

**Joanna Staśkiewicz\***

Uniwersytet Szczeciński

## **POLITYKA INNOWACYJNA JAKO CZYNNIK INNOWACYJNOŚCI POLSKIEJ GOSPODARKI**

### **Streszczenie**

Polityka innowacyjna jest ważnym czynnikiem determinującym innowacyjność gospodarki. W artykule dokonano próby oceny polityki innowacyjnej w Polsce. W pierwszej części przedstawiono najważniejsze zmiany, jakie nastąpiły w sferze polityki innowacyjnej naszego kraju. W drugiej części zaprezentowano subwencje i ulgi podatkowe jako główne narzędzia polityki innowacyjnej, natomiast w trzeciej omówiono pozostałe instrumenty polityki innowacyjnej.

**Słowa kluczowe:** polityka innowacyjna, innowacyjność gospodarki, ulgi podatkowe, subwencje

### **Wprowadzenie**

Innowacyjność gospodarki rozumiana jako zdolność i motywacja przedsiębiorców do ciągłego poszukiwania i wykorzystania w praktyce badań naukowych i prac badawczo-rozwojowych, nowych pomysłów, koncepcji i wynalazków oraz doskonalenie i rozwój istniejących technologii produkcyjnych, eksploatacyjnych i związanych ze sferą usług, a także wprowadzanie nowych rozwiązań w organi-

---

\* Adres e-mail: joanna.staskiewicz@gmail.com.

zacji i zarządzaniu oraz doskonalenie i rozwój infrastruktury<sup>1</sup> determinuje wiele różnych czynników. Stanowią je zarówno czynniki zewnętrzne, jak i wewnętrzne. Do tych pierwszych zalicza się przede wszystkim globalizację, postęp technologiczny, integrację regionalną, liberalizację, wzrost mobilności przepływów, a także koniunkturę na świecie. Z kolei czynniki wewnętrzne obejmują głównie zakumulowane zasoby wiedzy, kapitału i pracy, system instytucjonalny i gospodarczy, otwartość na świat, ochronę własności intelektualnej, uwarunkowania społeczno-kulturowe oraz prowadzoną w kraju politykę gospodarczą, w której największą rolę odgrywa polityka innowacyjna. Obejmuje ona takie obszary, jak wzmacnianie powiązań w narodowym systemie innowacji, kształtowanie i rozbudowywanie zdolności do wprowadzania innowacji w sferze techniki, organizacji i edukacji oraz wykorzystanie współpracy międzynarodowej oraz procesów globalizacji w gospodarce<sup>2</sup>.

Głównym celem artykułu jest przedstawienie zmian, jakie nastąpiły w polskiej polityce innowacyjnej po wejściu do UE, oraz próba oceny jej realizacji.

## 1. Wzrost znaczenia polityki innowacyjnej

W drugiej połowie XX w. wśród badaczy zwiększyło się zainteresowanie problematyką innowacyjności, dostrzeżono bowiem, iż wzrost gospodarczy i handel w istotnym zakresie zależą od zdolności do wprowadzania innowacji<sup>3</sup>. W rezultacie więcej uwagi poświęcono polityce innowacyjnej i jej miejscu w polityce gospodarczej.

W latach 90. minionego stulecia ranga polityki innowacyjnej w Polsce była relatywnie niska, uznawano ją bowiem za niespójną i niezdolną do uwzględnienia

---

<sup>1</sup> S. Pangsy-Kania, *Polityka innowacyjna państwa a narodowa strategia konkurencyjnego rozwoju*, Wyd. UG, Gdańsk 2007, s. 58.

<sup>2</sup> K. Kozioł, *Modele polityki innowacyjnej w Unii Europejskiej*, w: *Innowacje w działalności przedsiębiorstw w integracji z Unią Europejską*, red. W. Janasz, Difin, Warszawa 2005, s. 131.

<sup>3</sup> Ch. Freeman, *Technology Policy and Economic Performance: Lessons from Japan*, Printer Publisher, London 1987, s. 1–4; B.Å. Lundvall, B. Johnson, *The Learning Economy*, „Journal of Industry Studies” 1994, Vol. 1, no. 2, s. 23–42; P. Krugman, *Increasing Returns and Economic Geography*, „Journal of Political Economy” 1991, Vol. 99, s. 484–499; G. Dosi, K. Pavitt, L. Soete, *The Economics of Technical Change and International Trade*, New York University Press, New York 1991, s. 141–197; J. Sachs, *Globalization and Patterns of Economic Development*, „Review of World Economics” 2000, Vol. 136(4), s. 579–600.

dynamiki dokonujących się przemian<sup>4</sup>. Jednak w XXI w. jej znaczenie pośród innych polityk istotnie wzrosło, bo zaczęła przeobrażać się z tradycyjnej mieszanej polityki innowacyjnej w kierunku współczesnej polityki trzeciej generacji i modelu nowego zarządzania publicznego<sup>5</sup>. Wprowadzono ekonomiczne mechanizmy kontroli wydatków państwowych, poprawiono ich jakość i efektywność. Ponadto, nastąpiła decentralizacja działalności badawczo-rozwojowej i sektor publiczny zaczął pełnić nowe funkcje. Zadaniem administracji było już nie tylko tworzenie otoczenia regulacyjnego sprzyjającego wprowadzaniu innowacji, ale również za pomocą narzędzi finansowych stymulowanie rozwoju wybranych dziedzin. Ważne stały się także promocja innowacji oraz wsparcie dla przedsiębiorców w nawiązywaniu kontaktów biznesowych i w dostępie do informacji na temat innowacyjnych rozwiązań. W takich warunkach władze lokalne coraz częściej i chętniej podejmowały działania stymulujące powstawanie klastrów.

