

Tomasz Hoffmann

Polityka innowacyjna jako przykład polityki publicznej

Polityka i Społeczeństwo nr 4 (13), 69-85

2015

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.

Tomasz Hoffmann*

POLITYKA INNOWACYJNA JAKO PRZYKŁAD POLITYKI PUBLICZNEJ

INNOVATIVE POLICY AS AN EXAMPLE OF PUBLIC POLICY

Abstract

The article undertakes the issue of innovative policy. It shows that this form of policy is typical of public policies, being characterized by a suitable life cycle and referents. It examines relations between innovative policy and industry, science and the government. One finds that innovative policy is a stimulator of the development of the economy in a given state.

Key words: the innovative politics, the public politics, the innovativeness

Wprowadzenie

Zainteresowanie polityką innowacyjną jest dość szeroko eksplorowane przez różnych badaczy w licznych publikacjach zarówno krajowych, jak i zagranicznych. Ostatnio uległo ono jeszcze większej intensyfikacji. Wynika to po części z założeń ontologicznych, a także ze zmian związanych z rozwojem technologicznym, społecznym czy ogólnie rozumianą globalizacją.

W polskiej literaturze przedmiotu również wzrasta badanie innowacji czy polityki innowacyjnej (Weresa 2001). Związane jest to między innymi z procesami europeizacji, które ukierunkowują narodowe gospodarki na wdrażanie nowoczesnych rozwiązań, budowanie innowacyjnego społeczeństwa czy innowacyjnej gospodarki. Liczne dokumenty wydane przez Unię Europejską koncentrują się na zjawisku innowacji, a tym samym polityki innowacyjnej.

W tym kontekście każdy kraj powinien prowadzić odpowiednio dobraną, zintegrowaną politykę innowacyjną, polegającą na budowaniu

* Wydział Humanistyczny, Politechnika Koszalińska, ul. Kwiatkowskiego 6e, 75-343 Koszalin, e-mail: prawnik@post.pl

odpowiedniego systemu zapewniającego powiązania pomiędzy nauką, techniką, administracją i rynkiem.

Celem poznawczym niniejszego artykułu jest dokonanie szeroko rozumianej eksplanacji polityki innowacyjnej i wskazanie jej miejsca w polityce publicznej. Akcesoryjnie autor koncentruje się na określeniu roli polityki innowacyjnej w narodowym systemie innowacyjnym. Problemem badawczym jest określenie, na ile i na jakich zasadach politykę innowacyjną można zaliczyć do polityk publicznych.

W tym kontekście sformułowana została następująca hipoteza badawcza: polityka innowacyjna jest zależna od relacji pomiędzy trzema aktorami: przemysłem, nauką i rządem (Jasiński 2006). Przemysł zgłasza popyt na nowe produkty bądź usługi oraz sam oferuje nowoczesne rozwiązania, nauka oferuje liczne rozwiązania będące efektem różnych projektów badawczych i prac rozwojowych, a rząd tworzy określone przyjazne warunki do rozwoju odpowiedniej polityki innowacyjnej.

Polityka innowacyjna stanowi połączenie polityki naukowej i badawczej. Jej celem jest wspieranie innowacyjności gospodarki, a głównymi podmiotami jej oddziaływania są przedsiębiorstwa, a także inni aktorzy życia społecznego. W związku z powyższym politykę innowacyjną można zaliczyć do szeroko rozumianej polityki publicznej, bowiem wpisuje się ona w wszelkie obszary, w których realizuje się polityka w sensie rządu, a więc w rozumieniu *policy*. Przedmiotowa teza będzie weryfikowana w toku dalszych wywodów.

Pojęcie polityki publicznej

Polityka według różnych opracowań jest przede wszystkim sztuką rządu w celu osiągnięcia dobra wspólnego. M. Weber uważał, że polityka to dążenie do udziału we władzy lub do wywierania wpływu na podział władzy w obrębie państwa lub między państwami w obrębie społeczeństwa, które to państwo tworzy (Weber 1998: 20–45). Obecne poglądy na politykę są już jednak nieco inne.

Zdaniem J. Hausnera politykę można zdefiniować w czterech obszarach. Po pierwsze, jako podsystem systemu społecznego, którego głównym atrybutem jest władza; to także całokształt organizacji politycznych, z których najwyższe jest państwo. Hausner sądzi, iż polityka to również celowe działanie podmiotów, które prowadzą politykę. To także celowe działania władzy publicznej, jak na przykład polityka bezpieczeństwa (Hausner 2008: 35).

Polityka publiczna jest zatem procesem realizacji założeń w poszczególnych obszarach życia publicznego. J. Woźnicki uważa, że poli-

tyką publiczną nazywa się działania realizowane przez władzę publiczną, mające na celu podejmowanie określonych decyzji, skutkujące osiągnięciem zamierzonych celów w sytuacji, gdy mechanizmy rynkowe nie mają zastosowania lub nie są w stanie działać dostatecznie dobrze, aby móc osiągnąć owe cele (Woźnicki 2012: 133). Z definicji tej można wysnuć tezę, że polityka publiczna jest inspirowana przez władzę publiczną w imieniu społeczności przez podmioty publiczne, prywatne czy pozarządowe. Polityka publiczna to także określone sposoby postępowania władz publicznych w celu rozwiązania problemów o znaczeniu zbiorowym¹.

A. Zybała z kolei twierdzi, iż polityka publiczna nie ma jednoznacznej definicji. Można ją ująć jako swego rodzaju labirynt definicyjny. Uważa on, że jest terminem oznaczającym zracjonalizowane działania i programy publiczne, które oparte są na zgromadzonej, względnie zobiektywizowanej wiedzy i usystematyzowanym procesie projektowania i wykonywania tych działań (Zybała 2012: 24). Wśród innych definicji można wskazać na pojęcie polityki publicznej, która oznacza to, co funkcjonariusze państwa i obywatele, których oni reprezentują, postanawiają robić albo nie robić w zakresie problemów publicznych.

Z kolei problemami publicznymi można nazwać warunki, których nie uznaje społeczeństwo, zatem wymagają one natychmiastowej interwencji (Kraft, Furolog 2007: 4–5 za: Zybała 2012: 25). Polityka publiczna jest zatem wyrazem zdolności danego społeczeństwa do samorozwoju i określonego panowania nad problemami, które je dotyczą. Zaznaczyć należy, iż nauki o polityce publicznej zajmują się badaniem istoty, przyczyny i skutków alternatywnych polityk publicznych. Główny akcent jednak zostaje położony na identyfikację działań, które pozwalają ograniczać problemy lub zaspokajać potrzeby określonych społeczności. Badanie polityk publicznych obejmuje dość szerokie spektrum, w szczególności skupia się ono na takich obszarach problemowych, jak: analiza polityk publicznych, implementacja polityk publicznych oraz ewaluacja polityk publicznych (Chrabąszcz, Zawicki 2014: 19).

