

# Realizacja polityki w zakresie wspierania innowacyjności w Polsce w okresie ostatniego kryzysu finansowego

Justyna Przychodzeń<sup>1</sup>

Nadesłany: 28.12.12 | Zaakceptowany do druku: 06.03.13

## Abstrakt

**Cel:** Celem artykułu jest przedstawienie realizacji polityki w zakresie wspierania innowacyjności w okresie ostatniego kryzysu gospodarczego. Główną hipotezą badawczą jest założenie, że skoro działalność innowacyjna stanowi jeden ze sposobów na wyjście z kryzysu, to polityka rządu jest silnie ukierunkowana na wspieranie tychże działań.

**Metoda:** Autorka próbuje zweryfikować hipotezę, odwołując się do wyników zarówno teoretycznych, jak i empirycznych badań prowadzonych przez instytucje rządowe i organizacje pozarządowe.

**Wnioski:** Analiza literatury przedmiotu, dokumentów rządowych i raportów organizacji pozarządowych wykazała, że polityka państwa wspierająca działalność innowacyjną w Polsce jest obecnie w okresie głębokiej transformacji. Efekty tej polityki są w chwili obecnej niewystarczające.

**Oryginalność:** Jakkolwiek istnieje szeroka literatura krajowa i zagraniczna na temat roli, celów i efektów polityki innowacyjnej, to jednak nie ma analizy tego zagadnienia uwzględniającej wpływ obecnego kryzysu gospodarczego.

**Słowa kluczowe:** innowacje, kryzys gospodarczy, polityka innowacyjna

## Implementation of the Innovation Policy in Poland During the Last Economic Crisis

Primary submission: 28.12.12 | Final acceptance: 06.03.13

## Abstract

**Purpose:** The main target of this paper is to present the implementation of the innovation policy in Poland during the last financial and economic crisis. The main hypothesis is an assumption that if innovative activity is one of the ways of overcoming the current economic crisis, the government's innovation policy should strongly support such activity.

**Methodology:** The verification of the hypothesis is based on an analysis of theoretical and empirical research conducted by governmental and non-governmental institutions.

**Results:** The analysis of literature as well as research conducted by governmental and non-governmental institutions showed that the innovation policy in Poland is undergoing a deep transition. The effects of the policy are currently insufficient.

**Originality:** Despite substantial domestic and foreign literature about the role, targets and effects of innovation policy, there is a lack of analysis of this issue during the time of the current economic crisis.

**Keywords:** innovations, economic crisis, policy innovation

JEL: H00, H54, O31

---

<sup>1</sup> Akademia Leona Koźmińskiego

Adres do korespondencji: Akademia Leona Koźmińskiego, ul. Jagiellońska 59, 03–301 Warszawa, e-mail: justynap@kozminski.edu.pl.

