

Robert Stanisławski

Założenia polityki innowacyjnej państwa

Ekonomiczne Problemy Usług nr 70, 13-35

2011

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

ROBERT STANISŁAWSKI

Politechnika Łódzka

1. ZAŁOŻENIA POLITYKI INNOWACYJNEJ PAŃSTWA

1.1. Podstawowe pojęcia dotyczące polityki innowacyjnej

Analizując zakres znaczeniowy polityki innowacyjnej, należy zdefiniować trzy podstawowe pojęcia: polityka naukowa, naukowo-techniczna i przemysłowa¹. Konieczność dokonania ich charakterystyki wynika z często zamiennego (i nie do końca słusznego) wykorzystywania tych pojęć. Pierwsza z nich obejmuje sztukę (umiejętność) kierowania procesem rozwoju nauki i wykorzystania jej wyników zgodnie z celami państwa². Z kolei w drugim przypadku polityka ta związane jest z ustalaniem reguł kierowania rozwojem nauki i techniki oraz wykorzystaniem ich wyników zgodnie z celami państwa i społeczeństwa³. Trzecia z nich obejmuje zamierzone działania rządu oddziałujące na strukturę produkcji przemysłowej⁴. Zdaniem niektórych ekonomistów, polityki naukowo-technicznej nie należy dzielić na politykę naukową i techniczną (rozumie się przez nią system kierowania procesem rozwoju majątku narodowego państwa zgodnie z celami

¹ Definicje przytoczone za: W. Janasz, K. Koziół, *Determinanty działalności innowacyjnej przedsiębiorstw*, PWE, Warszawa 2007.

² L. Białoń, T. Obrębski, *Nauka i technika w rozwoju społeczno-gospodarczym*, PWN, Warszawa 1989.

³ S. Marciniak, *Innowacje i rozwój gospodarczy*, Politechnika Warszawska, Warszawa 2000.

⁴ W. Janasz, K. Koziół, *Determinanty działalności innowacyjnej...* op.cit.

i interesami społeczeństwa⁵), gdyż między nimi istnieje korelacja przejawiająca się tworzeniem zależności między nauką a działalnością człowieka (organizacyjną, techniczną, prawną, finansową, informacyjną), mającymi na celu rozwój społeczno-gospodarczy⁶. Traktowanie tych dwu polityk oddzielnie ma swoje uwarunkowania w kwestiach finansowych, a konkretnie w optymalizacji decyzji o podziale środków na naukę i technikę. Podział ten ma na celu takie ich wydatkowanie, aby uwzględnione zostały długookresowe strategie rządu w zakresie wspierania procesu rozwoju bazy naukowej i technicznej (naukowców, dyscyplin naukowych, placówek naukowych). Istnienie charakteru synergicznego tych dwóch polityk przemawia za traktowaniem polityki naukowo-technicznej jako spójnego i uzupełniającego się elementu wśród innych polityk strukturalnych⁷. Jednakże abstrahując od słuszności (bądź też nie) tego podziału, należy zauważyć, że pojęcie polityka naukowa ma dosyć obszerny i ogólny charakter, stąd też zawiera w sobie uszczegółowienie, jakim jest polityka naukowo-techniczna, stanowiąc część tej pierwszej.

Polityka przemysłowa jest częścią polityki gospodarczej państwa. Jej definicja odnosi się również do polityki innowacyjnej. Ta ostatnia stanowi przykład jednej z polityk strukturalnych, w których wzajemne zależności (relacje) elementów składowych (np. przedsiębiorstw) regulowane są prawami rynku, a ich kierunek rozwoju określany jest w ograniczonym zakresie przez interwencjonizm państwa. W podobny sposób definiują politykę innowacyjną dokumenty OECD, według których jest ona jedną z polityk gospodarczych (powstała z połączenia elementów polityki naukowej, technologicznej i przemysłowej) i obejmuje następujące obszary: wzmacnianie powiązań w narodowym systemie innowacji, kształtowanie i rozbudowywanie zdolności do wprowadzania innowacji, zarówno w dziedzinie techniki i technologii, jak i organizacji i edukacji, optymalne wykorzystanie innowacji jako podstawowego czynnika wzrostu gospodarczego oraz zwiększającego liczbę trwałych miejsc pracy, dokonywanie strukturalnych zmian technicznych, technologicznych i jakościowych w przemyśle, wykorzystanie

⁵ L. Białoń, T. Obrębski, *Nauka i technika...*, op.cit.

⁶ J. Baruk, *Innowacje czynnikiem efektywnego rozwoju przedsiębiorstwa (aspekty ekonomiczno-organizacyjne)*, Wydawnictwo Uniwersytetu Lubelskiego, Lublin 1992.

⁷ B. Onak-Szczepanik, *Innowacyjność gospodarki Polski a polityka innowacyjna państwa*, (w:) *Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy. Gospodarka oparta na wiedzy*, (red.) M.G. Woźniak, zeszyt 11, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2007.

współpracy międzynarodowej oraz procesów globalizacji w gospodarce⁸. Wielopoziomowość tej polityki przedstawia kolejna definicja określająca ją jako zbiór działań mających na celu: „(...) pozyskiwanie, przystosowywanie i zastosowanie nowych lub udoskonalonych produktów, procesów, organizacji pracy i produkcji, metod zarządzania lub usług, stosowanych na różnych poziomach: przedsiębiorstwa, lokalnym, regionalnym, państwowym, międzynarodowym”⁹.

Polityka innowacyjna kształtowana jest przez rząd, który poprzez odpowiednio sformułowane narzędzia (instytucjonalne, ekonomiczne, prawne) wpływa na kształt innowacyjności gospodarki, zgodnie z założonymi celami społeczno-gospodarczymi¹⁰. Jednym z założeń istnienia odpowiednich narzędzi tej polityki ma być zapewnienie pomocy we wprowadzaniu nowych produktów, usług, procesów technologicznych i technik zarządzania¹¹. Zasadniczymi podmiotami (aktorami) tej polityki są: przemysł, nauka i rząd¹². Pierwszy z nich ogrywa kluczową rolę, gdyż to on staje się aktywnym i biernym podmiotem tej polityki. Oznacza to bowiem, że z jednej strony staje się on wykonawcą jej założeń (wskutek jej oddziaływania), z drugiej zaś jest jej odbiorcą, czyli podmiotem, do którego jest ona kierowana (zazwyczaj nie mając wpływu na skuteczność proponowanych w jej ramach rozwiązań). Ponadto przemysł w procesie unowocześniania gospodarki (jako wykonawca) stymuluje zarówno popyt, jak i oferuje podaż rozwiązań innowacyjnych, stąd jego ogromne znaczenie. Drugi aktor tej polityki, jakim jest nauka, w wyniku komercjalizacji osiągniętych wyników prac badawczych i rozwojowych dostarcza użyteczne rozwiązania dla przemysłu, z własnej inicjatywy lub w odpowiedzi na konkretne zamówienie. Nauka (bardziej sektor nauki) również, podobnie jak poprzedni składnik, podlega instrumentom polityki innowacyjnej (przemysłowej) państwa. Trzeci rodzaj podmiotu uczestniczący w realizacji założeń tej polityki to rząd, który w tym wypadku pełni funkcję decyzyjną i regulacyjną, rzadziej realizacyjną (np. poprzez zamówienia publiczne).

⁸ *The Measurement of Scientific and Technological Activities, Guidelines for collecting and interpreting innovation data*, Third edition, OECD, Eurostat, Oslo Manual 2005.

⁹ J. Baruk, *Zarządzanie wiedzą i innowacjami*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2006.

¹⁰ W. Janasz, *Innowacyjne strategie rozwoju przemysłu*, Fundacja na rzecz Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 1999.

¹¹ E. Stawasz, *Innowacje a mała firma*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1999.

¹² A.H. Jasiński, *Innowacje i transfer techniki w procesie transformacji*, Difin, Warszawa 2006.