Na zmiany w realizowanej w Polsce polityce innowacyjnej duży wpływ miała akcesja do UE w 2004 r., członkostwo w Unii zobowiązało bowiem nasz kraj do przyjęcia porządku prawnego UE (*acquis communautaire*) oraz do realizacji unijnych programów, w tym Strategii lizbońskiej, a więc do istotnej poprawy konkurencyjności i innowacyjności. W rezultacie doszło do istotnego zwiększenia rangi polityki innowacyjnej pośród pozostałych polityk.

Duże znaczenie z punktu widzenia przyszłych kierunków rozwoju w polityce innowacyjnej Polski miało powstanie strategicznego planowania. W 2000 r. Rada Ministrów przyjęła strategię *Zwiększanie innowacyjności gospodarki w Polsce do 2006 r.*, w której określono priorytety działań zorientowanych na wzrost innowacyjności. Jej kontynuacją był program *Kierunki zwiększania innowacyjności gospodarki na lata 2007–2013* przyjęty sześć lat później. Wyznaczono w nim sektory, których promocja miała doprowadzić do utworzenia w Polsce gospodarki opartej na wiedzy. Zaliczono do nich edukację, naukę, działalność badawczo-rozwojową, gałęzie przemysłu wysokiej techniki, usługi biznesowe związane z tworzeniem gospodarki opartej na wiedzy oraz usługi społeczeństwa informacyjnego. Zawarte w programie idee znalazły odzwierciedlenie w *Strategii Rozwoju Kraju na lata 2007–2015* oraz trzech programach operacyjnych: Innowacyjna Gospodarka i Kapitał Ludzki oraz Rozwój Regionalny.

<sup>4</sup> T. Baczek, *Od diagnozy do strategii innowacji Polski*, w: *Raport o innowacyjności gospodarki Polski w 2009 roku*, red. T. Baczek, Wyd. Key Text, Warszawa 2010, s. 14.

<sup>5</sup> M. Bukowski, A. Szpor, A. Śniegocki, *Potencjał i bariery polskiej innowacyjności*, Instytut Badań Strukturalnych, Warszawa 2012, s. 19 i n.

W 2011 r. przyjęto też Krajowy Program Badań wytyczający strategiczne kierunki badań w Polsce<sup>6</sup>.

Realizacją zadań z zakresu polityki innowacyjnej państwa od 2007 r. zajmuje się Narodowe Centrum Badań i Rozwoju. Jego największymi projektami były dwa strategiczne programy badań naukowych i prac rozwojowych wpisane w Krajowy Program Badań: zaawansowane technologie pozyskiwania energii oraz interdyscyplinarny system interaktywnej informacji naukowej i naukowo-technicznej. Pod koniec 2012 r. ogłoszono trzeci program *Profilaktyka i leczenie chorób cywilizacyjnych – STRATEGMED*. Ponadto, realizowane były trzy strategiczne projekty badawcze: zintegrowany system zmniejszenia eksploatacyjnej energochłonności budynków, poprawa bezpieczeństwa pracy w kopalniach oraz technologie wspomagające rozwój bezpiecznej energetyki jądrowej. Narodowe Centrum Badań i Rozwoju dodatkowo prowadzi wiele programów, których celem jest przede wszystkim wsparcie współpracy naukowców i przedsiębiorstw w Polsce oraz dyfuzja innowacji. Należą do nich m.in. INNOTECH, LIDER, Inicjatywa Technologiczna I czy IniTech<sup>7</sup>.

## 2. Subwencje i ulgi podatkowe – główne instrumenty polityki innowacyjnej w Polsce

W realizacji polityki innowacyjnej wykorzystuje się wiele różnych narzędzi. Duże znaczenie odgrywają szczególnie te, które wpływają na rachunek ekonomiczny, a więc subwencje i ulgi podatkowe. Niestety, w Polsce instrumenty te były niedopasowane do problemów, które miały rozwiązywać, zbyt wysoki był bowiem udział pomocy bezzwrotnej, natomiast za mały zwrotnych form pomocy i ulg podatkowych. Niedopasowana była również struktura wydatków innowacyjnych do potrzeb przedsiębiorstw, wsparcie trafiało bowiem głównie do dużych przedsiębiorstw kosztem małych i średnich<sup>8</sup>.

