията върху която се интервенира, при отчитане на вътрешния ѝ потенциал.
- Подпомогнат технологичните, процесните и системните иновации и да ангажира частния капитал за тяхното внедряване.
- Осигуряват широко участие на заинтересованите страни в процеса по интелигентно специализиране на националната и регионална икономика, като подкрепят иновациите и научно-развойната дейност.
- Изградят надеждни системи за мониторинг и оценка на напредъка по интелигентна специализация в национален и регионален аспект.

Както бе посочено по-горе, идеите и подхода на интелигентната специализация са водещи в актуализирания вариант на Националната стратегия за развитие на научните изследвания до 2025 г. а също и в ОП „Наука и образование за интелигентен растеж“, ОП „Иновации и конкурентоспособност“, ОП „Инициативи за малки и средни предприятия“, Национален иновационен фонд и др. Пропуските в координацията са сериозно предизвикателство за политиката. Появата и развитието на нова дейност, или на прехода от съществуваща дейност с нова, или с продължаване на съществуваща дейност чрез някакъв вид диверсификация, са процеси, които могат да бъдат блокирани от много видове пропуски в координацията между политики, програми и заинтересовани страни. Това налага висока степен на обвързване на тези елементи и привеждане на действията за постигане на определена визи, дефинирана в стратегията за интелигентна специализация.

В платформата за стратегии за интелигентна специализация на субнационално ниво е посочена единствено стратегията на община София. Разработени са също и стратегии на общините Русе и Габрово.

И докато на национално ниво се регистрират положителни тенденции за интегрираност на плановите документи, то подобна интеграция на по-ниските йерархични нива по-скоро е случайна практика, отколкото целенасочена интервенция.

Слабостите на ниво областни стратегии, общински планове и секторни общински стратегии до голяма степен са сходни.

Липсва интегрираност на областно и общинско ниво, както и на секторно с приоритетите за регионална специализация. Твърде ще бъдат извършени оценки документите от системата за регионално развитие и при последващата актуализация се очаква да бъдат отчетени политиката за интелигентна специализация. Времето лагове и липсата на координация в организационно технологичен аспект са причините разглежданата концепция да отсъства от документите за регионално развитие. Те обаче също са обвързани с финансовите инструменти от ЕС и частните инвестиции в ключови проекти.

В края на 2016 г. се планираше актуализация на всички областни стратегии за развитие с оглед привеждането им в съответствие с ИСИС. Реални действия обаче не бяха осъществени. По този начин в средата на програмен период 2014-2020 България все още има политики, които си противоречат, липсват допълняемост, синергия и една посока за развитие.

Интелигентната специализация не е само за "най-добрите" райони и технологични лидери. Напротив, тази концепция предвижда стратегии и роли за всеки регион. На този етап на най-ниските нива на приложението ѝ тя погрешно се възприема като стратегия на проста индустриална специализация на даден регион в определена тематична област. Не се отчита, че реално тя осигурява връзката между научни изследвания и иновациите в конкретен икономически сектор. На практика интелигентна специализация е процес, чрез който се осигурява преодоляването на липсващи или слаби връзки между научно изследователската и развойна дейност и иновациите ресурси и дейности, от една страна, и отрасловата структура на икономиката, от друга.

5. Заключение

Перспективите пред развитието на интелигентната специализация са все още в сферата на прогнозите. Въздействието от политиката за интелигентната специализация се очаква да бъде в следните насоки:

Икономическо въздействие – създаване на нови продукти, развитие на нови пазара, разглеждани като дял от БВП;

Пазарно въздействие – нарастване на разходите за научни изследвания и иновации, като дял от БВП, в това число и прираст на частни инвестиции в изследвания и иновации;

Изграждане на мрежи за коопериране – инвестиции в създаване на клъстери, изграждане на мрежи и умения за сътрудничество между участниците в националната и регионална иновационна система;

Създаване на експортен потенциал и конкуренти предимства – интернационализация на икономиката, като цяло и на производствата в приоритетните направления, създаване на предпоставки за ендогенно развитие на износа на страната.

Тук са изведени само част от по-важните акценти по отношение на интелигентната специализация, без да се навлиза подробно. Факт е, че успехът ѝ до голяма степен зависи от интегрираността на политическите и програмни мерки, компетентността на участниците в националната и регионална иновационна система и установените канали за трансфер на знание.

Литература:

1. Богданова, М. Центровете за върхови постижения и за компетентност – политики и подходи за управление. Сборник с доклади от годишна университетска научна конференция. 20-21 октомври 2016, т. 7, ИК на НБУ „Васил Левски”, 2016, с. 48.
2. Димитрова, В. Ролята на интелигентната специализация в регионалното развитие на България. Сборник с доклади от единадесета международна научна конференция „Интелигентна специализация“, МВБУ, С., 2014, с. 142.
3. Интелигентната специализация. Двигателят на бъдещия икономическия растеж в регионите на Европа. //Panorama inforegio 44/ 2012, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/panorama/pdf/mag44/mag44_bg.pdf
4. Световна банка. Постигане на интелигентен растеж. Как научните изследвания и иновациите да работят за България. 2012, с. 2, <http://siteresources.worldbank.org/BULGARIAEXTN/Resources/305438-1224088560466/5477317-1328619187083/bg.pdf>
5. Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите „Подобряване и фокусиране на международното сътрудничество на ЕС в областта на научните изследвания и иновациите – стратегически подход” COM(2012) 497.
6. Smart Specialization Platform <http://s3platform.jrc.ec.europa.eu/home>
7. Specialization Definition | Investopedia <http://www.investopedia.com/terms/s/specialization.asp#ixzz4WCPoVfDL>