Powstaje tutaj pytanie, czy można stosować zamiennie pojęcia polityka naukowo-techniczna i polityka innowacyjna. Ze względu na sposób realizacji założonych celów raczej nie. Pierwsza z nich, jak wcześniej zauważono, zajmuje się „określaniem reguł kierowania”, druga zaś „udzielaniem pomocy” w zakresie nowych wdrożeń w przemyśle. Ponadto polityka innowacyjna większe znaczenie przywiązuje do innowacji i technologii¹³ (oraz ich wdrożeń w przemyśle), natomiast polityka naukowo-techniczna koncentruje się w większym stopniu na badaniach naukowych i nauce¹⁴.

Reasumując, należy podkreślić, że „polityka innowacyjna jest połączeniem polityki przemysłowej i polityki naukowo-technicznej, przy czym ta ostatnia stanowi część polityki naukowej, a polityka przemysłowa jest częścią polityki gospodarczej”¹⁵. Można stwierdzić, że polityka innowacyjna korzysta z dokonań polityki naukowej i za pomocą dostępnych instrumentów (instytucjonalnych, ekonomicznych prawnych – stworzonych przez rząd) w ramach polityki przemysłowej wpływa na procesy innowacyjne w gospodarce zgodnie z założonymi celami społeczno-gospodarczymi. Polityka innowacyjna sensu stricto jest więc jedną z polityk gospodarczych państwa.

Wyjaśnienia wymaga także pojęcie polityki przedsiębiorstw. W ujęciu makroekonomicznym oznacza ono określone przez państwo instrumenty bezpośredniego lub pośredniego oddziaływania (otoczenie), które wpływają na zachowanie przedsiębiorstw na rynku, kształtując ich wartość. Jednakże politykę tę można rozpatrywać również na szczeblu samych przedsiębiorstw (w ujęciu mikroekonomicznym), mając na uwadze określoną ich grupę, branżę lub sektor (np. MSP). O ile w polityce przemysłowej bierze się pod uwagę strukturę przemysłu (jako całości), o tyle w polityce przedsiębiorstw większe znaczenie

¹³ Istnieje zdecydowana różnica w postrzeganiu terminów *technika* i *technologia*, porównując angielskie i polskie znaczenie tych słów. Angielski termin *technology* odpowiada pojęciowo polskiemu terminowi *technika*, jednakże jego znaczeniowy charakter jest zdecydowanie szerszy. W polskiej literaturze *technika* oznacza „zespół środków materialnych służących osiągnięciu celów działalności gospodarczej, obejmujący maszyny, urządzenia, narzędzia (...)”. Natomiast „jeżeli tym środkiem przyporządkujemy sposoby (metody) ich użycia, a w szczególności organizację produkcji, otrzymamy technologię (...)” – zob. S. Marciniak, *Innowacyjność i konkurencyjność gospodarki*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2010. W literaturze angielskiej *technika* zawiera: urządzenia, technologię i organizację (na technikę składają się różne technologie), czyli jest to pojęcie szersze niż w literaturze polskiej.

¹⁴ B. Onak-Szczepanik, *Innowacyjność gospodarki...*, op. cit.

¹⁵ K. Kozioł, *Ewolucja polityki innowacyjnej w Unii Europejskiej*, (w:) *Innowacje w strategii rozwoju organizacji w Unii Europejskiej*, (red.) W. Janasz, Difin, Warszawa 2009.

ma struktura i rozwój przedsiębiorstw jako elementy składowe całej gospodarki narodowej. Z tego też punktu widzenia polityka przedsiębiorstw wchodzi w skład szeroko rozumianej polityki przemysłowej, stanowiąc cel jej oddziaływania.

Rozpatrując wspomniane powyżej instrumenty oddziaływania (bezpośredniego i pośredniego) na przedsiębiorstwa, to w pierwszym przypadku najczęściej wykorzystuje się instrumenty prawne (w postaci aktów prawnych), w drugim zaś ogranicza się je do kształtowania otoczenia, w którym działa dane przedsiębiorstwo. Dotyczy to różnych jego aspektów: ekonomicznych, społecznych, ekologicznych czy edukacyjnych. Rola państwa (rządu) w kształtowaniu polityki przedsiębiorstw jest szczególnie istotna w dobie wyzwań globalizacji, gdzie czynnikiem decydującym o konkurencyjności staje się wiedza. Zapewnienie dostępu do niej powinno stać się priorytetem strategicznym każdej rządzącej ekipy. Wiedza przestaje bowiem być tylko i wyłącznie sprawą pojedynczego przedsiębiorstwa, staje się dobrem publicznym, a więc takim, w którego dystrybucji dużą rolę powinno odgrywać państwo poprzez kształcenie, szkolenie, prace badawcze czy publikacje. Ma ono więc możliwość pośredniego oddziaływania na przedsiębiorstwo poprzez określanie jego otoczenia i warunków jego rozwoju w ramach założonych celów polityki (wiedza jest tylko jednym z przykładów oddziaływania pośredniego). Duże znaczenie wiedzy wynika z faktu, że w wyniku występujących różnych sprzężeń i zależności staje się ona wyznacznikiem postępu i rozwoju innowacyjnego (oznaczającego wprowadzenie nie tylko nowych produktów czy rozwiązań technologicznych, ale wszelkich nowości podnoszących skuteczność działania) przedsiębiorstwa¹⁶. Można powiedzieć, że sprzężenia te zachodzą także na styku polityki przedsiębiorstw i polityki innowacyjnej.

1.2. Ewolucja i założenia polityki innowacyjnej

Początków polityki innowacyjnej należy poszukiwać w latach 50. ubiegłego stulecia. Wówczas to zauważono, że przewagę konkurencyjną w stosunku do takich potęg, jak Japonia i USA, kraje europejskie mogą budować jedynie na podniesieniu innowacyjności swoich gospodarek. W Polsce o konieczności stworzenia polityki mającej na celu podniesienie konkurencyjności przemysłu

¹⁶ Wzajemne relacje pomiędzy przedsiębiorczością a innowacjami zostały szczegółowo przedstawione w drugim rozdziale niniejszego opracowania pt.: „Polityka innowacyjna wobec MSP”.

i jego unowocześnienie zaczęto mówić dopiero po zmianach ekonomicznych i politycznych w latach 90.

Lata 50. charakteryzują się formułowaniem założeń polityki naukowej. Panuje powszechne przeświadczenie o ogromnym znaczeniu nauki jako źródła postępu. Jednakże na przełomie lat 60. i 70. brak spektakularnych sukcesów naukowych, które mogłyby mieć swoje przełożenie na praktykę, załamał wiarę w naukę, zmuszając do znacznie bardziej wybiórczego (selektywnego) wspierania nauki (badań naukowych) (tab. 1). Ograniczono częściowo finansowanie badań podstawowych na rzecz badań stosowanych. Przyczyniło się to do spadku znaczenia uniwersytetów i roli uczonych, wzrosła natomiast „użyteczność” ekonomistów i praktyków (technologów).

Kolejny etap w tworzeniu polityki innowacyjnej wyznaczają lata 80. Można wyszczególnić w tym okresie dwie zasadnicze tendencje. Pierwsza z nich charakteryzuje się przełomem w zakresie postrzegania znaczenia innowacji. Staje się ona kluczowa dla gospodarek narodowych, gdyż zaczyna się dostrzegać jej walory jako podstawowej determinanty dalszego rozwoju ekonomicznego. Wpływa to z kolei na zmianę zakresu znaczeniowego polityki naukowej. Zaczyna się rozumieć ją jako naukowo-techniczną, w której innowacyjność i rozwój technologiczny stają się zasadniczym zagadnieniem. Powstające przemysły innowacyjne stają się przedmiotem zainteresowania polityki przemysłowej. Stworzone pojęcie polityki innowacyjnej zaczyna obejmować zarówno elementy polityki naukowej (naukowo-technicznej), jak i przemysłowej¹⁷. Druga charakterystyczna tendencja dla lat 80. to wzrost znaczenia wyższych uczelni w procesie transferu wiedzy do przemysłu. Jednakże odchodzi się od wykorzystywania badań podstawowych i stosowanych jako zasadniczego źródła innowacji.

¹⁷ W. Janasz, K. Kozioł, *Determinanty...*, op. cit.