<sup>6</sup> Krajowy Program Badań. Założenia polityki naukowo – technicznej i innowacyjnej państwa, s. 6; [http://www.ncbir.pl/gfx/ncbir/userfiles/\\_public/bip/20110816\\_kpb.pdf](http://www.ncbir.pl/gfx/ncbir/userfiles/_public/bip/20110816_kpb.pdf); *Strategia Rozwoju Kraju na lata 2007–2015*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2006, [http://www.mrr.gov.pl/rozwoj\\_regionalny/Polityka\\_rozwoju/SRK/Documents/SRK\\_2007\\_2015.pdf](http://www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/Polityka_rozwoju/SRK/Documents/SRK_2007_2015.pdf) (wrzesień 2013).

<sup>7</sup> Narodowe Centrum Badań i Rozwoju 2011 i portal NCBiR <http://www.ncbir.pl/> (maj 2013).

<sup>8</sup> M. Bukowski, A. Szpor, A. Śniegocki, *Potencjał i bariery...*, s. 26–27.

Subwencjonowanie było możliwe przede wszystkim dzięki funduszom strukturalnym UE. W ramach programu Innowacyjna Gospodarka udzielano wsparcia finansowego na inwestycje, których efektem było pojawienie się nowych produktów lub procesów. Dofinansowywano badania przemysłowe i/lub prace rozwojowe oraz wdrażanie wyników tych badań i prac w działalności gospodarczej przedsiębiorstw (działanie 1.4 Wsparcie projektów celowych). Do końca kwietnia 2011 r. podpisano 483 umowy o dofinansowanie o wartości ok. 578 mln zł<sup>9</sup>. W ramach programu Innowacyjna Gospodarka przewidziano też wsparcie dla przedsiębiorców, zwłaszcza średnich i małych, instytucji wspierających powstawanie innowacyjnych przedsiębiorstw, jak również instytucji otoczenia biznesu oraz ich sieci. Łączna alokacja Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka wynosiła 9,71 mld euro, z czego 8,25 mld euro pochodziło ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR). Na III priorytet *Kapitał dla innowacji* zarezerwowano 340 mln euro, na IV priorytet *Inwestycje w innowacyjne przedsiębiorstwa* najwięcej, bo 3 430 mln euro, na V priorytet *Dyfuzja innowacji* 399 mln euro, zaś na VI priorytet *Polska gospodarka na rynku międzynarodowym* 273 mln euro. Do 28 czerwca 2013 r. w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka zatwierdzono w Polsce 13 091 projektów na kwotę 37 mld zł, co stanowiło 86,5% alokacji środków z EFRR na lata 2007–2014<sup>10</sup>.

Aby zachęcić przedsiębiorstwa i jednostki badawcze do współpracy, w 2008 r. wprowadzono kolejny instrument finansowy – „Bon na innowacje”. Jego celem było zainicjowanie kontaktów mikro i małych przedsiębiorstw ze sferą nauki. Program przewidywał wsparcie finansowe dla przedsiębiorstw w wysokości 15 tys. zł na usługi w obszarze innowacji dotyczące wdrożenia albo rozwoju produktu lub technologii. Małe początkowo zainteresowanie programem szybko rosło. W 2008 r. wsparcia udzielono tylko 82 beneficjentom na kwotę 1,2 mln zł, ale już dwa lata później rekomendowano 627 wniosków na kwotę 9,4 mln zł (w obu przypadkach wzrost był ponad siedmiokrotny). W kolejnych latach liczba rekomendowanych wniosków nieco spadła (do ok. 300–500)<sup>11</sup>.

Trzecim, najnowszym instrumentem bezpośredniego wsparcia finansowego przedsiębiorstw w sferze innowacji był wprowadzony w 2010 r. przez PARP

<sup>9</sup> *Przedsiębiorczość w Polsce 2011*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2011, s. 44.

<sup>10</sup> Portal funduszy europejskich, <http://www.poig.gov.pl/AnalizyRaportyPodsumowania/Strony/default.aspx> (lipiec 2013).

<sup>11</sup> Portal PARP, <http://www.parp.gov.pl/index/index/1298> (lipiec 2013).

program *Wsparcie na uzyskanie grantu*. Jego celem było pobudzenie mikro, małych i średnich przedsiębiorstw do współpracy z zagranicznymi partnerami w celu zwiększenia innowacyjności. Jego zadaniem było zwiększenie niskiej aktywności polskich przedsiębiorstw w międzynarodowych projektach innowacyjnych. Program *Wsparcie na uzyskanie grantu* zapewnia dofinansowanie przedsiębiorstw, które złożyły wniosek projektowy w ramach międzynarodowego programu innowacyjnego (takiego jak 7 Program Ramowy, Eureka czy Inicjatywa Cornet). Jeżeli przedsiębiorstwo występuje jako partner, to może liczyć na 35 tys. zł, natomiast pełniąc funkcję koordynatora projektu – 75 tys. zł. Aby jednak uzyskać wsparcie, niezbędne jest otrzymanie pozytywnej oceny formalnej wniosku projektowego. Nie jest ono natomiast uwarunkowane sukcesem aplikacji w programie innowacyjnym. W latach 2011–2013 (stan na 1 lipca 2013 r.) ogłoszono cztery konkursy *Wsparcie na uzyskanie grantu*. W ramach trzech pierwszych dofinansowano 26 wniosków, natomiast nie ma jeszcze wyników ostatniego konkursu<sup>12</sup>.