## | Wprowadzenie

Już w latach 60. ubiegłego wieku zaczęto zwracać większą uwagę na rolę innowacji w rozwoju gospodarczym. Walt Whitman Rostow (1960) przedstawił koncepcję pięciu stadiów rozwoju, przez które przechodzą wszystkie kraje świata. Stadium pierwsze to „społeczeństwo tradycyjne” charakteryzujące się ograniczonymi funkcjami produkcji, oparte na przed-Newtonowskiej nauce i technologii oraz przed-Newtonowskich postawach wobec świata fizycznego<sup>2</sup>. Podstawową cechą społeczeństwa tradycyjnego jest istnienie górnego pułapu możliwej do osiągnięcia produkcji *per capita*. Ten limit wynika z tego, że rozwiązania czy innowacje, które miałyby szansę „przepłynąć” z nauki czy nowoczesnej technologii, albo nie są osiągalne, albo nie ma możliwości ich wdrożenia. Drugie stadium rozwoju charakteryzuje się tworzeniem warunków do „pchnięcia” lub inaczej „nabrania rozpędu” (*take-off*). Stadium to obejmuje społeczeństwa będące w procesie transformacji. Pojawiają się nowe typy przedsiębiorczości. Wzrastają inwestycje, rozwija się handel zarówno wewnętrzny, jak i zewnętrzny. Stadium to, podobnie jak pierwsze, cechuje stosowanie nisko efektywnych metod produkcji wynikających z przestarzałych struktur społecznych i posiadanych wartości. Stadium trzecie to gospodarka zrywu (*the take-off*), charakteryzująca się gwałtownym wzrostem produkcji, wysokimi stopami zwrotu i reinwestycji. Gospodarka wkracza na nowe, nieindustrializowane obszary, intensywnie eksploatuje zasoby naturalne i stosuje nowe metody produkcji. Następuje komercjalizacja rolnictwa – rolnicy zaczynają stosować nowe technologie głęboko zmieniające zarówno działalność rolniczą, jak i styl życia samych rolników. W stadium czwartym gospodarka dojrzewa. Do cech charakterystycznych tego etapu rozwoju Rostow zalicza: inwestycje na poziomie 10–20% dochodu narodowego, innowacje i rozwój nowych gałęzi gospodarki, zmianę struktury produkcji oraz odejście od przemysłu surowcowego w kierunku rozwoju nowych technologii maszynowych, chemicznych czy elektrycznych. W stadium piątym mamy do czynienia z gospodarką masowej konsumpcji, która cechuje się zwiększoną produkcją dóbr i usług konsumpcyjnych.

Bardziej współczesne teorie rozwoju postrzegają innowacje (zwłaszcza w sektorze przemysłowym) jako kluczowy czynnik rozwoju gospodarczego i wzrostu dobrobytu społecznego (Hettne, 1983; Mazumdar, 2005). W nurcie koncepcji opartych na gloryfikacji przemysłu możemy wyróżnić teorie dotyczące istoty i znaczenia wykorzystywania odpowiednich technik produkcji (Schumacher, 1979; Sen, 1983), konieczności stymulowania transformacji strukturalnej i demograficznej (Matsuyama, 1992) oraz intensyfikacji postępu technicznego i inwestowania w czynnik ludzki (Krueger, 1968; Lucas 1988). Bruque i Moyano (2007) postrzegają innowacyjność, zwłaszcza w sektorze małych i średnich przedsiębiorstw, jako siłę napędową wzrostu gospodarczego i rozwoju technologicznego, szczególnie, jak zauważają Peres i Stumpo (2000), w krajach rozwijających się.

Sachs (2003) opisuje współczesny system globalny z podziałem na trzy grupy: w pierwszej znajdują się główni innowatorzy, którymi są gospodarki rozwinięte. To właśnie tu znajdują się cen-

---

<sup>2</sup> Newton jest tu traktowany jako symbol punktu zwrotnego w historii, kiedy człowiek zaczął na szeroką skalę wierzyć, że funkcjonowanie świata da się wytłumaczyć możliwymi do odkrycia prawami.

trale 98% z 1000 najbardziej innowacyjnych przedsiębiorstw, wydających najwięcej na badania i rozwój i aplikujących o większość patentów. Jakkolwiek udział tej grupy krajów w światowej populacji wynosi zaledwie 15%, to posiadają 94% wszystkich patentów nadawanych każdego roku (OECD, 2003). Drugą grupę stanowią technologiczni imitatorzy. Są to kraje, w których rozpowszechnia się nową technologię. Ta grupa stanowi 65% populacji. Pozostałe kraje są wykluczone z rewolucji technologicznej. Są to kraje mniej zamożne i najuboższe. Łącznie stanowią 20% populacji. Oczywiście ludzie z tej ostatniej grupy krajów mają dostęp do nowinek technologicznych takich jak telefony komórkowe czy studnie zasilane panelami słonecznymi, ale nie dysponują odpowiednią infrastrukturą i wiedzą, aby samodzielnie je produkować czy rozwijać. W tym miejscu należy zauważyć, że gospodarki rozwijające się w coraz większym stopniu inwestują w badania i rozwój oraz innowacje. Doskonałym przykładem jest tutaj gospodarka chińska.