Tabela 1

Ewolucja państwowej polityki w krajach wysoko rozwiniętych w latach 1950–2010

Lata 50. i 60. ubiegłego wieku	Polityka naukowa <ul style="list-style-type: none"> ▪ Edukacja naukowa ▪ Badania akademickie ▪ Badania podstawowe 	Polityka przemysłowa <ul style="list-style-type: none"> ▪ Granty badawczo-rozwojowe ▪ Restrukturyzacja przemysłu ▪ Edukacja techniczna i szkolenia 	Polityka przedsiębiorstw <ul style="list-style-type: none"> ▪ Nacisk na przedsiębiorstwa ▪ Tworzenie narodowych okrętów flagowych
Lata 70.	Polityka naukowa <ul style="list-style-type: none"> ▪ Rezygnacja z badań podstawowych ▪ Wspieranie badań naukowych o charakterze selektywnym ▪ Spadek znaczenia uniwersytetów 	Polityka przemysłowa <ul style="list-style-type: none"> ▪ Tworzenie załączków polityki innowacyjnej (granty na innowacje, rządowe zakupy stymulujące innowacje) ▪ Wspieranie przez rządy badań nad nowymi produktami 	Polityka przedsiębiorstw <ul style="list-style-type: none"> ▪ Rosnący nacisk na rozwój małych przedsiębiorstw
Lata 80.	Strategiczna polityka innowacyjna		
	Polityka naukowa (i techniczna) <ul style="list-style-type: none"> ▪ Tworzenie podstaw w zakresie polityki technologicznej ▪ Wzrost znaczenia nauki ▪ Wzrost znaczenia uczelni wyższych ▪ Odejście od stosowania badań podstawowych i stosowanych 	Polityka przemysłowa <ul style="list-style-type: none"> ▪ Tworzenie podstaw w zakresie polityki technologicznej ▪ Rozwój produktów wysokich technologii ▪ Współpraca międzynarodowa 	Polityka przedsiębiorstw <ul style="list-style-type: none"> ▪ Nacisk na nowe firmy wykorzystujące wysoką technikę ▪ Nacisk na współpracę między przedsiębiorstwami
Lata 90.	Polityka innowacyjna		
	Polityka naukowa <ul style="list-style-type: none"> ▪ Wzrost znaczenia komercjalizacji nauki ▪ Wzrost znaczenia roli kształcenia ustawicznego ▪ Wzrost znaczenia regionalnej polityki innowacji (informacji, zarządzania itp.) na rzecz podnoszenia konkurencyjności regionów ▪ Rozwój społeczeństwa opartego na wiedzy 	Polityka przemysłowa <ul style="list-style-type: none"> ▪ Współpraca z instytucjami finansowymi w zakresie rozwoju innowacyjnego ▪ Polityka technologiczna ▪ Rozwój oparty na ponadnarodowych strukturach 	Polityka przedsiębiorstw <ul style="list-style-type: none"> ▪ Małe, średnie przedsiębiorstwa tworzą różnego rodzaju powiązania partnerskie ▪ Modyfikacja regulacji prawnych mających na celu zwiększenie innowacyjności gospodarki ▪ Umiejdzynarodowianie przedsiębiorstw (internacjonalizacja)
Pierwsza dekada XXI wieku	Międzynarodowa polityka innowacyjna		
	Polityka naukowa <ul style="list-style-type: none"> ▪ Duży nacisk na komercjalizację nauki ▪ Nacisk na dyfuzję wiedzy w otoczeniu ▪ Nacisk na nauki stosowane (techniczne) ▪ Nacisk na tworzenie konsorcjów naukowych z różnych krajów ▪ Internacjonalizacja nauki 	Polityka przemysłowa <ul style="list-style-type: none"> ▪ Wzrost znaczenia UE w promowaniu innowacyjności ▪ Dalszy rozwój nowych technologii ▪ Powstawanie innowacyjnych przemysłów ▪ Wzrost roli polityki regionalnej ▪ Transfer wiedzy do przemysłu 	Polityka przedsiębiorstw <ul style="list-style-type: none"> ▪ Dyfuzja innowacji ▪ Tworzenie sieci współpracy o charakterze międzynarodowym ▪ Umiejętne zarządzanie wiedzą ▪ Technologia informacyjna i komunikacyjna

Źródło: opracowanie na podstawie: A. Pomykański, *Zarządzanie innowacjami*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2001.

W następnym etapie rozwoju polityki innowacyjnej większą wagę przywiązuje się do podnoszenia konkurencyjności gospodarek krajów europejskich wobec rosnącej przewagi USA i państw azjatyckich. Znaczenia nabiera nie tylko wiedza, ale również aspekty praktyczne, takie jak umiejętności i kwalifikacje. Ponadto w otoczeniu rozbudowuje się instytucje mające za zadanie wspierać w sposób bezpośredni lub pośredni rozwój przedsiębiorczości (szczególnie małej i średniej) i innowacyjności, takie jak: centra transferu technologii, parki (technologiczne, przemysłowe), inkubatory przedsiębiorczości i inne. Coraz większego znaczenia nabiera rozwój sektora MSP i tworzenie w jego ramach coraz to nowych przedsiębiorstw. Rządy państw europejskich widzą w nich możliwości redukcji rosnącego bezrobocia, poprawy innowacyjności gospodarki i wzrostu ekonomicznego. Widoczne jest w polityce przechodzenie od typowego zarządzania do przedsiębiorczości, od polityki przemysłowej do gospodarki opartej na wiedzy, od produkcji do usług oraz to, co najważniejsze – od dużych firm do małych¹⁸. Jednocześnie, aby zrealizować powyższe zamierzenia, szczególnie w zakresie gospodarki opartej na wiedzy, zwraca się uwagę na prowadzenie badań w ramach nawet nie pojedynczych jednostek badawczych, uczelni wyższych, lecz w ramach sieci, klastrów czy konsorcjów. W tym celu przeznaczają się na badania środki pomocowe (np. w ramach poszczególnych programów ramowych). Wiedza odzyskuje swoje znaczenie, jednak warunkiem jej wspierania jest użyteczność mierzona możliwością w zakresie konkretnych wdrożeń.

W pierwszej dekadzie XXI wieku jeszcze większy nacisk kładziony jest na transfer wiedzy do przemysłu. Duże znaczenie w tym procesie zaczynają odgrywać technologie informacyjne i komunikacyjne. Coraz większą rolę przywiązuje się do zarządzania wiedzą, której nośnikiem jest człowiek, mający odpowiednie zdolności w zakresie jej wykorzystania. Oznaczają one umiejętności obejmujące możliwość właściwego interpretowania informacji, nadawania im określonego znaczenia, określonych treści, co wymaga odpowiednich kwalifikacji i systemu motywowania¹⁹. Obok pojęcia transferu w odniesieniu do wiedzy jako podstawowego źródła innowacji (o charakterze pierwotnym) znaczenia nabiera pojęcie dyfuzji stanowiące zarówno czynnik niezbędny do rozprzestrzeniania się nowych rozwiązań w gospodarce, jak i źródło (o charakterze wtórnym) tych rozwiązań. Warunkiem niezbędnym do popularyzacji dyfuzji jako źródła rozwiązań inno-

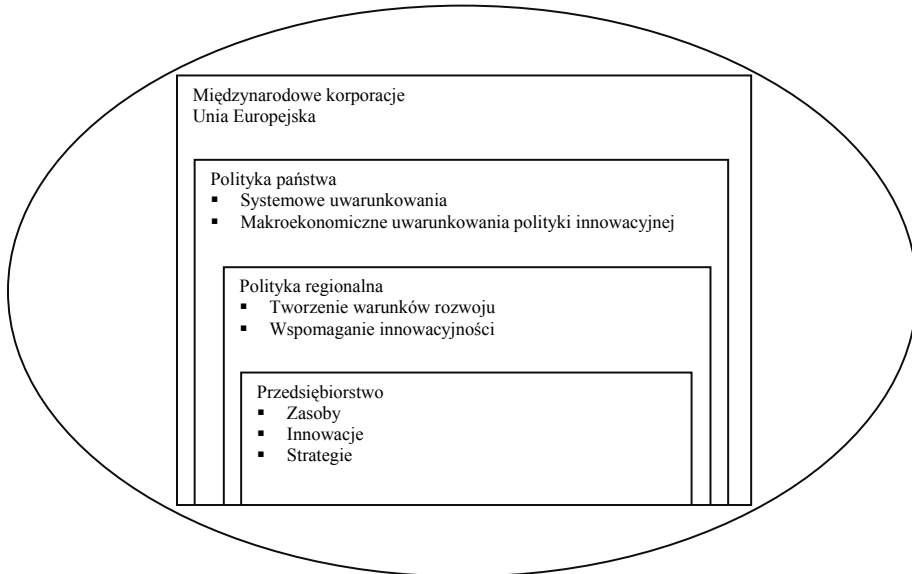
¹⁸ D.B. Audretsch, I. Grilo, A.R. Thurik, *Handbook of Research on Entrepreneurship Policy*, Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham, Northampton 2007.