Subwencjonowanie jest uzasadnione niedoskonałościami rynku kapitałowego, które zniechęcają przedsiębiorstwa do długookresowych inwestycji w B + R<sup>13</sup>. Wysokie koszty oraz wysokie ryzyko stanowią znaczącą barierę w ich podejmowaniu. Bezzwrotna pomoc publiczna poprzez obniżenie nakładów własnych na B + R istotnie ją zmniejsza. Jednak publiczne wsparcie ma również negatywny wymiar, przede wszystkim jest kosztowne i wypiera z tego obszaru środki prywatne. Potwierdzają to wyniki amerykańskiego programu rządowego dofinansowującego innowacyjne projekty małych przedsiębiorstw, który ani nie skłonił ich do uruchomienia nowej działalności, ani do wzrostu zatrudnienia, a jedynie ograniczył inwestycje we własne prace badawcze<sup>14</sup>. Poza tym pozytywny impuls płynący z rządowych subsydiów jest krótkotrwały. Jego ubocznym skutkiem jest także zniekształcający wpływ na ceny usług badawczych. Bardziej efektywny od wydatków bezpośrednich na B + R wydaje się więc kolejny instrument polityki innowacyjnej – ulgi podatkowe. Dzieje się tak dlatego, ponieważ obejmują one głównie działania badawczo-rozwojowe dotyczące już zaawanso-

<sup>12</sup> *Ibidem*.

<sup>13</sup> S. Lach, *Do R & D Subsidies Stimulate or Displace Private R & D? Evidence from Israel*, „The Journal of Industrial Economics” 2002, Vol. 50(4), s. 371.

<sup>14</sup> S. Wallsten, *The Effects of Government-Industry R & D Programs on Private R & D: The Case of the Small Business Innovation Research Program*, „The RAND Journal of Economics” 2000, Vol. 31, No. 1, s. 96.

wanych projektów, które stosunkowo szybciej powinny przynieść efekt w postaci gotowych innowacji. Natomiast subwencje zazwyczaj obejmują nowe, obciążone wysokim ryzykiem projekty, których wymierne wyniki pojawiają się dopiero w długim okresie<sup>15</sup>.

W Polsce występują dwa rodzaje zachęt podatkowych do wprowadzania innowacji. Pierwsza to ulgi dla centrów badawczo-rozwojowych. Centra takie są zwolnione z podatków od nieruchomości, w których prowadzona jest działalność B + R, oraz dodatkowo mają prawo do comiesięcznego odpisu maksymalnie 20% przychodu na fundusz innowacyjności traktowany jako koszt uzyskania przychodu. W efekcie pomniejsza on podstawę opodatkowania jeszcze przed poniesieniem kosztów. W 2013 r. działało w Polsce 26 centrów badawczo-rozwojowych, ale drugie tyle przedsiębiorstw prowadzących badania naukowe w Polsce wyrażało zainteresowanie tą formą ulgi<sup>16</sup>.

Drugą zachętą podatkową była ulga na innowacje wprowadzona w 2006 r. na mocy ustawy o niektórych formach wspierania działalności innowacyjnej. Umożliwiła ona odliczenie 50% wydatków poniesionych na zakup nowej technologii w postaci wartości niematerialnych i prawnych (np. autorskich praw majątkowych, licencji, praw z patentu, wzoru użytkowego czy *know-how*). Było to relatywnie niewiele w porównaniu z ulgami oferowanymi przez inne kraje europejskie. Na przykład w Czechach i na Węgrzech ulga podatkowa wynosi 100% wydatków bieżących na B + R. Ponadto, kraje te dodatkowo stosują mechanizm *double dip*, który umożliwia odliczenie kolejnych 100% poniesionych nakładów na działalność badawczo-rozwojową, pomniejszając w ten sposób dochód od opodatkowania. Dodatkowo węgierscy przedsiębiorcy, którzy kooperują w sferze B + R z instytucjami badawczymi, mogą odliczyć następne – już trzecie – 100% wydatków. W krajach Europy Zachodniej ulgi są jednak nieco niższe. W Wielkiej Brytanii małe i średnie przedsiębiorstwa mogą odliczyć 75% poniesionych wydatków na B + R, we Francji – 35%, a w Hiszpanii – 25%. Oprócz tego w krajach tych występuje szereg innych udogodnień fiskalnych pozwalających obniżyć należności podatkowe (np. w Hiszpanii dodatkowo można odliczyć 42% przyrostu wydatków na B + R powyżej średniej z dwóch ubiegłych lat, 17% wynagrodzeń naukowców, 8% nakładów inwestycyjnych na środki trwałe i wartości niemate-

<sup>15</sup> G. van Pottelsberghe de la Potterie, *The Impact of Public R & D Expenditure on Business R & D*, „Economics of Innovation and New Technology” 2003, Vol. 12(3), s. 231–232.