Polityki publiczne powinny być zorientowane strategicznie, skoncentrowane na rezultatach, zintegrowane, inkluzywne, elastyczne oraz zdecydowane (Zybała 2012: 30–31). W Polsce tradycja polityk publicznych nie jest długa. W zasadzie dopiero w 2011 r. wpisano je jako odrębną dyscyplinę wiedzy, nie mając zatem solidnych podstaw eksplorujących. Trudno również o skoncentrowane źródła badawcze, za których pośrednictwem można dokonywać określonych dociekań badawczych (Zybała 2013a: 12–30).

¹ Najczęściej są to problemy publiczne.

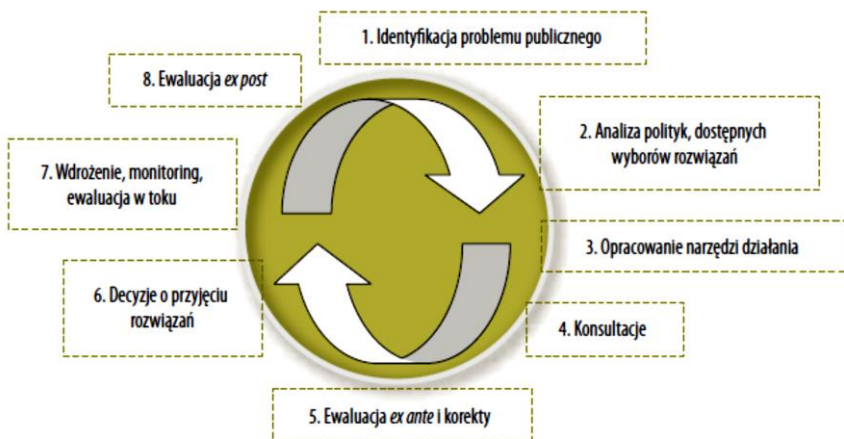
W zasadzie nie istnieje taki jak w innych krajach zachodnioeuropejskich szeroki dyskurs dotyczący aktualności i zasadności deliberacji nad politykami publicznymi. Nie prowadzi się zakrojonych na szeroką skalę badań nad działaniami publicznymi, a ponadto nie dokonuje się ich ewaluacji. Można zatem postawić tezę, że polityki publiczne znajdują się w początkowym stadium.

Każde działanie publiczne, w postaci kreacji określonej polityki publicznej, koncentruje się na zdefiniowaniu problemu publicznego, analizie dostępnych rozwiązań, opracowaniu narzędzi działania, wdrożeniu przyjętych koncepcji działań, monitoringu oraz ewaluacji *ex-post*.

M. Zawicki skupia cykl życia polityki publicznej wokół trzech elementów: analizy i projektowania polityk publicznych, implementacji i monitorowania oraz ewaluacji polityk publicznych. Analiza i projektowanie polityk publicznych dotyczą identyfikacji i definiowania problemu, formułowania kryteriów wyboru odpowiednich rozwiązań, tworzenia wariantów polityk publicznych, opracowania i prezentacji dokumentu polityki publicznej.

W fazie implementacji i monitorowania polityk publicznych wyróżnia się proces implementacji, jego ograniczenia, narzędzia implementacji oraz monitorowanie polityk publicznych.

Z kolei w fazie ewaluacji istotne są kryteria i wskaźniki ewaluacyjne, etapy ewaluacji, metody i techniki ewaluacji oraz rozpowszechnianie wyników ewaluacji (Zawicki red. 2014). Cykl tworzenia i wykonywania polityk publicznych przedstawia rysunek 1.



Rysunek 1. Cykl tworzenia i wykonywania polityk publicznych

Źródło: A. Zybala, *Ewaluacja i jej uczenie się. Wiedza o działaniach publicznych* [w:] *Animacja życia społecznego. Analizy i rekomendacje*, „Zeszyty Centrum Badań Społeczności i Polityk Lokalnych” 2013, nr 4 (11), s. 9.

Jak wynika z tego rysunku, działania publiczne rozpoczynają się od identyfikacji i zdefiniowania problemu publicznego, przechodzą przez analizę dostępnych wyborów jego rozwiązań, opracowanie narzędzi działania, konsultacji, ewaluację *ex-ante*, podjęcie decyzji o przyjęciu danego rozwiązania, wdrożenie przyjętych koncepcji, monitorowanie, aż do ewaluacji *ex-post*.

Polityka innowacyjna jako polityka publiczna

Pojęcie polityki innowacyjnej pojawiało się w literaturze przedmiotu w drugiej połowie XX w. jako połączenie polityki naukowo-technicznej i polityki przemysłowej. Obecnie w doktrynie przyjmuje się, że polityka innowacyjna stanowi część polityki gospodarczej. Pełni ona cztery zasadnicze funkcje: wzmacnia powiązania w narodowym systemie innowacji, tworzy odpowiednie warunki do wdrażania rozwiązań innowacyjnych, wpływa na zmiany technologiczne w przemyśle oraz umożliwia przedsiębiorstwom osiąganie korzyści z zachodzących procesów gospodarczych (Weresa 2001: 87; por. Sondel 1997: 10–30).

Realizacja tych funkcji ma doprowadzić do poprawy konkurencyjności gospodarek poszczególnych krajów. Inni autorzy przyjmują, że polityka innowacyjna to świadoma i celowa działalność organów władzy publicznej, zmierzająca bezpośrednio lub pośrednio do wspierania innowacyjności, a przez to do konkurencyjności gospodarki (Ciok; Szostak 2007: 119; Kaja 2007: 20–34).