¹⁹ J. Baruk, *Zarządzanie wiedzą...*, op. cit.

wacyjnych jest niewątpliwie istnienie innowacji (nowego produktu, rozwiązania technologicznego) oraz tworzenie związków partnerskich (kooperacyjnych) pomiędzy przedsiębiorstwami, przedsiębiorstwami a jednostkami B+R czy też przedsiębiorstwami a instytucjami otoczenia biznesu uczestniczącymi w procesie dyfuzji wiedzy i rozwiązań innowacyjnych. Należy podkreślić, że specyfiką pierwszej dekady XXI wieku stają się procesy związane z transferem i dyfuzją wiedzy za pomocą tworzonych poziomych lub pionowych powiązań gospodarczych. W wyniku coraz większego otwarcia się krajów na zewnątrz, szczególnie w odniesieniu do członków UE (m.in. będącego efektem pogłębiania się rynku wewnętrznego i założeń kolejnych programów strategicznych), procesy te stają się międzynarodowe i podlegają internacjonalizacji.

1.3. Cele i kierunki rozwoju polityki innowacyjnej w ogólnym znaczeniu

Zasadniczym celem polityki innowacyjnej jest podnoszenie poziomu innowacyjności państwa jako całości, jak i poszczególnych jego regionów. Ma to służyć poprawie poziomu życia mieszkańców oraz zwiększeniu konkurencyjności gospodarki. Realizacja tego celu możliwa jest poprzez: promowanie wiedzy jak najważniejszego kapitałowego czynnika wzrostu gospodarczego (stąd sformułowania społeczeństwo informacyjne czy też gospodarka oparta na wiedzy), stworzenie systemu instytucjonalnego rozwoju innowacji (instytucji otoczenia biznesu, jednostek badawczych, naukowych, edukacyjnych) oraz zapewnienie właściwej i doskonale skoordynowanej współpracy wszystkich jego elementów składowych i to, co jest najważniejsze, czyli zwiększanie zainteresowania innowacyjnością jako „sposobem na życie” przedsiębiorstw (szczególnie sektora MSP) jako głównych odbiorców i jednocześnie twórców nowych rozwiązań w gospodarce. Dla prawidłowego funkcjonowania tego systemu konieczne jest zaangażowanie administracji państwowej i samorządowej, które (będąc jednocześnie składnikami tego systemu) powinny pełnić funkcję inicjatora rozwoju innowacyjnego na szczeblu krajowym lub regionalnym (rys. 1).



Rys. 1. Podmiotowe uwarunkowania rozwoju innowacji

Źródło: A. Pomykański, *Zarządzanie innowacjami*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2001.

Państwo w procesie kreowania systemu innowacji może mieć swoje miejsce zarówno po stronie popytu (zainteresowania nowymi rozwiązaniami zgłaszanymi przez przemysł), jak i po stronie podaży (oznaczającymi zdolność technologiczną gospodarki). W pierwszym przypadku rząd może w sposób pośredni lub bezpośredni kształtować rynki krajowe lub zagraniczne, zwiększając zainteresowanie nowymi rozwiązaniami zarówno wśród beneficjentów (przedsiębiorstw), jak i finalnych odbiorców (konsumentów). Natomiast w drugim przypadku (podażowym) zaangażowanie państwa może przejawiać się bezpośrednim lub pośrednim oddziaływaniem. Bezpośrednio rząd może wpływać na poziom innowacyjności gospodarki poprzez prowadzenie działalności B + R lub wspieranie (partycypacja w kosztach) działalności innowacyjnej i tworzenie (np. instytucji otoczenia biznesu). Pośrednie oddziaływanie w ramach systemu innowacji obejmuje

kształtowanie klimatu zewnętrznego poprzez grupę takich instrumentów, jak: ekonomiczne, prawne, polityczne i inne²⁰.

Cele szczegółowe odnoszące się do polityki innowacyjnej państwa najczęściej przedstawiane są następująco: podniesienie konkurencyjności przemysłu poprzez zastosowanie osiągnięć nauki, logistyki oraz nowoczesnych technologii i wzornictwa (w produktach i usługach), wzmocnienie rangi sektora nauki poprzez wdrażanie jego osiągnięć do przemysłu, tworzenie przyjaznego klimatu dla zatrudniania naukowców, technologów i projektantów w przemyśle i niezależnych jednostkach badawczo-rozwojowych. Realizacja powyższych celów (zarówno głównego, jak i szczegółowych) związana jest nierozzerwalnie z postępującym procesem globalizacji w skali świata, jak i Europy. Dla starego kontynentu jest to o tyle ważne, że stanowi szansę dalszego rozwoju społeczno-ekonomicznego i dogonienia USA oraz krajów azjatyckich.

W polityce innowacyjnej dominują obecnie dwa nurty. Z jednej strony jest to globalizacja, z drugiej wzrost znaczenia polityki regionalnej. Pierwszy z nich charakteryzuje się wzrostem znaczenia rynków światowych, w tym zarządzania globalnego przedsiębiorstwem, i spadkiem znaczenia rynków krajowych. Globalne podejście do sektora MSP stwarza dla niego szanse rozwoju, ale też pewne zagrożenia. Szanse wynikają z możliwości, jakie stwarza liberalizacja i deregulacja gospodarki w skali świata, szczególnie dla tych podmiotów, które z racji prowadzenia ekspansywnej działalności gospodarczej wykorzystują otoczenie dla swoich potrzeb. W tym wypadku oznacza ono otwartość przedsiębiorstw na wszelkiego rodzaju nowinki (nowe technologie) pozwalające na zdobycie przewagi konkurencyjnej, a tym samym wzrost ich wartości na rynku. Największe szanse mają podmioty inwestujące w branżach o wysokim potencjale wzrostu, najmniejsze natomiast te, które zajmują się działalnością w branżach „typowych”, co jest szczególnie charakterystyczne dla sektora MSP. W dłuższej perspektywie oznacza to brak tworzenia przez nie wartości dodanej, czego następstwem na rynku jest naturalna selekcja, poprzez którą rozumie się ich likwidację lub w najlepszym przypadku fuzje lub przejęcia. Jednakże jak podkreśla A. Pomykański, proces wzajemnego wchłaniania nie jest następstwem tylko i wyłącznie braku restrukturyzacji przedsiębiorstw i oznacza być albo nie być, często dzieje

²⁰ S. Ciok, *Polityka rządu wobec wspierania działalności innowacyjnej i badawczo-rozwojowej*, (w:) *Endo i egzogeniczne determinanty obszarów wzrostu i stagnacji w województwie dolnośląskim w kontekście Dolnośląskiej Strategii Innowacji*, (red.) H. Dobrowolska-Kaniewska, E. Korejwo, Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego, Wrocław 2009.

się w wyniku chęci zwiększenia wydatków na B+R i wprowadzania nowych produktów i procesów na rynek²¹. Globalizacja w kontekście zagrożeń dla przedsiębiorców w sektorze MSP oznaczać może nieustający proces podnoszenia swojej konkurencyjności i zdobywania jej w wyniku rozwoju innowacyjnego.