Porter (1998, 2000) również przedstawia trójsektorowy model rozwoju gospodarek. Pierwsza grupa krajów charakteryzuje się gospodarką opartą na podstawowych czynnikach produkcji, przy czym podstawową rolę odgrywa tutaj praca. W takich gospodarkach podstawowymi sektorami są rolnictwo, leśnictwo i przemysł wydobywczy. Etapem wyższym jest gospodarka oparta na inwestycjach. Tu wzrost generowany jest przez kapitałochłonne przemysły ukierunkowane na produkcję masową. Same produkty finalne charakteryzują się określonym stopniem zaawansowania technologicznego. Gospodarowanie w krajach o najwyższym etapie rozwoju charakteryzuje się wysoką innowacyjnością. W tych krajach do zdobycia przewagi konkurencyjnej nie wystarcza adaptacja lub imitacja istniejących rozwiązań. Przedsiębiorstwa działające w realiach tego etapu mają szanse przetrwać wyłącznie wtedy, gdy charakteryzują się trwałą zdolnością do innowacji.

Jak pisze Jasiński (2006), poziom innowacyjności kraju zależy od wzajemnych relacji między trzema podmiotami: przedsiębiorstwami, nauką oraz rządem. Celem niniejszego opracowania jest analiza tego trzeciego elementu, tj. działań rządu na rzecz wspierania działalności innowacyjnej i badawczo-rozwojowej. Autorka przedstawia realizację polskiej polityki w zakresie wspierania innowacyjności w latach 2007–2011, czyli w okresie obecnego kryzysu finansowego, który w Polsce przyjął formę spowolnienia gospodarczego. Główną hipotezą badawczą jest założenie, że skoro działalność innowacyjna jest jednym ze sposobów na wyjście z kryzysu, to polityka rządu jest silnie ukierunkowana na wspieranie tychże działań. Struktura niniejszej pracy jest następująca: po wprowadzeniu zdefiniowano politykę wspierania innowacyjności, następnie pokrótce scharakteryzowano poziom innowacyjności polskiej gospodarki na tle innych krajów i regionów Unii Europejskiej, potem poddano analizie działania rządu wspierające innowacyjność i zmniejszenie luki innowacyjnej w czasach przed ostatnim kryzysem gospodarczym i w jego trakcie.

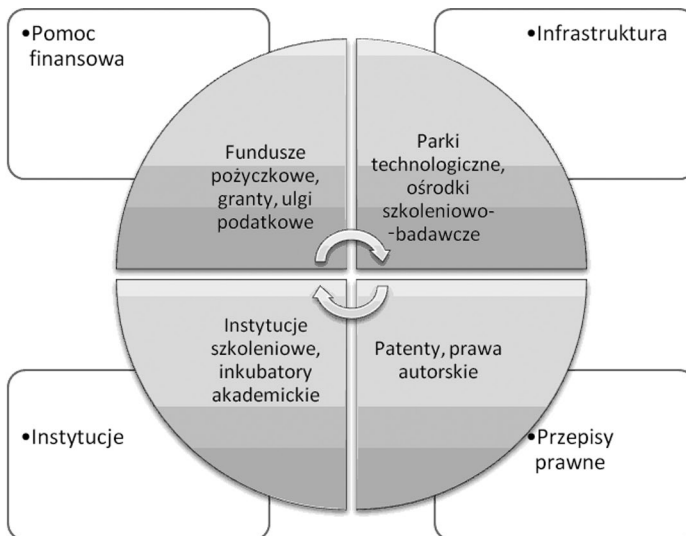
## **Cele i zakres polityki innowacyjnej**

Polityka innowacyjna państwa to świadoma i celowa działalność organów władzy publicznej zmierzająca do wspierania innowacyjności gospodarki. Jej głównym celem jest promowanie

innowacji zwiększających konkurencyjność gospodarki i podnoszących jakość oraz poziom życia mieszkańców, transformacji gospodarki tradycyjnej w kierunku gospodarki opartej na wiedzy oraz wspieranie współpracy między wszystkimi podmiotami rynku (Ciok i Dobrowolska-Kaniewska, 2009). Działania administracji centralnej i lokalnej, zachęcające bądź zniechęcające firmy do lokowania środków w działalność innowacyjną, składają się na tzw. klimat inwestycyjny i obejmują w szczególności: infrastrukturę, jakość szeroko pojętego ładu instytucjonalnego, stabilność norm prawnych, łatwość i przejrzystość procedur administracyjnych związanych z zakładaniem i prowadzeniem działalności gospodarczej, jakość kapitału ludzkiego, efektywność administracji publicznej oraz stabilność polityczną (North, 1990, Witkowska, 1996; Benacek i in., 2000; Schleifer, 2002).