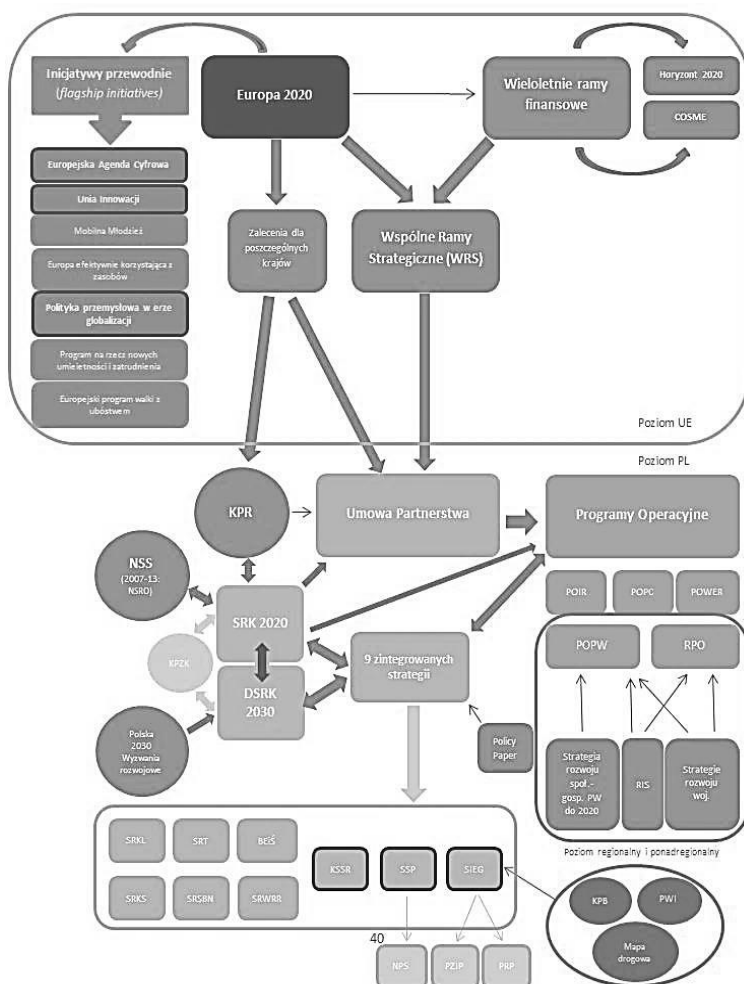
Można zatem stwierdzić, że celem polityki innowacyjnej danego państwa jest rozwój systemu innowacyjnego, który służy promowaniu innowacji i działań zwiększających konkurencyjność gospodarki, podnoszących poziom życia mieszkańców, przemianie gospodarki opartej na pracy w gospodarkę opartą na wiedzy, zacieśnieniu powiązań pomiędzy elementami systemu innowacji².

E. Stawasz twierdzi, że polityka innowacyjna (*Innovation Policy*) jest zestawem elementów polityki naukowej i technologicznej. Jej zasadniczym celem jest wspieranie innowacyjności gospodarki, co oznacza niesienie pomocy we wprowadzeniu nowych produktów, usług, procesów technologicznych i technik zarządzania. Jej głównym przedmiotem oddziaływania są przedsiębiorstwa, które poprzez swoją działalność dość często podejmują ryzyko podejmowania innowacji (Stawasz 2011: 198–199). Pojawiają się również koncepcje, które politykę innowacyjną wią-

² Chodzi o zacieśnienie powiązań pomiędzy nauką, techniką, edukacją, przedsiębiorstwami, rynkiem, administracją rządową i samorządową oraz organizacjami pozarządowymi.

żą z polityką naukową, naukowo-techniczną czy przemysłową (por. Janasz, Kozioł 2007). Polityka naukowa to umiejętność kierowania procesem rozwoju nauki i wykorzystywania jej wyników zgodnie z celami państwa.

Polityka naukowo-techniczna z kolei wiąże się z ustalaniem reguł kierowania rozwojem nauki i techniki oraz wykorzystaniem ich wyników zgodnie z celami państwa i społeczeństwa. Ostatnia z polityk koncentruje się wokół zamierzonych działań rządu, które oddziałują na strukturę produkcji przemysłowej (Stanisławski 2011: 13).



Rysunek 2. Zależności pomiędzy dokumentami kształtującymi politykę innowacyjną

Źródło: http://www.pi.gov.pl/Polityka/chapter_95870.asp (22.07.2015).

Reasumując, należy przyjąć, że polityka innowacyjna jest jedną z polityk gospodarczych powstałych z połączenia elementów polityki naukowej, technologicznej i przemysłowej. Koncentruje się ona na wzmacnianiu powiązań w narodowym systemie innowacji, rozbudowaniu zdolności do wprowadzania innowacji, wykorzystania innowacji jako czynnika wzrostu gospodarczego (Stanisławski 2011: 15). Jak można zauważyć, polityka innowacyjna integruje politykę naukową, technologiczną oraz przemysłową, które odnoszą się do wspierania i efektywnego wykorzystania nowoczesnych produktów, procesów i usług przez różnego rodzaju podmioty³. Z polityką innowacyjną wiążą się liczne dokumenty przyjmowane na szczeblu ponadnarodowym i narodowym. Do najważniejszych zaliczyć można *Strategię Europa 2020* i dokumenty pochodne oraz *Krajowy program reform*, *Strategię rozwoju kraju* i inne dokumenty o charakterze sektorowym.

Głównym celem polityki innowacyjnej jest rozwój systemu innowacyjnego, który posłuży promowaniu innowacji zwiększających konkurencyjność gospodarki opartej na wiedzy i podnoszących poziom życia mieszkańców, zacieśnienie powiązań między elementami systemu innowacji⁴.

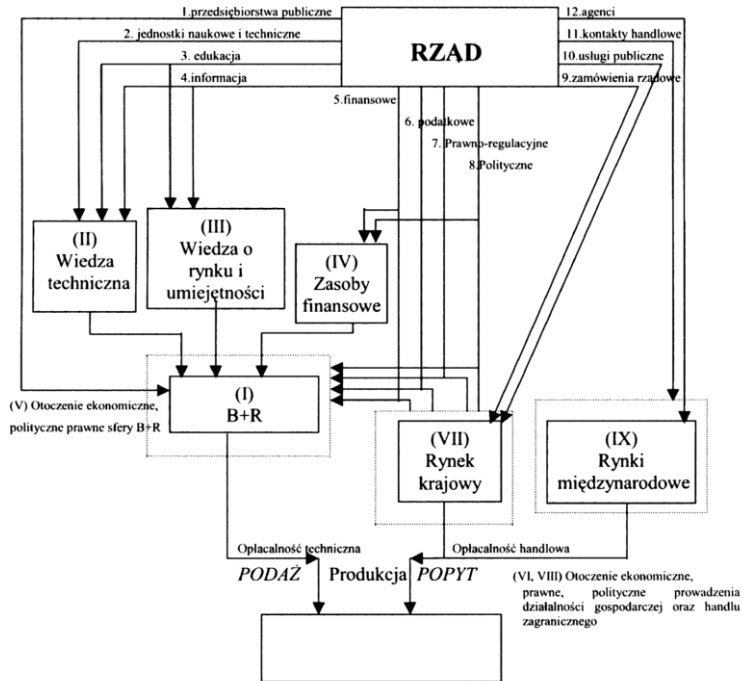
Paradygmat polityki innowacyjnej zmienia się dość istotnie. W Polsce do tej pory nie używano pojęcia „polityka innowacyjna”. W większości dokumentów rządowych również nie posługiwano się tym pojęciem, co może wskazywać, iż dość wąsko je rozumiano. Można wysnuć wniosek, że polityka innowacyjna ma swoje źródła w pojęciu „polityka naukowo-techniczna”, którym to posługiwano się w kraju. Obecnie rozumiana polityka innowacyjna jest skierowana do wszystkich podmiotów zaangażowanych w tworzenie, transmisję i wykorzystanie nowoczesnej wiedzy. Zmienia się sposób podejścia do tej polityki. Można ją opisać za pomocą modelu nieliniowego, w którym o kierunkach rozwoju procesu innowacyjnego decyduje popyt na innowacje.