Globalizacja przyczynia się do umiędzynarodowienia zarówno przedsiębiorstw, jak i technologii. Internacjonalizacja przedsiębiorstw odgrywa coraz większą rolę, co przejawia się podejmowaniem działalności gospodarczej przez podmioty w różnych częściach Europy, a nawet świata. Związane jest to z pojęciem tzw. przedsiębiorstwa międzynarodowego. Niestety, w większości przypadków odnosi się ono do podmiotów dużych. To one dostarczają większość licencji sprzedawanych w obrocie światowym (ok. 80–90%). Mikro i małe przedsiębiorstwa ze względu na swoje ograniczenia (głównie kapitałowe) nie są w stanie podejmować działalności międzynarodowej na szeroką skalę w innych krajach. Prawdą jest jednak to, że mogą one uczestniczyć w wymianie międzynarodowej i być (najczęściej) biorcami nowych rozwiązań technologicznych, czerpiąc w bezpośredni sposób korzyści z procesu umiędzynarodowienia zasobów wiedzy. Ponadto globalizacja ma wpływ na eliminowanie istniejących dotychczas barier w przepływie określonych czynników produkcji. Przykładem może być wprowadzenie w UE zasad jednolitego rynku europejskiego.

W ogólnym ujęciu można mówić o globalizacji polityki innowacyjnej, w wyniku czego następuje jej umiędzynarodowienie (jak wspomniano m.in. w poprzednim podrozdziale). Dotyczy to takich elementów, jak: rozwój sfery badawczo-rozwojowej, komercjalizacja i transfer wiedzy, tworzenie nowych technologii, podnoszenie konkurencyjności przedsiębiorstw, kształtowanie warunków współpracy między sobą i z otoczeniem oraz formowanie instrumentów (o różnym charakterze, sile i zakresie działania) sprzyjających działalności w ujęciu międzynarodowym.

Zaangażowanie elementów polityki regionalnej w rozwój innowacyjny kraju powinno przejawiać się wzrostem zaangażowania poszczególnych regionów (państw) na rzecz innowacyjności i wzrostu gospodarczego. Stąd też można mówić o rosnącej roli władz rządowych i lokalnych w tym procesie. Odwołując się ponownie do A. Pomykalskiego i J. Baruka, należy podkreślić ich słuszne spostrzeżenia, że w polityce innowacyjnej występuje korelacja pomiędzy innowacjami a czynnikami przestrzennymi. Innowacje mogą bowiem stanowić z jednej strony

²¹ A. Pomykalski, *Zarządzanie innowacjami*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2001.

stymulator rozwoju danego regionu, a drugiej region powinien stwarzać warunki i ramy dla swojego innowacyjnego rozwoju²² oraz że polityka innowacyjna oznacza wdrożenia nowości na różnych poziomach, w tym również regionalnym²³. Stąd też zarządzanie innowacjami można rozpatrywać na szczeblu kraju, regionu czy przedsiębiorstwa. Istotny w tym podziale jest szczebel regionalny (używa się wówczas pojęcia Regionalny System Innowacji – RSI – stanowiący integralną część Krajowego Systemu Innowacji – KSI). Komplementarny charakter tych dwóch systemów oznacza wspieranie RSI przez KSI. Jednakże w praktyce okazuje się, że założenia i cele opracowywane w ramach KSI nie są do końca zgodne z założeniami RSI. W ramach RSI tworzona jest spójna sieć różnego rodzaju instytucji, takich jak: ośrodki naukowo-badawcze, ośrodki transferu technologii, firmy konsultingowe, instytucje finansowe i inne, które przy współudziale władz regionalnych podejmują działania na rzecz podnoszenia innowacyjności regionu i funkcjonujących tam przedsiębiorstw (szczególnie małych i średnich). Brak zgodności realizacji założeń polityki innowacyjnej może wynikać z optymalizowania krajowych zasobów innowacyjnych, nie uwzględniając interesów regionalnych. Przykładem może być tutaj lokowanie jednostek badawczych i rozwojowych w regionach, które są już dobrze rozwinięte gospodarczo (a nie w tych, które z racji swojego zacofania najbardziej tego potrzebują, tego typu inwestycje byłyby impulsem do rozwoju regionu) i mają odpowiednio przystosowaną bazę do prowadzenia takiej działalności²⁴.

Celem polityki regionalnej jest niwelowanie różnic w rozwoju społeczno-ekonomicznym poszczególnych regionów w porównaniu ze średnią krajową. Jego realizacja wymaga lokowania często pokaźnych środków finansowych w postaci grantów inwestycyjnych lub innych dostępnych form, co powinno prowadzić do ożywienia gospodarczego i wzrostu liczby regionalnych inwestycji (budowa infrastruktury transportowej, telekomunikacyjnej, energetycznej itd.) w krótkim czasie. Jednakże długookresowo mogą one wcale nie powodować zanikania istniejących różnic. Szansą na utrwalenie efektów poniesionych inwestycji jest regionalna polityka technologiczna oparta na tworzeniu właściwej dla regionu infrastruktury innowacyjnej. Konieczne jest włączenie do niej innowacyjnych przedsiębiorstw, centrów i parków technologicznych, jednostek

²² Ibidem.

²³ J. Baruk, *Zarządzanie wiedzą...*, op. cit.

²⁴ W. Janasz, K. Kozioł, *Determinanty...*, op. cit.

badawczych oraz stworzenie mechanizmu i podstaw wzajemnej współpracy. W literaturze można spotkać pojęcie zbiorowej odpowiedzialności za region (w sensie jego rozwoju technologicznego). W tym znaczeniu wzrasta właśnie rola władz regionalnych odpowiedzialnych za rozwój małych ojczyzn. Ich zadaniem musi być tworzenie takich strategii regionalnych, które będą uwzględniały założenia polityki innowacji w regionie na miarę swoich możliwości i potrzeb. Strategie te mogą przykładowo obejmować takie działania, jak: zachęcanie przedsiębiorców do podejmowania działalności innowacyjnej (szczególnie w sektorze MSP), tworzenie warunków do powstawania *spin-off* niezwiązanych z jednostkami naukowymi, ułatwienia o charakterze lokalizacyjnym (warunki lokalowe), zapewnianie w regionie dostępności usług informacyjnych, finansowych, doradczych, szkoleniowych itp. Ponadto władze regionalne powinny uwzględnić uwarunkowania środowiska naturalnego z punktu widzenia przewidywanych inwestycji w rozwój innowacyjny.

Również w taki sam sposób postrzegany jest cel polityki regionalnej w rozumieniu UE. Jedyna różnica dotyczy punktu odniesienia, którym w tym przypadku nie jest kraj, lecz UE (dotyczy to średniego poziomu UE). Przyłączenie Polski do UE stworzyło dla naszego kraju ogromne szanse rozwoju, wskutek m.in. przyznanych środków finansowych w ramach funduszy strukturalnych przeznaczonych na niwelowanie różnic rozwojowych (strukturalnych, w tym w zakresie polityki innowacyjnej) w poszczególnych regionach kraju. Akcesja do UE miała jeszcze jeden rezultat, mianowicie uświadomiła poszczególnym rządów zakres zacofania gospodarczego, czego wymuszonym efektem stało się przygotowanie własnych strategii polityki innowacyjnej. Część założeń tej polityki jest obecnie realizowana na szczeblach regionów, czego przykładem są regionalne programy operacyjne. Warto zaznaczyć jeszcze, że członkostwo w UE nie oznacza dla Polski narzucenia i przejęcia instrumentów i rozwiązań w polityce innowacyjnej stosowanych w UE. Polska jako region UE ma za zadanie formować własne założenia tej polityki z uwzględnieniem lokalnych uwarunkowań, aby w przyszłości stać się wartościowym partnerem we współpracy naukowo-technicznej²⁵.

²⁵ Ibidem.