<sup>16</sup> Portal Ministerstwa Gospodarki, <http://bip.mg.gov.pl/Jednostki+organizacyjne+nadzorowane+lub+podlegle/Centra+badawczo+rozwojowe> (czerwiec 2013).

rialne oraz prawne wykorzystane do prowadzenia badań, a także 50% dochodów z cesji praw do patentów)<sup>17</sup>.

Możliwość skorzystania w Polsce z ulgi podatkowej na innowacje została ograniczona do rozwiązań technologicznych nie starszych niż 5 lat, co musi zostać potwierdzone opinią niezależnej komisji. Ponadto, podmioty chcące z niej skorzystać nie mogą ani rozliczać się za pomocą podatku liniowego, ani prowadzić działalności w specjalnej strefie ekonomicznej, ani też korzystać przy zakupie technologii z innych środków publicznych (np. UE). Te obostrzenia, jak również duża niewiedza o możliwości stosowania ulgi oraz niska absorpcja nowych technologii w polskich przedsiębiorstwach spowodowały, że w pierwszych latach jej wykorzystanie było bardzo niewielkie. Wyraźny wzrost wykorzystania ulgi notowano dopiero w 2010 roku (por. dane tabeli 1).

Tabela 1. Wykorzystanie ulgi podatkowej na innowacje w Polsce w latach 2006–2010

Rok	Liczba przedsiębiorstw, które skorzystało z ulgi	Kwota odliczenia	Niezapłacony podatek
		mln zł	
2006	12	9,7	1,8
2007	136	4,5	0,9
2008	37	7,9	1,5
2009	40	20,0	3,8
2010	431	31,5	5,9

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Przedsiębiorczość w Polsce 2011*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2011, s. 47.

Największą wadą ulgi podatkowej na innowacje jest brak możliwości skorzystania z niej w przypadku wydatków poniesionych przez przedsiębiorstwo na własne prace badawczo-rozwojowe. W rezultacie instrument ten pobudza do transferu technologii i jej absorpcji poprzez zakup gotowych rozwiązań, a zniechęca do inwestowania we własne rozwiązania badawcze.

<sup>17</sup> *Jak najlepiej zachęcić do innowacyjności: ulgi podatkowe*, Deloitte, s. 7–35; www.deloitte.com (styczeń 2011).



### 3. Pozostałe narzędzia polityki innowacyjnej w Polsce

Kolejnym instrumentem polityki innowacyjnej w Polsce stały się kierunki zamawiane. Jego zadaniem była zmiana struktury wykształcenia poprzez zachęcenie za pomocą systemu stypendialnego do studiowania na kierunkach uznanych za ważne z punktu widzenia poprawy innowacyjności polskiej gospodarki. Chodziło przede wszystkim o zwiększenie w kształceniu udziału studentów nauk ścisłych (tj. matematyki, inżynierii środowiskowej, budownictwa czy mechatroniki). Po czterech edycjach konkursu zanotowano już pozytywne efekty. Wzrosła liczba absolwentów nauk ścisłych oraz ich udział wśród absolwentów szkół wyższych. O ile bowiem w 2000 r. stanowili oni tylko 6,6% absolwentów, o tyle w 2011 r. już 17,5% (por. tabela 2). W 2012 r. po raz pierwszy liczba chętnych do podjęcia nauki na politechnikach była większa niż na uniwersytetach, a liczba zamawianych kierunków wzrosła do 93 (w 2011 r. było ich 39). Program cieszył się tak dużym zainteresowaniem, że o połowę zwiększono pulę środków (do 300 mln zł)<sup>18</sup>.

Tabela 2. Odsetek absolwentów kierunków ścisłych i technicznych w grupie osób w wieku 20–29 lat w Polsce w latach 2000–2011 (w %)

Rok	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Udział absolwentów	6,6	7,6	8,3	9,0	9,4	11,1	13,3	13,9	14,1	14,3	15,8	17,5

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych: Eurostatu, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu> (czerwiec 2013).

Polityka innowacyjna państwa obejmuje również przyciąganie zagranicznych inwestorów oraz promocję kraju za granicą. Dla zwiększenia innowacyjności istotny jest jednak nie tyle rozmiar kapitału, co rodzaj przyciąganych inwestorów. Chodzi o to, by do lokowania kapitału nakłonić tych, którzy nie bazują na tradycyjnych czynnikach produkcji, ale wraz z kapitałem transferują wiedzę oraz doprowadzają do jej tworzenia w Polsce. Pozytywnym przykładem stało się coraz częstsze otwieranie korporacyjnych centrów usług (BPO) oraz centrów B + R w Polsce. Gorzej jest natomiast z promocją naszego kraju za granicą, którą

<sup>18</sup> Portal innowacji. Polityka innowacyjna, [http://www.pi.gov.pl/Polityka/chapter\\_86549.asp](http://www.pi.gov.pl/Polityka/chapter_86549.asp) (maj 2013).

należy uznać za bardzo chaotyczną i w rezultacie mało skuteczną. Zajmowało się nią wiele rzadko współpracujących ze sobą organizacji. Wyrazem niskiej skuteczności promocji jest m.in. wielość niezwiązanych ze sobą symboli graficznych promujących nasz kraj za granicą<sup>19</sup>.