Można zatem wskazać, że w polityce innowacyjnej elementy popytowe i podażowe oddziałują na siebie. Oddziaływanie od strony podażowej może odbywać się poprzez bezpośrednie uczestnictwo państwa w prowadzeniu działalności badawczo-rozwojowej lub partycypację w nakładach na innowacje albo pośrednio poprzez oddziaływanie na otoczenie działalności innowacyjnej. Od strony popytowej działalność innowacyjna państwa może polegać na bezpośrednim bądź pośrednim kształtowaniu rynków krajowych i zagranicznych (Ciok 2007).

³ W szczególności małe i średnie przedsiębiorstwa, organizacje publiczne, pozarządowe czy indywidualnych użytkowników. Por. Weresa 2001: 87.

⁴ Chodzi o naukę, technikę, edukację, przedsiębiorstwa, rynki, administrację, organizacje pozarządowe.

Polityka innowacyjna może zatem mieć charakter regulacyjny, wspierający i partycypacyjny. Jej wdrażanie wymaga pewnych narzędzi: prawnych⁵, finansowych⁶, instytucjonalnych⁷, infrastrukturalnych⁸, strukturalnych⁹ oraz handlowych¹⁰.



Rysunek 3. Sfery oddziaływania polityki na innowacyjność oraz cele i narzędzia

Źródło: S. Ciok, *Polityka rządu wobec wspierania działalności innowacyjnej i badawczo-rozwojowej*, <http://dawg.pl/files/file/ksiazka6.pdf> (25.07.2015).

Polska polityka innowacyjna jest na dość niskim poziomie, biorąc pod uwagę sumaryczny indeks innowacyjności. W przypadku krajów Unii Europejskiej zajmuje 24. pozycję w rankingu Innovation Union

⁵ Chodzi o odpowiednie ustawodawstwo, kontrolę monopolu, ochronę własności intelektualnej.

⁶ W szczególności różnego rodzaju granty i dotacje.

⁷ Instytucje świadczące usługi z zakresu szkoleń, doradztwa, transferu technologii, nawiązywania kontaktów, udzielania informacji, biblioteki.

⁸ Parki technologiczne, inkubatory przedsiębiorczości, centra innowacji i transferu technologii, sieć pomocy technicznej dla MSP.

⁹ Kształcenie na różnych poziomach, programy badawcze krajowe i międzynarodowe.

¹⁰ Różnego rodzaju umowy handlowe itp.

Scoreboard 2014. Gorsze wskaźniki mają Bułgaria, Łotwa i Rumunia. Przyczyn tego stanu rzeczy jest wiele, z jednej strony, jest to brak świadomej polityki ze strony rządu, z drugiej, bariery prawne, organizacyjne, finansowe, instytucjonalne, a także mentalne.

Zadaniem państwa jest tworzenie korzystnych warunków do rozwoju innowacyjnej gospodarki¹¹. W tym celu jednym z instrumentów jest transfer technologii i komercjalizacja wyników badań naukowych. Liczba i wartość skomercjalizowanych technologii ma istotne znaczenie dla określenia pozycji ekonomicznej państwa. Przyspieszenie tego procesu staje się możliwe dzięki przeniesieniu wyników badań naukowych do przedsiębiorstw. Nie jest to prosty transfer produktu bądź usługi, lecz proces mający zastosowanie w istniejących sposobach produkcji, dystrybucji oraz w procesach rozwijania nowych zastosowań komercyjnych (Kluczek 2011: 117). Z pojęciem polityki innowacyjnej wiąże się pojęcie innowacji. Według podręcznika *Oslo Manual* innowacja ma miejsce wtedy, gdy nowy lub ulepszony produkt zostaje wprowadzony na rynek¹².

W literaturze spotkać można wiele teorii innowacji. Jako pierwszy pojęcie innowacji wprowadził J. Schumpeter. Przyjął on, że innowacją jest istotna zmiana funkcji produkcji, wynikająca z zastosowania nowej kombinacji środków produkcji. Wyróżnił ich pięć:

- nowy lub zasadniczo zmodyfikowany produkt,
- nowa metoda produkcji,
- pozyskanie nowego rynku zbytu,
- zdobycie nowego źródła surowców lub półfabrykatów,
- wprowadzenie nowej formy organizacji w danym przemyśle (zob. Schumpeter 1960: 104; Schumpeter 2005: 99–100; Pęczkowska 2012: 12).

Inną teorią innowacji posługiwał się S. Gomułka. Zakładał on, że jakikolwiek wynalazek staje się innowacją dopiero wtedy, gdy przejdzie kosztowny proces udoskonalenia i znajdzie zastosowanie na rynku. Jednym słowem, innowacja to akt jakościowej zmiany w gospodarce, gdy rozpoczyna się produkcja nowego jakościowo produktu (stosowanie nowego procesu), jak i powstaje sam ten produkt (proces). Innowacje podzielił na procesowe i produktowe. Innowacja produktowa cechuje się wprowadzeniem nowego produktu, przy czym nowym produktem jest także dobro już istniejące, które zostało zmodyfikowane, unowocześnio-

¹¹ Przyczynami niskiego stopnia innowacyjności są niewystarczające nakłady na działalność badawczo-rozwojową oraz brak odpowiedniego wsparcia ze strony państwa.