1.4. Instrumenty polityki innowacyjnej

Warunkiem realizacji założonych w polityce innowacyjnej celów jest opracowanie odpowiednich instrumentów mających usprawnić funkcjonowanie całego systemu zapewniającego rozwój innowacyjny przedsiębiorstw²⁶. Zdecydowaną rolę w tym procesie odgrywa rząd (władze krajowe, lokalne), którego działania mogą być prowadzone w trzech podstawowych obszarach: regulacyjnym, wspierającym oraz partycypacyjnym. Pierwszy z nich obejmuje wprowadzanie do gospodarki aktów prawnych kształtujących kierunki polityki innowacyjnej, a tym samym wpływających na podejmowane przez podmioty gospodarcze decyzje. Drugi związany jest z tworzeniem systemu wsparcia o charakterze bezpośrednim (finansowym) oraz pośrednim (tworzenie ośrodków innowacji i przedsiębiorczości). Ostatni ze sposobów dotyczy takich działań państwa, w wyniku których angażuje się ono bezpośrednio w poprawę innowacyjności swojej gospodarki. Przykładem mogą być inicjatywy przygotowywane i jednocześnie finansowane przez rząd typu: tworzenie jednostek badawczych i zwiększanie ich udziału w transferze wiedzy do przemysłu.

Inny podział instrumentów obejmuje następujące grupy²⁷: prawne, finansowe, infrastrukturalne (organizacyjne), strukturalne oraz handlowe. Prawne obejmują ustawodawstwo w różnych obszarach na rzecz tworzenia sprzyjających warunków rozwoju innowacyjności, w tym ochronę własności intelektualnej, praw rynku, zapewnienia dostępu do nowych technologii poprzez ułatwienia w zakresie ich transferu itd. Finansowe dotyczą zapewnienia przez państwo wsparcia w postaci grantów, dotacji, preferencyjnych kredytów, gwarancji i poręczeń rządowych. Organizacyjne związane są z tworzeniem infrastruktury odpowiedzialnej za realizację założeń polityki innowacyjnej, na którą składają się przykładowo: parki technologiczne, inkubatory przedsiębiorczości, centra transferu technologii i innowacji, sieci współpracy (klastry) itd. Ich zadaniem jest świadczenie zróżnicowanych usług w zakresie doradztwa, informacji, szkoleń itd. Instrumenty strukturalne służą dokonaniu w gospodarce zmian utrwalających powszechność stosowania innowacji jako sposobu zdobywania przewagi

²⁶ W tej części opracowania skoncentrowano się na przedstawieniu ogólnego podziału i ewolucji instrumentów polityki innowacyjnej w Polsce i w Europie. Szczegółowa ich charakterystyka w odniesieniu do Polski została dokonana w czwartym rozdziale (drugiej części) niniejszego opracowania.

²⁷ H. Dobrowolska-Kaniewska, *Potencjał innowacyjny i jego wykorzystanie w wybranych sektorach Dolnego Śląska*, maszynopis pracy doktorskiej, Uniwersytet Wrocławski, Wrocław 2008.

konkurencyjnej. Wśród tej grupy można wyszczególnić: programy badawcze o charakterze krajowym i międzynarodowym, kształcenie będące ucieleśnieniem idei społeczeństwa opartego na wiedzy, propagowanie zachowań przedsiębiorczych szczególnie wśród ludzi młodych (absolwentów wyższych uczelni) itd. Ostatnią grupę tworzą instrumenty handlowe, których zadaniem jest ułatwianie (lub utrudnianie) transferu nowych rozwiązań pomiędzy krajami. Przykładami mogą tutaj być umowy międzynarodowe, eliminacja (lub nakładanie) instrumentów polityki handlowej (subsytia, kontyngenty, cła itd.). Powyższy podział jest spójny z wcześniejszym, jednakże jego zaletą jest niewątpliwie znacznie większa szczegółowość i podział na konkretne grupy. Oczywiście, część z wymienionych instrumentów ma charakter pośredniego i bezpośredniego oddziaływania. Jednakże z punktu widzenia użyteczności tych narzędzi ważniejsza jest ich skuteczność w realizacji zasadniczych celów polityki innowacyjnej państwa.

Wykorzystywanie poszczególnych instrumentów w Polsce zależało od okresu, w którym wdrażane były założenia polityki innowacyjnej. Skoro zmieniły się te ostatnie, konieczne było również dostosowywanie do nich odpowiednich instrumentów. Stąd zasadne jest twierdzenie, że każdy z okresów stworzył inny zestaw, dopasowany do swoich potrzeb. W poprzednim systemie gospodarczym nie przewidywano wspierania rozwoju innowacyjnego polskiej gospodarki, wychodząc z założenia, że proces ten będzie kształtował się samoistnie w zależności od potrzeb. Dopiero lata 80. uświadomiły konieczność wprowadzenia instrumentów stymulujących. Zaczęto myśleć o wprowadzeniu dużych programów naukowo-badawczych, zachęt finansowych oraz podatkowych (zwolnień podatkowych, gratyfikacji dla wynalazców itd.). W kolejnym okresie, tj. już na początku lat 90., zaczęły wchodzić w życie formy regulacyjne w postaci aktów prawnych, dokumentów strategicznych, programów wspierających rozwój innowacyjny, w ramach których przewidziano wiele kolejnych instrumentów, głównie o charakterze finansowym. Zupełnie nowym wyzwaniem dla Polski stała się akcesja do UE w 2004 roku i opracowana w związku z tym ustawa²⁸ mająca na celu zwiększenie innowacyjności polskiej gospodarki (dostosowanie do założeń strategii lizbońskiej), zakładająca wykorzystanie nowych narzędzi, takich jak: kredyt technologiczny, ulgi podatkowe czy nadanie przedsiębiorstwom statusu centrum badawczo-rozwojowego (ulgi i zwolnienia podatkowe). Okres poakcesyjny obejmuje instrumenty przewidziane w ramach funduszy struktural-

²⁸ Ustawa o niektórych formach wspierania działalności innowacyjnej z 2005 roku (DzU nr 107, poz. 1484) – szczegółowe omówienie ustawy ma miejsce w kolejnych rozdziałach.

nych, szczególnie takie, jak: Sektorowy Program Operacyjny Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw (SPO WKP) oraz Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka. Związane są one z pomocą o charakterze doradczym, finansowym, szkoleniowym i informacyjnym. Akcesja umożliwi również korzystanie z innych instrumentów, jak: 7. Program Ramowy UE oraz np. CIP czy Jeremmy. Wydaje się, że ten ostatni okres dostarczył największą liczbę instrumentów polityki innowacyjnej wynikających bezpośrednio z członkostwa Polski w UE. Należy jednak podkreślić, że istota obecnego systemu nie wynika bezpośrednio z liczby dostępnych rozwiązań, ale z efektywności ich oddziaływania i skłonności podmiotów do wykorzystywania ich w celu podnoszenia innowacyjności i konkurencyjności na europejskim (globalnym) rynku²⁹.

W krajach zachodnich podział instrumentów polityki wydaje się znacznie bardziej uproszczony. W ogólnym ujęciu system ten obejmuje trzy podstawowe grupy³⁰:

- pośrednie, w skład których przykładowo wchodzi: zmiany w regulacjach prawnych, podatki, imigracja, edukacja;
- bezpośrednie, obejmujące takie instrumenty, jak: dostęp do środków finansowych czy też szkolenia;
- otoczenie tworzone przez instytucje służące rozwojowi przedsiębiorczości w kraju lub regionie.

Inna klasyfikacja instrumentów zaproponowana przez I. Verheula w 2001 roku obejmuje pięć podstawowych grup wpływających na aktywność przedsiębiorstw³¹. Pierwsza z nich związana jest z oddziaływaniem państwa na popyt po stronie przedsiębiorstw (kształtowanie ich możliwości rozwojowych i zapotrzebowania na nowe rozwiązania). Druga grupa obejmuje instrumenty po stronie podaży, wśród których można przykładowo wymienić: politykę migracyjną państwa oraz politykę regionalną wpływającą na rozwój przedsiębiorczości. Trzecią

²⁹ Szerzej na ten temat m.in.: R. Stanisławski, M. Greta, *European Union support as a prerequisite for innovation development of polish small and medium-sized enterprises in terms of in-house R&D activities*, (w:) *Structural funds for the development of entrepreneurship and innovativeness of SMEs in Poland and the Lodz region in the perspective of experiences of Polish regions*, ed. R. Stanisławski, J. Otto, A. Maciaszczyk, Technical University of Lodz, Lodz 2008.