Instrumenty realizacji polityki innowacyjnej państwa mają charakter: prawny, finansowy, instytucjonalny, infrastrukturalny, strukturalny i handlowy (Dobrowolska-Kaniewska, 2008). Te pierwsze dotyczą przepisów prawnych, zwłaszcza o kontroli monopolu i ochrony własności intelektualnej. Instrumenty finansowe to przede wszystkim granty, dotacje, pożyczki, kredyty, gwarancje i poręczenia oraz ulgi podatkowe. Instrumenty instytucjonalne to wszelkie instytucje szkoleniowe czy inne umożliwiające transfer technologii bądź wymianę doświadczeń. Instrumenty o charakterze infrastrukturalnym to przede wszystkim parki technologiczne, inkubatory przedsiębiorczości czy centra innowacji i transferu technologii. Instrumenty strukturalne przyjmują najczęściej formę programów edukacyjnych oraz badawczych krajowych i międzynarodowych. Ostatni rodzaj instrumentów realizacji polityki innowacyjnej państwa ma charakter handlowy i obejmuje umowy handlowe, cła, subsydia eksportowe, kontyngenty itp. Sfery, cele oraz narzędzia państwa wspierającego innowacyjność przedstawiono na rysunku 1.

Rysunek 1 | Wybrane narzędzia państwa wspierającego innowacyjność

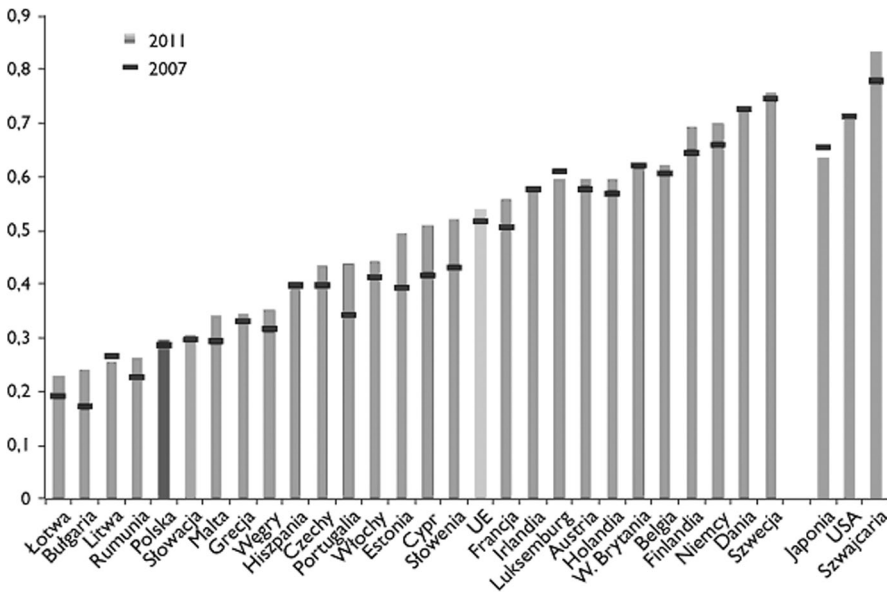


Źródło: opracowanie własne.