¹² OECD, *Oslo Manual The Measurement of scientific and technological activities. Proposed Guidelines for Collecting and Interpreting Technological Innovation Data*, OECD/Eurostat, Paris 1997.

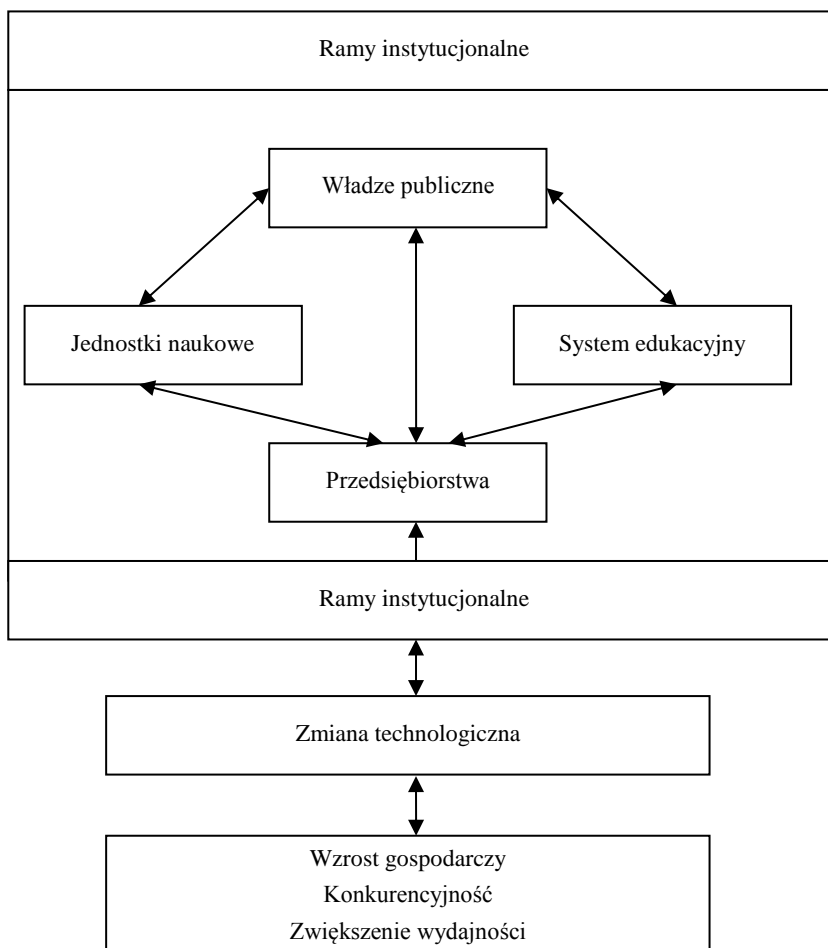
ne. Innowacja procesowa – to zastosowanie nowych sposobów wytwarzania bądź zmiana danego dobra (Gomułka 1998: 11).

P.F. Drucker definiował innowację jako szczególne narzędzie przedsiębiorców, za pomocą którego ze zmiany czynią okazję do podjęcia nowej działalności gospodarczej lub do świadczenia nowych usług. Wskazywał siedem źródeł okazji do innowacji:

- nieoczekiwane powodzenie, niepowodzenie lub zdarzenie wewnętrzne,
- niezgodność między rzeczywistością a wyobrażeniami o niej,
- innowacje wynikające z potrzeb procesu,
- zmiany w strukturze przemysłu lub w strukturze rynku, które wszystkich zaskakują,
- demografia,
- zmiany w sposobach postrzegania,
- nowa wiedza (Drucker 1992: 29–45).

Jak można zauważyć, z polityką innowacyjną wiąże się również pojęcie innowacji, które wbrew pozorom jest bardzo szerokie. Z kolei sama polityka innowacyjna zmierza do realizacji celów gospodarczych oraz ogólnospołecznych. Polityka ta dość mocno ewoluowała od modelu typowo liniowego do systemowego. Na takie zmiany miały wpływ przede wszystkim procesy globalizacji, które powodują intensyfikację ogólnoswiatowych relacji społecznych i wiążą oddalone od siebie miejsca w taki sposób, że lokalne wydarzenia są kształtowane przez wydarzenia występujące w innych oddalonych od siebie miejscach (Amsterdamski 2004: 19). Społecznie globalizacja postrzegana jest jako coraz bardziej intensywne rozpowszechnianie się określonych wzorców i zasad oraz unifikacja coraz większych obszarów życia społecznego.

Globalizacja uważana jest również za proces napędzany przez dążenie do bogacenia się jednostek i całych grup społecznych, a efektem tych dążeń jest wzrost gospodarczy, a także rozwój i postęp gospodarczy w skali całego globu. Jednak taka filozofia funkcjonowania powoduje, że przestają liczyć się ludzie jako jednostki oraz ich elementarne potrzeby (Bocian 2004: 7). Oprócz procesów globalizacji na politykę innowacyjną wpływ miały także procesy umiędzynarodowienia i wykorzystywania wiedzy, w szczególności tworzenie gospodarki opartej na wiedzy (Weresa 2001: 96). Z pojęciem polityki innowacyjnej wiąże się powstanie terminu narodowy system innowacji. Można stwierdzić, że jest to ukształtowany historycznie podsystem gospodarki narodowy, złożony z krajowych organizacji i instytucji, które determinują poziom i kierunki polityki innowacyjnej, a także wpływają na rozwój technologiczny kraju (Kopyciński 2015: 232). W narodowym systemie innowacji zachodzą różnego rodzaju interakcje, które przedstawia rysunek 4.



Rysunek 4. Narodowy system innowacji i jego oddziaływanie na gospodarkę

Źródło: P. Kopyciński, *Współzarządzanie a polityka innowacyjna* [w:] *Współzarządzanie publiczne*, red. S. Mazur, Warszawa 2015, s. 233.

W narodowym systemie innowacji istotną rolę pełnią tacy aktorzy, jak: rząd, jednostki naukowe, system edukacyjny oraz przedsiębiorstwa. Wszyscy ci aktorzy są ze sobą dość silnie powiązani. Pomiędzy nimi zachodzą sprzężenia zwrotne. W tym kontekście wskazać można, iż system edukacji oddziałuje na rząd, z jednej strony kształcąc i przygotowując na jego potrzeby odpowiednie kadry, z drugiej składając zapotrzebowanie na pomoc i zarazem realizując działania związane z polityką władz publicznych. Z kolei sektor małych i średnich przedsiębiorstw (ogólnie rozumianych przedsiębiorstw) i sektor nauki oraz edukacji

przenikają się zwłaszcza na poziomie szkół wyższych i jednostek naukowych. Działalność przedsiębiorstw odpowiada warunkom stworzonym przez sektor władz publicznych i generuje określone środki finansowe, które są częściowo przeznaczane na potrzeby rządowe.