Kształt realizowanej w Polsce polityki innowacyjnej w dużym stopniu zderminowany został przez członkostwo w UE, Polska uzyskała bowiem dostęp do jednolitego rynku oraz narzędzi wspólnych i koordynowanych polityk UE, w tym zwłaszcza funduszy strukturalnych, funduszu spójności oraz Programów Ramowych. Członkostwo w UE pozwoliło także na aktywne uczestnictwo w tworzeniu Europejskiej Przestrzeni Badawczej, a więc kreowaniu w Europie lepszych warunków do prowadzenia badań naukowych, przeciwdziałaniu ich fragmentacji, stymulowaniu rozwoju oraz zwiększaniu spójności pomiędzy podejmowanymi inicjatywami badawczymi w poszczególnych krajach. Służyły temu projekty ERA-NET (obecnie również ERA-NET Plus dla projektów o znaczącej europejskiej wartości dodanej), które koordynowały międzynarodową współpracę krajowych instytucji zajmujących się finansowaniem prac badawczo-rozwojowych.

Jeszcze przed wejściem do Unii Polska mogła liczyć na finansowe wsparcie badań w ramach Programów Ramowych UE. Niestety, nasze uczestnictwo w nich było relatywnie małe. W 6 Programie Ramowym rocznie zgłaszano nieco ponad 500 projektów z udziałem polskich zespołów, co zapewniało dofinansowanie w wysokości ok. 55–66 mln euro (por. tabela 3).

W 7 Programie Ramowym, którego budżet (w porównaniu z 6) został potrójony, nastąpiło podwojenie liczby zgłoszeń zespołów z udziałem polskich naukowców. Co rok wnioskowały one o środki w wysokości ok. 0,4–0,5 mld euro. Przyznane polskim zespołom dofinansowanie wynosiło jednak tylko nieznaczną część tej kwoty (41–80 mln euro). W 7 Programie Ramowym na lata 2007–2013 Polska zgłosiła 7018 projektów, jednak wsparcie finansowe uzyskało tylko 1177<sup>20</sup>. Zapewniło to Polsce jeden z najniższych współczynników sukcesu (tylko 16%; por. rysunek 1). Jeszcze gorsze efekty notowaliśmy, odnosząc liczbę aplikacji w Programie Ramowym do liczby ludności. Na 100 tys. mieszkańców zgłosiliśmy zaledwie 15 wniosków, czyli 2,5 raza mniej niż przeciętnie w UE i aż 6 razy mniej niż w wiodącej w tej dziedzinie Finlandii. Polska mimo istniejących możliwości rzadko aplikowała o zagraniczne środki na badania.

<sup>19</sup> A. Osiecki, *Promocja polskiego eksportu: trzeba strategii i wsparcia polityków*, „Rzeczpospolita” 2010, nr 232(8743).

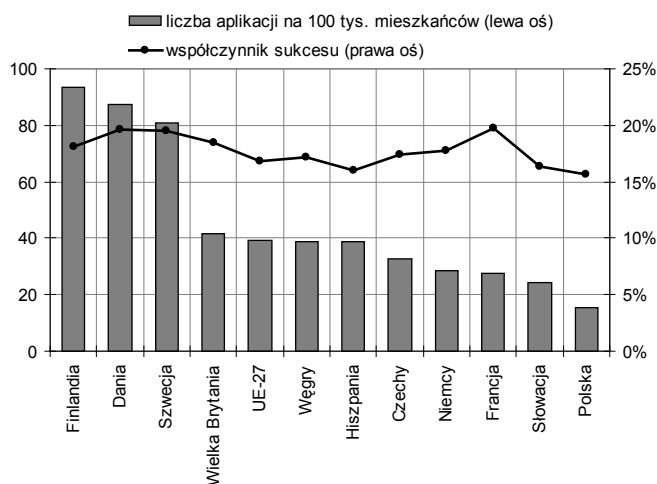
<sup>20</sup> Dane po 337 konkursach.

Tabela 3. Uczestnictwo Polski w 6 i 7 Programie Ramowym w latach 2004–2011

Wyszczególnienie	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Liczba zgłoszonych wniosków z udziałem polskich zespołów	534	554	515	1 880	1 189	1 355	1 084	1 203
Liczba dofinansowanych projektów z udziałem polskiego zespołu	–	–	–	344	203	277	225	112
Współczynnik sukcesu	15	–	–	15	10	17	13	5
Kwota wnioskowanego dofinansowania projektów (mln euro)	–	–	–	527,6	420,5	449,9	492,1	394,0
Przyznane polskim zespołom dofinansowanie projektów (mln euro)	64,1	54,7	66,3	80,1	41,0	68,0	63,0	46,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie: J.A. Supel, *Udział Polski w 6. Programie Ramowym Wspólnoty Europejskiej w dziedzinie badań, rozwoju technologicznego i wdrożeń, przyczyniających się do tworzenia Europejskiej Przestrzeni Badawczej i innowacji (2003–2006). Statystyki – raport końcowy*, PKP Programów Badawczych UE, Warszawa 2007, s. 33; J. Galik, M. Rószkiewicz, *Udział Polski w 7. Programie Ramowym. Statystyki po 274 zakończonych konkursach*, PKP Programów Badawczych UE, Warszawa 2011, s. 36; *Statystyki uczestnictwa Polski w 7. Programie Ramowym – dane po 337 konkursach*, www.kpk.gov.pl (listopad 2012).