³⁰ D.B. Audretsch, I. Grilo, A.R. Thurik, *Handbook of Research...*, op. cit.; A. Lundstrom, L.A. Stevenson, *Entrepreneurship Policy, Theory and Practice*, Springer, Baltimore (Maryland) & Bloomington (Indiana) 2005.

³¹ I. Verheul, S. Wennekers, D. Audretsch, R. Thurik, *An eclectic theory of entrepreneurship: policies, institutions and culture*, EIM Business & Policy Research, Research Report 0012/E, Zoetermeer 2001.

grupę tworzą instrumenty wpływające na transfer wiedzy i przyczyniające się do podejmowania działalności gospodarczej (w tym innowacyjnej) przez podmioty. Można w niej wskazać m.in. doradztwo, bezpośrednie wsparcie finansowe, edukację itd. Czwarta grupa związana jest z kształtowaniem postaw przedsiębiorczych w społeczeństwie (traktowanie własnego biznesu jako sposobu na życie). Wśród niej wymienia się najczęściej system edukacji i media. Ostatnia grupa instrumentów dotyczy bezpośredniego wpływu państwa na podejmowane przez przedsiębiorców decyzje zarówno w ujęciu jednostkowym, jak i całościowym (dotyczącym przykładowo całego sektora MSP). Obejmują one system podatkowy, system opieki społecznej czy też politykę zatrudnienia.

Mimo że zakres wykorzystywanych narzędzi jest zróżnicowany w odniesieniu do poszczególnych krajów europejskich (zależy to od specyfiki każdego państwa), uniwersalny wydaje się ich charakter. Mają one niezmiennie przyczyniać się do trwałego rozwoju innowacyjnego podmiotów objętych wsparciem. Również podział tych instrumentów w znacznym stopniu zależy od założonych przez dane państwo zadań w ramach przyjętej do realizacji polityki innowacyjnej. Niezmienny pozostaje jedynie cel końcowy zgodny z przyjętymi założeniami w ramach długookresowej strategii rozwoju dla wszystkich państw europejskich, którym niezmiennie pozostaje podniesienie konkurencyjności starego kontynentu poprzez innowacyjność w stosunku do potęg gospodarczych, jakimi niewątpliwie są kraje azjatyckie oraz USA.

1.5. Determinanty rozwoju polityki innowacyjnej w Polsce i UE

Mówiąc o ewaluacji polityki innowacyjnej w Polsce można wyszczególnić dwa okresy, w których była kształtowana. Pierwszy z nich zaczynał się w momencie odzyskania przez nasz kraj wolności politycznej i gospodarczej, czyli na początku lat 90., aż do momentu wejścia Polski do Unii Europejskiej w 2004 roku. Charakterystyczne jest to, że rozwój tej polityki był wówczas znacznie ograniczony. Wynikało to z większego zaangażowania państwa w sprawy transformacji systemu gospodarczego (zamiana gospodarki centralnie planowanej na rynkową). Dotyczyło to w szczególności pierwszych lat omawianego okresu, do 1995 roku. Dowodem niskiego zaangażowania się kraju w proces unowocześniania był zdecydowany spadek udziału nowych i zmodernizowanych produktów w produkcji przemysłowej (z 5,3% w 1989 roku do 3,4% 1992 roku),

udziału produktów zaawansowanych technologicznie w produkcji przemysłowej (z 10,3% w 1989 roku do 7,8% w 1992 roku), jak również liczby opatentowanych polskich wynalazków za granicą (z 190 w 1989 roku do 43 w 1996 roku). Nastęstwem braku patentów było zwiększenie importu nowych rozwiązań do Polski, szczególnie w odniesieniu do wyrobów *high-tech* (z 8,7% w 1992 roku do 12,3% w 2000 roku)³².

Impulsem do tworzenia polityki innowacyjnej w Polsce stały się zarówno czynniki wewnętrzne w postaci konkretnych efektów zmian gospodarczych, do których niewątpliwie należy zaliczyć konieczności podnoszenia konkurencyjności przedsiębiorstw na rodzimym rynku, jak i zewnętrzne wynikające ze stopniowego otwierania się Polski na inne kraje, w tym wspólnotowe. Niewątpliwą determinantą stało się włączenie naszego kraju do struktury europejskiej w 1991 roku w wyniku podpisania Układu Europejskiego, dzięki czemu Polska uzyskała status kraju stowarzyszonego. Oczywiście stało się, że dążąc do Europy, należy z jednej strony dostosować się do kierunków rozwoju przyjętych w całej wspólnocie, z drugiej zaś kierunki te wymusiły konieczność podnoszenia konkurencyjności całej krajowej gospodarki – nie tylko w wymiarze regionalnym, krajowym, ale również europejskim, a z czasem także światowym. Władze zaczęły zdawać sobie sprawę z wagi znaczenia innowacyjności dla dalszego rozwoju. Stąd też już w połowie lat 90. pojawiły się dokumenty strategiczne i programy wspierające rozwój innowacyjny polskiej gospodarki o charakterze długookresowym, proponujące konkretne rozwiązania. Jednakże, patrząc z perspektywy czasu, ich skuteczność była stosunkowo niewielka z uwagi, jak już wcześniej zaznaczono, na koncentrowanie się rządu na bieżących sprawach gospodarczych i brak spojrzenia na gospodarkę w sposób perspektywiczny. Jak zaznacza A. Jasiński, charakterystyczne dla tego okresu były: brak właściwej strategii i koordynacji pomiędzy agendami rządowymi, niedostateczne nakłady na B+R, zbyt silna centralizacja polityk gospodarczych i brak regionalnego podejścia do kreowania polityki innowacyjnej, zbyt małe wsparcie dla działalności badawczej (także finansowe), nacisk na ogólnie rozumianą naukę, a nie innowacje oraz braki w zakresie transferu i dyfuzji innowacji³³.

Rozwój formowania założeń polityki innowacyjnej nabrał tempa na przełomie XX i XXI wieku w związku ze zbliżającym się członkostwem Polski w Unii

³² S. Ciok, *Polityka rządu...*, op. cit.

³³ A. Jasiński, *Innowacje i transfer...*, op. cit.

Europejskiej i koniecznością dostosowania się do założeń strategii lizbońskiej. Tworzone były kolejne programy w zakresie polityki innowacyjnej, w których formułowano cele, brakowało jednak konkretnych instrumentów ich realizacji. Zdecydowanie większego znaczenia innowacyjność nabrała w drugim okresie, tj. po wejściu Polski do Unii Europejskiej. Pozytywny wpływ tego faktu polega na konieczności podporządkowania się europejskim tendencjom zakładającym, w myśl przyjętych strategii, uczynienie z Unii Europejskiej najprężniej rozwijającej się gospodarki na świecie, opartej na wiedzy, zakładającej spójność społeczną i gospodarczą z większą liczbą lepszych miejsc pracy. Narzędziem tego ogólnie sformułowanego celu miała stać się innowacyjność dotycząca wszystkich krajów członkowskich³⁴. Jej rozwój traktowano jako priorytetowy i konieczny, stanowiący klucz do sukcesu. Założenia ujęte w strategii lizbońskiej³⁵ przewidywały realizację powyższego celu w ciągu dziesięciu najbliższych lat. Jednakże z perspektywy czasu można stwierdzić, że to się nie udało. Kontynuacją strategii stał się dokument *Europa 2020*, precyzujący zadania na kolejne lata, aż do 2020 roku. Jego główne cele są bardzo zbliżone do poprzednich, lecz większy nacisk położono na aspekty ekologiczne. Wśród zasadniczych założeń tego programu można wskazać: zwiększenie poziomu zatrudnienia osób w wieku produkcyjnym (20–65 lat), zwiększenie wydatków na sferę B+R do 3% PKB, poprawę poziomu wykształcenia społeczeństwa (budowanie gospodarki opartej na wiedzy), walkę z wykluczeniem społecznym oraz ubóstwem. Cele ekologiczne uwzględniały natomiast: redukcję emisji gazów cieplarnianych o 20%, zwiększenie produkcji energii z tzw. źródeł odnawialnych o 20% oraz zwiększenie efektywności energetycznej o 20%³⁶.