Polityka innowacyjna jest niewątpliwie elementem polityki gospodarczej. Sytuuje ją to w obszarze polityki publicznej sensu stricto. Analiza polityki publicznej może skupiać się na sześciu paradygmatach: badaniach akademickich, badaniach polityki, planowaniu, administracji publicznej, analizie polityki. Porównywane są cel polityki, jej klient, metody, ograniczenia, słabości (*Miejsce polityki społecznej...*). Każde z tych porównań przynosi inne wyniki, a także generuje określone wnioski. W przypadku polityki innowacyjnej badania akademickie są prowadzone od lat 90., jednak ich intensywność znacząco wzrosła po 2004 r., osiągając apogeum po 2007 r. Związane to było przede wszystkim z perspektywą finansową Unii Europejskiej obejmującą lata 2007–2013, gdzie położono szczególnie akcent i nacisk na rozwój innowacji.

Podjęto również publiczny dyskurs na temat roli polityki innowacyjnej w szeroko rozumianej polityce narodowej. W wyniku przeprowadzonych licznych badań okazało się, że poziom polskiej innowacyjności kształtuje się na dość niskim poziomie, co wynika z różnych przyczyn zarówno o charakterze endogennym, jak i egzogennym.

W tym kontekście powinno się podjąć określone, stymulowane działania w zakresie podniesienia poziomu innowacyjności polskiej gospodarki. Chodzi o zastosowanie odpowiednich instrumentów do kształtowania polityki innowacyjnej, która stanowi jedną z ważniejszych polityk publicznych. Zredefiniowaniu uległo pojęcie polityki innowacyjnej. W związku z utożsamianiem jej z polityką publiczną zaczęto ją oddzielać od polityki przemysłowej, technologicznej czy naukowej. W ramach polityki innowacyjnej znaczącą rolę pełni proces planowania, wokół którego koncentrują się działania mające na celu określenie roli, kierunku i znaczenia polityki innowacyjnej w systemie politycznym państwa. Równie ważna jest administracja polityką innowacyjną, a zatem można przyjąć, że administrowanie innowacją wpływa na skuteczne zarządzanie potencjałem innowacyjnym w państwie. Subsydiarnie również znacząca jest kompleksowa analiza polityki innowacyjnej w różnych kontekstach – społecznym, prawnym czy socjologicznym. Projektowanie i wdrażanie polityki innowacyjnej wiąże się z uczestnictwem wielu aktorów, najczęściej tworzących kilka kręgów.

J. Hausner podaje, że wyróżnić można cztery kręgi: wewnętrzny krąg władzy, krąg elit polityczno-rządowych, krąg elit społeczno-gospodarczych, krąg grup nacisków (Hausner 2007: 43). Każdy z tych kręgów pełni określone funkcje. W przypadku polityki innowacyjnej

władza kreuje i tworzy możliwości i relacje zachodzące w państwie, których celem jest stworzenie odpowiedniego systemu innowacji i jednocześnie prowadzenie skutecznej polityki innowacyjnej. Drugi krąg z kolei ma również bezpośredni wpływ na politykę innowacyjną. Otóż środowisko społeczno-gospodarcze oprócz tego, że może wpływać na opinie i bezpośrednio je generować, to jego zadaniem jest tworzenie nowoczesnych rozwiązań zarówno naukowych, jak i przemysłowych, a tym samym przyczynianie się do rozwoju polityki innowacyjnej. Ostatnia grupa ma za zadanie lobbować na rzecz wszelkiego rodzaju inicjatyw służących poprawie stopnia innowacyjności rodzimej gospodarki.

Realizacja polityki innowacyjnej jest zatem w efekcie pewną próbą połączenia menedżerskiego profesjonalizmu z odpowiedzialnością władz publicznych wobec określonych beneficjentów bądź adresatów. Politykę innowacyjną można rozpatrywać przez pryzmat cyklu życia polityki publicznej. Wyróżnić można analizę i projektowanie polityki innowacyjnej. W jej ramach analizowane są możliwości innowacyjne danego kraju oraz przekuwane są w potencjalny projekt polityki innowacyjnej.

Podkreślić trzeba, że w Polsce polityka innowacyjna jest niestety na dość niskim poziomie. W związku z powyższym należy przyjąć, że dokładna, rzetelna analiza i projektowanie polityki innowacyjnej są bardzo istotne dla jej działania. Również istotne jest jej implementowanie. W przypadku innowacji państwo i jego interesariusze muszą dysponować odpowiednimi metodami oraz narzędziami wdrażającymi politykę innowacyjną. W przypadku, kiedy zostanie ona już wdrożona, ważną rolę pełni proces monitorowania. Monitoring to bieżąca kontrola przebiegu implementacji polityki publicznej.

Ostatnim etapem jest ewaluacja polityki innowacyjnej. Jest to pojęcie nowe. OECD podaje, iż ewaluacja to systematyczna i obiektywna ocena projektu, a jej zasadniczym celem jest określenie adekwatności i stopnia osiągnięć projektu, jego efektywności, wpływu i trwałości (*Evaluating and Reforming Education Systems*: 71). Rząd brytyjski w jednym ze swoich dokumentów przyjął, że ewaluacja polega na krytycznym i niezaangażowanym spojrzeniu na cele i sposób, w jaki są one osiągane (*Evaluation and Appraisal Guidance*: 12–14). Inną definicję proponuje Organizacja Narodów Zjednoczonych. Głosi ona, że ewaluacja jest badaniem mającym na celu ocenę trafności, skuteczności i efektów wdrażania danego projektu (Nadszkała 2010: 11).