Rysunek 1. Liczba zgłoszonych wniosków w 7 Programie Ramowym na 100 tys. mieszkańców oraz współczynnik sukcesu projektów



Źródło: obliczenia własne na podstawie: A.J. Galik, M. Rószkiewicz: *Udział Polski...*; dane Eurostatu.

Wynikiem członkostwa Polski we Wspólnotach Europejskich było również uzyskanie dostępu do szeregu programów i inicjatyw UE promujących innowacyjność. Do jednych z ważniejszych należy zaliczyć Program Ramowy na rzecz Konkurencyjności i Innowacji (CIP), w ramach którego małe i średnie przedsiębiorstwa na poziomie regionalnym mogły liczyć na świadczenie usług wsparcia dla biznesu oraz lepszy dostęp do środków finansowych na działalność innowacyjną. Program zachęcał do szerszego i lepszego wykorzystania technologii informacyjnych i komunikacyjnych, wspomagał rozwój społeczeństwa informacyjnego, a także promował zwiększone wykorzystanie energii odnawialnej oraz efektywność energetyczną. Kolejnymi były programy sektorowe ukierunkowane na promowanie innowacji w poszczególnych obszarach, np. Life+ dla innowacji w dziedzinie ekologii czy Inicjatywa Rynków Wiodących dla innowacji wprowadzanych w przemyśle. Poza tym przedsiębiorstwa z Polski mogły włączyć się w sieć EUREKA, która poprzez tworzenie połączeń i sieci innowacji w 36 krajach zapewniała szybki dostęp do bogatej wiedzy, umiejętności oraz ekspertyz w Europie, jak również ułatwiała dostęp do narodowych publicznych i prywatnych programów finansowania.

Na poprawę innowacyjności Polski wpływ miała także możliwość uczestnictwa Polaków w licznych programach edukacyjnych i treningowych opartych na współpracy międzynarodowej, takich jak Comenius dla uczniów, Erasmus dla studentów, Leonardo da Vinci dla szkoleń czy Grundtvig dla osób dorosłych, a także akcje Marie Curie dla naukowców oraz Jean Monnet obejmująca badania nad integracją europejską.

## **Podsumowanie**

Reasumując, należy podkreślić, że po akcesji do UE zaszły istotne zmiany w realizowanej w Polsce polityce innowacyjnej. Tradycyjny model polityki jest stopniowo zastępowany modelem współczesnej polityki innowacyjnej trzeciej generacji. Wyraźnie wzrosła ranga polityki innowacyjnej wśród innych polityk. Pojawiło się strategiczne planowanie, wytyczono kierunki rozwoju i strategiczne kierunki badań oraz wyznaczono sektory, których promocja ma doprowadzić do utworzenia w Polsce gospodarki opartej na wiedzy. Stworzono wiele nowych narzędzi wspierających tworzenie innowacji oraz zachęcających środowiska naukowe i przedsiębiorców do współpracy. Niestety, ciągle były one niewy-

starczające, aby istotnie poprawić innowacyjność polskiej gospodarki, o czym świadczą słabe wyniki naszego kraju w rankingach innowacyjności<sup>21</sup>. W znacznym stopniu było to wynikiem nieodpowiedniego wsparcia finansowego, które w głównej mierze opierało się na systemie dotacji z UE, a w dużo mniejszym stopniu na ulgach podatkowych. Z tych ostatnich dodatkowo relatywnie trudno było skorzystać i w porównaniu z innymi krajami UE były one mało atrakcyjne. Ponadto, Polska rzadko aplikowała o zagraniczne środki na działalność innowacyjną pomimo istniejących możliwości. Słaba była również promocja naszego kraju za granicą. Do osiągnięć można natomiast zaliczyć kierunki zamawiane, które przyczyniły się do poprawy struktury wykształcenia, wzrósł bowiem wśród absolwentów odsetek studentów na kierunkach ścisłych i technicznych.