Przyczyn niepowodzenia w realizowaniu założeń do roku 2010 należy upatrywać, jak zaznaczają ekonomiści, w kilku istotnych kwestiach³⁷: po pierwsze w zbyt obszernym programie, słabej koordynacji, sprzecznych celach, braku

³⁴ Komunikat Komisji Europejskiej, *Innovation Policy: updating the Union's approach In the context of the Lisbon Strategy*, COM (112) 2003, Bruksela 2003.

³⁵ Założenia te zastały szczegółowo opisane w rozdziale trzecim dotyczącym polityki innowacyjnej Unii Europejskiej niniejszego opracowania.

³⁶ *Europa 2020, Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, European Commission, Brussels 2010.

³⁷ Nawiązuje do tego również rozdział dotyczący polityki innowacyjnej Unii Europejskiej niniejszego opracowania *Polityka innowacyjna Unii Europejskiej – cele i instrumenty*.

determinacji ze strony państw członkowskich³⁸; po drugie wskazują oni na zbyt rozbudowane przywileje socjalne, które zapewniając poparcie polityczne, powodują zbyt duże koszty i ograniczają konkurencję³⁹. Niezrealizowane cele zawarte w strategii oceniane są jako całkowita i bezsprzeczna porażka⁴⁰. Bez względu jednak na stopień realizacji przyjętych przez UE założeń, w tym dotyczących pośrednio lub bezpośrednio polityki innowacyjnej, należy wskazać, że stały się one dla Polski determinantą rozwoju w obszarze rozwiązań innowacyjnych i motorem działań w zakresie tworzenia własnej polityki na różnych szczeblach władzy: krajowym, regionalnym i lokalnym. Należy jednak zaznaczyć, że członkostwo naszego kraju w strukturze europejskiej nie oznacza bezkrytycznego przejmowania rozwiązań i wymagań unijnych, ale wypracowanie własnych, uwzględniających polską specyfikę i spuściznę po poprzednim systemie polityczno-gospodarczym, jak również trwającą transformację, która ma uczynić z Polski silnego partnera we współpracy naukowej i technicznej, pozwalającej na zdobycie trwałej przewagi konkurencyjnej w wymiarze przynajmniej wspólnego rynku⁴¹.

Literatura

1. Audretsch D.B., Grilo I., Thurik A. R., *Handbook of Research on Entrepreneurship Policy*, Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham, Northampton 2007.
2. Baruk J., *Innowacje czynnikiem efektywnego rozwoju przedsiębiorstwa (aspekty ekonomiczno-organizacyjne)*, Wydawnictwo Uniwersytetu Lubelskiego, Lublin 1992.
3. Baruk J., *Zarządzanie wiedzą i innowacjami*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2006.
4. Białoń L., Obrębski T., *Nauka i technika w rozwoju społeczno-gospodarczym*, PWN, Warszawa 1989.
5. Ciok S., *Polityka rządu wobec wspierania działalności innowacyjnej i badawczo-rozwojowej*, (w:) *Endo i egzogeniczne determinanty obszarów wzrostu i stagnacji w województwie dolnośląskim w kontekście Dolnośląskiej Strategii Innowacji*,

³⁸ W. Kok, *Report to the Spring European Council: Delivering Lisbon – Reforms for the enlarged Union*, European Commission, nr 29/2004.

³⁹ Ch. Wypłoz, *The failure of the Lisbon strategy*, VOX, 12 January 2010.

⁴⁰ F. Reinfeldt, A. Borg, *EU:s tillväxtstrategi är ett misslyckande*, Dagens Nyheter, 2 July 2009.

⁴¹ W. Janasz, K. Kozioł, *Determinanty działalności...*, op. cit.

- (red.) H. Dobrowolska-Kaniewska, E. Korejwo, Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego, Wrocław 2009.
6. Dobrowolska-Kaniewska H., *Potencjał innowacyjny i jego wykorzystanie w wybranych sektorach Dolnego Śląska*, maszynopis pracy doktorskiej, Uniwersytet Wrocławski, Wrocław 2008.
 7. *Europa 2020, Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, European Commission, Brussels 2010.
 8. Janasz W., *Innowacyjne strategie rozwoju przemysłu*, Fundacja na rzecz Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 1999.
 9. Janasz W., Kozioł K., *Determinanty działalności innowacyjnej przedsiębiorstw*, Wydawnictwo Naukowe PWE, Warszawa 2007.
 10. Jasiński A.H., *Innowacje i transfer techniki w procesie transformacji*, Difin, Warszawa 2006.
 11. Kok W., *Report to the Spring European Council: Delivering Lisbon – Reforms for the enlarged Union*, European Commission, nr 29/2004.
 12. Komunikat Komisji, *Innovation Policy: updating the Union's approach In the context of the Lisbon strategy*, COM (112) 2003, Bruksela 2003.
 13. Kozioł K., *Ewolucja polityki innowacyjnej w Unii Europejskiej*, (w:) *Innowacje w strategii rozwoju organizacji w Unii Europejskiej*, (red.) W. Janasz, Difin, Warszawa 2009.
 14. Lundstrom A., Stevenson L.A., *Entrepreneurship Policy, Theory and Practice*, Springer, Baltimore (Maryland) & Bloomington (Indiana) 2005.
 15. Maciaszczyk A., Stanisławski R., *Rola funduszy strukturalnych w realizacji strategii lizbońskiej, polityka wzrostu gospodarczego Polsce i w Unii Europejskiej*, CeDeWu Wydawnictwa Fachowe, Warszawa 2008.
 16. Marciniak S., *Innowacje i rozwój gospodarczy*, Politechnika Warszawska, Warszawa 2000.
 17. Marciniak S., *Innowacyjność i konkurencyjność gospodarki*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2010.
 18. *The Measurement of Scientific and Technological Activities, Guidelines for collecting and interpreting innovation data*, Third edition, OECD, Eurostat: Oslo Manual, 2005.
 19. Onak-Szczepanik B., *Innowacyjność gospodarki Polski a polityka innowacyjna państwa*, (w:) *Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy. Gospodarka oparta na wiedzy*, (red.) M.G. Woźniak, zeszyt 11, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2007.
 20. Pomykański A., *Zarządzanie innowacjami*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2001.
 21. Reinfeldt F., Borg A., *EU:s tillväxtstrategi är ett misslyckande*, Dagens Nyheter, 2 Jule 2009.

22. Stanisławski R., Greta M., *European union support as a prerequisite for innovation development of polish small and medium-sized enterprises in terms of in-house R&D activities*, (w:) *Structural funds for the development of entrepreneurship and innovativeness of SMEs in Poland and the Lodz region in the perspective of experiences of Polish regions*, ed. R. Stanisławski, J. Otto, A. Maciaszczyk, Technical University of Lodz, Lodz 2008.
23. Stawasz E., *Innowacje a mała firma*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1999.
24. Ustawa o niektórych formach wspierania działalności innowacyjnej (DzU nr 107, poz. 1484).
25. Verheul I., Wennekers S., Audretsch D., Thurik R., *An eclectic theory of entrepreneurship: policies, institutions and culture*, EIM Business & Policy Research, Research Report 0012/E, Zoetermeer 2001.
26. Wypłoz Ch., *The failure of the Lisbon strategy*, VOX, 12 January 2010.

THE DEVELOPMENT CONDITIONS OF THE INNOVATION STATE POLICY

Summary

The innovation policy consists of three elements: scientific policy, scientific – technique policy and industrial policy. Each of these policies contents of the specific instruments which are able to influence on the development of the enterprises. The main purpose of the innovation policy is increase the innovation development of the all European countries and their economic elements (enterprises). The innovation policy may be considered in the global and regional contexts. The main determinants of the development innovation policy are the results of the internal and external conditions.

Translated by Robert Stanisławski