Inni autorzy przyjmują, że ewaluacja to systematyczne społeczno-ekonomiczne badanie danego projektu, przeprowadzone na etapie planowania, realizacji i mierzenia powstałych rezultatów (por. Bowen, Rose, Ware 2006: 97–104; zob. Turowski 2014). Podręczniki wydane przez Komisję Europejską oraz MEANS podają z kolei, że ewaluacja nie służy

tylko i wyłącznie badaniu czy ocenie danego przedsięwzięcia lub programu, bowiem zakres ewaluacji może być szerszy i obejmować badanie kontekstu, celów, rezultatów, działań i wdrożonych środków w celu wyciągnięcia odpowiednich wniosków na przyszłość, które mogą być szerzej zastosowane (*Glossary of 300 Concepts...*1999: 32). Jak już wspomniano wcześniej, ewaluacja nie jest oceną, bowiem ocena to częściowe wyjaśnianie problemów, natomiast ewaluacja jest realizowana na podstawie określonych standardów i kryteriów, które prowadzą do obiektywnych wniosków (zob. Grzeszczyk 2012). Ponadto ewaluacja nie jest również monitoringiem, bowiem monitoring to regularne i jakościowe (szerzej: Surdej red. 2013: 85) mierzenie lub obserwacja danego zjawiska, przeprowadzane przez z góry określony czas (Trocki, Grucza 2006). Zaznaczyć należy też, iż ewaluacja nie jest kontrolą, bowiem celem kontroli jest podniesienie sprawności działania organizacji przez usuwanie wszelkich nieprawidłowości, ich przyczyn i źródeł oraz pobudzanie działań konstruktywnych (zob. Jagielski 2006). Wreszcie ewaluacja nie jest audytem, który zasadza się na sprawdzaniu wiarygodności danych, głównie finansowych (zob. Knedler, Stasik 2007). Ewaluacja polityki innowacyjnej może przebiegać trzy rodzaje: *ex-ante*, *mid-term* oraz *ex-post*.

Ewaluacja *ex-ante* jest przeprowadzana przed wdrażaniem polityki innowacyjnej, ocenia ona, na ile planowane działania w ramach polityki są trafne z punktu widzenia potrzeb poszczególnych interesariuszy. Powinna ona odpowiedzieć na następujące pytania: czy projekt dotyczy faktycznych i istotnych wyzwań oraz problemów, w jakich warunkach ma być realizowany ów projekt, czy cele są właściwie zdefiniowane, czy cele są przejrzyste, czy są powiązane z celami innych polityk/programów, czy są realistyczne i możliwe do osiągnięcia.

Ewaluacja *mid-term* jest realizowana w trakcie wdrażania polityki innowacyjnej, poddaje ona analizie osiągnięte na tym etapie poszczególne rezultaty. Ewaluacja ta może się przyczynić do podjęcia pewnych działań korygujących, których celem jest likwidowanie powstałych rozbieżności między zakładaną polityką a rozbieżnościami wynikłymi w trakcie wdrażania.

Celem ewaluacji *ex-post* jest określenie, na ile udało się zrealizować politykę innowacyjną, jej działania i procesy. Ewaluacja ta prowadzi do możliwości formułowania wniosków i rekomendacji, które stanowią cenne źródło informacji koniecznych przy planowaniu kolejnych interwencji. W ewaluacji tej istotna jest odpowiedź na następujące pytania: jakie rezultaty przyniosła polityka innowacyjna, jakie są one w zestawieniu z zakładanymi celami, czy są trwałe i użyteczne, czy wdrażana polityka jak dotąd przyniosła określone efekty dla szeroko rozumianego

otoczenia, wreszcie – czy pojawiły się efekty uboczne oraz czy wdrażany projekt wart jest dalszej kontynuacji, co w tym przypadku należałoby zmienić (zob. Olejniczak, Kozak, Lenzion red. 2008: 24–26; Faliszek 2013: 38–43). Jak zatem można zauważyć, politykę innowacyjną można rozpatrywać poprzez pryzmat cyklu życia polityki publicznej.

Podsumowanie

Reasumując, należy przyjąć, że biorąc pod uwagę specyfikę i cykl polityki innowacyjnej, można ją zaliczyć do polityk publicznych. Cechuje się ona takimi determinantami, że spełnia kryteria stawiane dla polityk publicznych. W takim układzie polityka innowacyjna może i często jest zależna od różnych czynników/aktorów. Należy przyjąć, że jest ona zależna od przemysłu. To dzięki niemu państwo polepsza swoje wskaźniki innowacyjności.

Nowoczesne produkty, usługi czy inne dobra materialne bądź niematerialne, które powstają w wyniku różnych prac przemysłowych, są namacalnym dowodem na istnienie w państwie określonego stopnia innowacyjności, a tym samym polityki innowacyjnej. Polityka innowacyjna jest zależna od nauki, bowiem to ona jest katalizatorem i stymulatorem nowoczesnych rozwiązań naukowo-technicznych będących wynikiem stosowanych prac badawczo-rozwojowych. W ramach tego obszaru bardzo ważna jest współpraca pomiędzy sektorem nauki i biznesu. W tej konstelacji obecnie upatruje się szans cywilizacyjnych i zdynamizowania procesów gospodarczych.

Ostatnim elementem mającym wpływ na politykę innowacyjną jest władza, a ściślej mówiąc, rząd, który wpływa na czynniki regulacyjne, wspierające, a także partycypacyjne. Aby jednak rząd mógł oddziaływać na politykę innowacyjną, musi dysponować instrumentami prawnymi, finansowymi, instytucjonalnymi, infrastrukturalnymi, handlowymi i strukturalnymi. Instrumenty te mają niebagatelne znaczenie w przypadku dostarczania korzystnych warunków dla rozwoju innowacyjności.

Odpowiednia implementacja polityki innowacyjnej powinna wpływać na tworzenie stosownego narodowego systemu innowacji oraz regionalnych systemów innowacyjnych. W tym kontekście rząd powinien potęgować wszelkie działania mające na celu wprowadzenie dyfuzji innowacji poprzez zwiększenie nakładów na badania i rozwój, rozwój infrastruktury badawczo-rozwojowej, doskonalenie systemu promocji polskiej przestrzeni innowacyjnej, większą i bardziej skoncentrowaną alokację środków na badania naukowe, zwiększenie potencjału badawczego w przedsiębiorstwach, a także tworzenie dobrego klimatu dla in-

nowacji, a tym samym zwiększanie popytu na innowacje. W obecnym okresie programowania obejmującym lata 2014–2020 w ramach środków z funduszy strukturalnych przewidziano znacznie większą ilość środków na działania innowacyjne. Można mieć nadzieję, że zostaną one dobrze spożytkowane, a krajowa polityka innowacyjna będzie odpowiadała standardom krajów zachodnich.