## Literatura

- Bukowski M., Szpor A., Śniegocki A., *Potencjał i bariery polskiej innowacyjności*, Instytut Badań Strukturalnych, Warszawa 2012.
- Dosi G., Pavitt K., LSoete L., *The Economics of Technical Change and International Trade*, New York University Press, New York 1991.
- Dutta S., *The Global Innovation Index 2012. Stronger Innovation Linkages for Global Growth*, INSTEAD, Fontainebleau 2012.
- Eurostat, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>.
- Freeman Ch., *Technology Policy and Economic Performance: Lessons from Japan*, Printer Publisher, London 1987.
- Galik J., Rószkiewicz M., *Udział Polski w 7. Programie Ramowym. Statystyki po 274 zakończonych konkursach*, PKP Programów Badawczych UE, Warszawa 2011.
- Hollanders H., Es-Sadki N., *Innovation Union Scoreboard 2013*, Komisja Europejska, Belgia 2013.
- Innowacje w działalności przedsiębiorstw w integracji z Unią Europejską*, red. W. Janasz, Difin, Warszawa 2005.
- Jak najlepiej zachęcić do innowacyjności: ulgi podatkowe*, Deloitte, [www.deloitte.com](http://www.deloitte.com).
- Krajowy Program Badań. Założenia polityki naukowo – technicznej i innowacyjnej państwa*, [http://www.ncbir.pl/gfx/ncbir/userfiles/\\_public/bip/20110816\\_kpb.pdf](http://www.ncbir.pl/gfx/ncbir/userfiles/_public/bip/20110816_kpb.pdf).
- Krugman P., *Increasing Returns and Economic Geography*, „Journal of Political Economy” 1991, Vol. 99.

<sup>21</sup> H. Hollanders, N. Es-Sadki, *Innovation Union Scoreboard 2013*, Komisja Europejska, Belgia 2013, s. 7; S. Dutta, *The Global Innovation Index 2012. Stronger Innovation Linkages for Global Growth*, INSTEAD, Fontainebleau 2012, s. 8; K. Schwab, *The Global Competitiveness Report 2012–2013*, WEF, Geneva 2012, s. 20.

- Lach S., *Do R & D Subsidies Stimulate or Displace Private R & D? Evidence from Israel*, „The Journal of Industrial Economics” 2002, Vol. 50(4).
- Lundvall B.Å., Johnson B., *The Learning Economy*, „Journal of Industry Studies” 1994, Vol. 1, No. 2.
- Narodowe Centrum Badań i Rozwoju 2011 i portal NCBiR, <http://www.ncbir.pl/>.
- Osiecki A., *Promocja polskiego eksportu: trzeba strategii i wsparcia polityków*, „Rzeczpospolita” 2010, nr 232(8743).
- Pangsy-Kania S., *Polityka innowacyjna państwa a narodowa strategia konkurencyjnego rozwoju*, Wyd. UG, Gdańsk 2007.
- Portal funduszy europejskich, <http://www.poig.gov.pl/AnalizyRaportyPodsumowania/Strony/default.aspx>.
- Portal innowacji. Polityka innowacyjna, [http://www.pi.gov.pl/Polityka/chapter\\_86549.asp](http://www.pi.gov.pl/Polityka/chapter_86549.asp).
- Portal Ministerstwa Gospodarki, <http://bip.mg.gov.pl/Jednostki+organizacyjne+nadzorowane+lub+podlegle/Centra+badawczo+rozwojowe>.
- Portal PARP, <http://www.parp.gov.pl/index/index/1298>.
- Pottelsberghe de la Potterie G. van, *The Impact of Public R & D Expenditure on Business R & D*, „Economics of Innovation and New Technology” 2003, Taylor and Francis Journals, Vol. 12(3).
- Przedsiębiorczość w Polsce 2011*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2011.
- Raport o innowacyjności gospodarki Polski w 2009 roku*, red. T. Baczek, Wyd. Key Text, Warszawa 2010.
- Sachs J., *Globalization and Patterns of Economic Development*, „Review of World Economics” 2000, Vol. 136(4).
- Schwab K., *The Global Competitiveness Report 2012–2013*, WEF, Geneva 2012.
- Statystyki uczestnictwa Polski w 7. Programie Ramowym – dane po 337 konkursach*, [www.kpk.gov.pl](http://www.kpk.gov.pl).
- Strategia Rozwoju Kraju na lata 2007–2015*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2006.
- Supel J.A., *Udział Polski w 6. Programie Ramowym Wspólnoty Europejskiej w dziedzinie badań, rozwoju technologicznego i wdrożeń, przyczyniających się do tworzenia Europejskiej Przestrzeni Badawczej i innowacji (2003–2006). Statystyki – raport końcowy*, PKP Programów Badawczych UE, Warszawa 2007.
- Wallsten S., *The Effects of Government-Industry R & D Programs on Private R & D: The Case of the Small Business Innovation Research Program*, „The RAND Journal of Economics” 2000, Vol. 31, No. 1.

---

## INNOVATION POLICY AS INNOVATION FACTOR OF POLISH ECONOMY

### Abstract

Innovation policy is an important determinant of innovativeness of the economy. The article attempts to assess innovation policy in Poland. The first part has presented the most important changes that have occurred in the area of innovation policy in our country, the second part focus on the subsidies and tax breaks as the main tools of innovation policy. Finally the third part covers the other instruments of innovation policy.

**Keywords:** innovation policy, innovativeness of economy, tax relief, subsidies

*Translated by Joanna Staśkiewicz*