## Poziom innowacyjności Polski

Innowacyjność polskiej gospodarki w porównaniu z innymi krajami jest dość niska. Według Knowledge Economy Index 2009 przygotowywanego przez Bank Światowy zajmujemy 37. miejsce na 145 badanych krajów. W rankingu Global Innovation Index 2011 opracowywanego przez INSEAD zajmujemy 43. miejsce na 125. Jeszcze gorzej sytuacja wygląda, gdy porównuje się innowacyjność Polski na tle krajów europejskich. Biorąc pod uwagę ranking Innovation Union Scoreboard, określający efektywność innowacyjną poszczególnych krajów Unii Europejskiej, Polska należy do trzeciej, przedostatniej z czterech grup – tzw. umiarkowanych innowatorów, przy czym jesteśmy blisko dolnej jej granicy, zajmując 23. miejsce wśród 27 krajów (rysunek 2).

Rysunek 2 | Ranking Innovation Union Scoreboard 2011 względem roku 2007

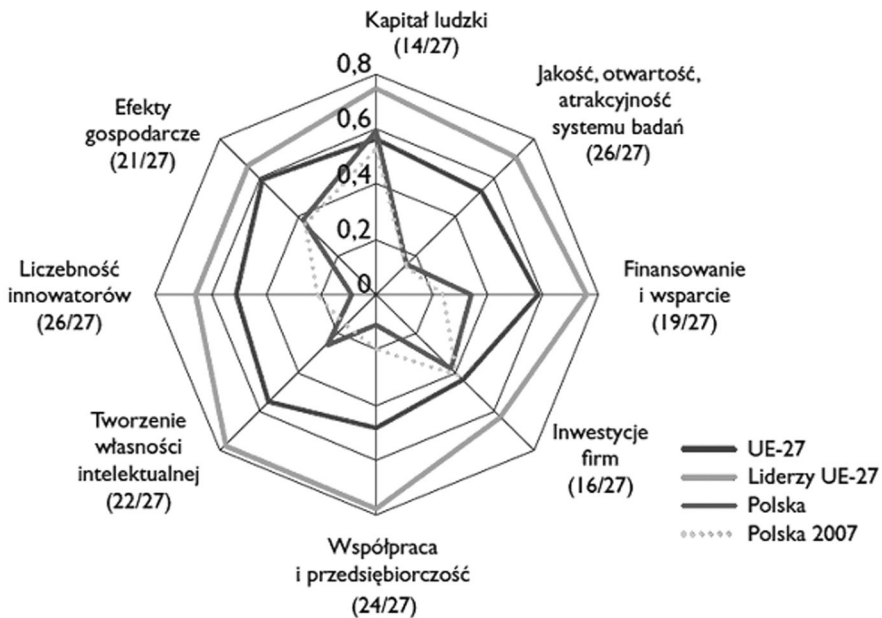


Źródło: Pro Inno Europe (2012).

Na indeks ogólny składa się 8 grup wskaźników: kapitał ludzki, możliwości pozyskania finansowania z rynku lub wsparcia państwa dla innowatorów, jakość, otwartość i atrakcyjność krajowego systemu badań, inwestycje firm w innowacje, współpraca z innymi podmiotami oraz tworzenie własności intelektualnej, liczebność innowatorów oraz efekty gospodarcze innowacji. Wyniki Polski w poszczególnych wskaźnikach częściowych przedstawia rysunek 3.

W 2011 r. najwyższe – 14. miejsce – w ramach wskaźników częściowych Polska zajmuje w wykorzystaniu kapitału ludzkiego. W inwestycji firm jest to natomiast 16. miejsce. W obydwu przypadkach miejsca te są w drugiej połowie listy notowanych krajów. Podobnie wyniki kształtowały się w roku 2007, przed kryzysem. Wcześniej lepsze wskaźniki Polska odnotowała w ramach

Rysunek 3 | Polska na tle UE-27 we wskaźnikach cząstkowych Innovation Union Scoreboard



Źródło: Pro Inno Europe (2012).

współpracy i przedsiębiorczości oraz liczby innowatorów. W roku 2011 polepszyły się mierniki tworzenia własności intelektualnej oraz finansowania i wsparcia, chociaż i tak znajdujemy się w dole rankingu, zajmując odpowiednio 22. i 19. miejsce w Unii Europejskiej. Dynamikę zdeza- gregowanych wskaźników cząstkowych w latach 2007–2011 przedstawia rysunek 4.