Bibliografia

- Amsterdamski S., 2004, *Globalizacja i co dalej?*, Warszawa.
- Bocian A.F., 2004, *Globalizacja – rozwój regionalny. Dążenie do określonej relacji [w:]* *Rozwój regionalny a globalizacja*, red. A.F. Bocian, Białystok.
- Bowen G., Rose R., Ware W., *The Reliability and Validity of the School Success Profile Learning Organization Measure*, „Evaluation and Program Planning” 2006, No. 29. DOI: <http://dx.doi.org/10.1016/j.evalprogplan.2005.08.005>
- Chrabąszcz R., Zawicki M., 2014, *Nauki o polityce publicznej [w:]* *Wprowadzenie do nauk o polityce publicznej*, red. M. Zawicki, Warszawa.
- Ciok S., 2007, *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, Wrocław 2009.
- Ciok S., *Polityka rządu wobec wspierania działalności innowacyjnej i badawczo-rozwojowej*, <http://dawg.pl/files/file/ksiazka6.pdf>. (25.07.2015).
- Drucker P.F., 1992, *Innowacja i przedsiębiorczość. Praktyka i zasady*, Warszawa.
- Evaluating and Reforming Education Systems*, OECD, Paris 1996.
- Faliszek K. 2013, *Wprowadzenie do badań ewaluacyjnych. Aspekty teoretyczne i praktyczne na podstawie doświadczeń badawczych*, Toruń.
- Glossary of 300 Concepts and Technical Terms. Evaluation of Socio-economic Programmes, Komisja Europejska 1999.
- Gomułka S., 1998, *Teoria innowacji i wzrostu gospodarczego*, Warszawa.
- Grzeszczyk T., 2012, *Modelowanie ewaluacji w projektach europejskich*, Warszawa.
- Hausner J., 2007, *Polityka a polityka publiczna*, „Zarządzanie Publiczne” nr 1.
- Hausner J., 2008, *Zarządzanie publiczne*, Warszawa.
- HM Treasury, *Evaluation and Appraisal Guidance*, HM Treasury 2004.
- Jagielski J., 2006, *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa.
- Janasz W., Koziół K., 2007, *Determinanty działalności innowacyjnej przedsiębiorstw*, Warszawa.
- Jasiński A.H., 2006, *Innowacje i transfer techniki w procesie transformacji*, Warszawa.
- Kaja J., 2007, *Polityka gospodarcza. Wstęp do teorii*, Warszawa.
- Kluczek A., 2011, *Komercjalizacja technologii jako instrument wsparcia rozwoju gospodarczego [w:]* *Instytucjonalne aspekty rozwoju sektora B+R w Polsce. Od gospodarki imitacyjnej do innowacyjnej*, red. K. Meredyk, A. Wildowicz-Giegiel, Białystok.
- Knedler K., Stasik M., 2007, *Audyt wewnętrzny w praktyce*, Warszawa.
- Kopciński P., 2015, *Współzarządzanie a polityka innowacyjna [w:]* *Współzarządzanie publiczne*, red. S. Mazur, Warszawa.
- Kraft M.E., Furolog S.R., 2007, *Public Policy. Politics, Analysis and Alternatives*, Press Washington.

- Miejsce polityki społecznej w polityce publicznej*, http://rszarf.ips.uw.edu.pl/pdf/Ekspertyza_PSWPP.pdf, (22.07.2015)
- Nadskakuła O., 2010, *Ewaluacja projektów*, Warszawa.
- OECD, *Oslo Manual The Measurement of scientific and technological activities. Proposed Guidelines for Collecting and Interpreting Technological Innovation Data*, OECD/Eurostat, Paris 1997.
- Olejniczak K., Kozak M., Lendzion B. (red.), 2008, *Teoria i praktyka ewaluacji interwencji publicznej*, Warszawa.
- Pęczkowska J., 2012, *Teorie innowacji [w:] Wpływ funduszy strukturalnych na transfer wiedzy do przedsiębiorstw*, red. J. Kotowicz-Jawor, Warszawa.
- Schumpeter J.A., 1960, *Teoria rozwoju gospodarczego*, Warszawa.
- Schumpeter J.A., 2005, *Kapitalizm, socjalizm, demokracja*, Warszawa.
- Sondel J., 1997, *Słownik łacińsko-polski dla prawników i historyków*, Kraków.
- Stanisławski R., 2011, *Założenia polityki innowacyjnej państwa [w:] Polityka innowacyjna państwa wobec sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce - analiza uwarunkowań i ocena realizacji*, red. nauk. P. Niedzielski, R. Stanisławski, E. Stawasz, Zeszyty Naukowe Nr 654, Ekonomiczne Problemy Usług Nr 70, Szczecin.
- Stawasz E., 2011, *Polityka innowacyjna [w:] Innowacje i transfer technologii. Słownik pojęć*, red. K. B. Matusiak, Warszawa.
- Surdej A. (red.), 2013, *Ewaluacja w polityce publicznej*, Kraków.
- Szostak E. 2007, *Polityka naukowa i innowacyjna na świecie [w:] Polityka ekonomiczna. Współczesne wyzwania*, red. W. Klamut, Warszawa.
- Trocki M., Grucza B., 2006, *Zarządzanie projektem europejskim*, Warszawa.
- Turowski B. 2014, *Ewaluacja polityk publicznych [w:] Wprowadzenie do nauk o polityce*, red. M. Zawicki, Warszawa.
- Weber M., 1998, *Polityka jako zawód i powołanie*, Kraków.
- Weresa M.A., 2001, *Czynniki i bariery innowacyjności gospodarki. Wnioski dla Polski [w:] Przedsiębiorczość i konkurencyjność*, red. J. Kotowicz-Jawor, Warszawa.
- Woźnicki J., 2012, *Nowa dyscyplina – nauki o polityce publicznej usytuowana w dziedzinie nauk społecznych*, „Nauka”, nr 1.
- Zawicki M. (red.), 2014, *Wprowadzenie do nauk o polityce publicznej*, Warszawa.
- Zybała A., 2012, *Polityki publiczne. Doświadczenia w tworzeniu i wykonywaniu programów publicznych w Polsce. Jak działa państwo gdy zamierza/ chce/ musi rozwiązać zbiorowe problemy swoich obywateli*, Warszawa.
- Zybała A., 2013, *Ewaluacja i jej uczenie się. Wiedza o działaniach publicznych [w:] Animacja życia społecznego. Analizy i rekomendacje*, „Zeszyty Centrum Badań Społeczności i Polityk Lokalnych” 2013, nr 4 (11).
- Zybała A., 2013a, *Państwo i społeczeństwo w działaniu. Polityki publiczne wobec potrzeb modernizacji państwa i społeczeństwa*, Warszawa.