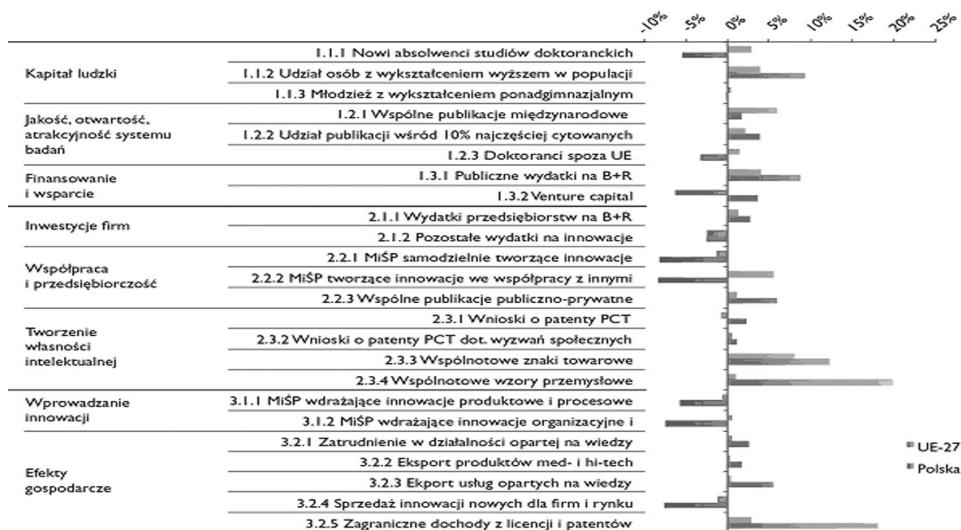
Jak to przedstawiono na rysunku 4, najwyższy przyrost zanotowaliśmy w zagranicznych docho- dach z licencji i patentów, wspólnotowych wzorach przemysłowych, publicznych wydatkach na badania i rozwój oraz udziale osób z wykształceniem wyższym w populacji. W tych punktach znacznie przewyższamy dynamikę wskaźników unijnych. Czasy ostatniego kryzysu wpłynęły za to na pogorszenie sprzedaży nowych innowacji dla firm i rynku, liczbę wdrożeń i kreacji innowacji organizacyjnych oraz liczbę nowych absolwentów studiów doktoranckich.

## | Realizacja polityki wspierania innowacji w Polsce w latach 2007–2011

Czasy ostatniego spowolnienia gospodarczego sprzyjają wprowadzeniu zasadniczych zmian w polskiej polityce wspierania innowacji, zarówno w sensie systemowym, jak i stricte ekono- micznym. Zmiany te mają niezwykle złożony charakter, obejmując znaczną liczbę rozproszonych aktorów oraz instrumentów. Rozszerzono zadania administracji, która już nie tylko wyznacza strategiczne kierunki rozwoju innowacji, tworzy sprzyjające otoczenie regulacyjne czy stymuluje wybrane dziedziny za pomocą instrumentów finansowych, ale także coraz częściej podejmuje

działania pośredniczące w kontaktach między firmami. Przykładem takich działań jest Portal Innowacji czy GreenEvo AZT, wspierające nawiązywanie kontaktów biznesowych, przepływ informacji oraz organizujące otwarte bazy danych na temat innowacyjnych rozwiązań (Bukowski i in., 2012). Wprowadzono także m.in. skuteczne ekonomicznie mechanizmy kontroli wydatków publicznych. Efektem zmian jest wzrost znaczenia Narodowego Centrum Badań i Rozwoju oraz Narodowego Centrum Nauki we wspieraniu rozwoju innowacji w Polsce. Obydwie instytucje są podległe Ministerstwu Nauki i Szkolnictwa Wyższego. W obrębie administracji publicznej kluczową rolę w rozwoju i promowaniu innowacyjności w Polsce odgrywa także Ministerstwo Gospodarki, szczególnie przez podległą mu Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości i Agencję Restrukturyzacji Przemysłu oraz placówki badawczo-rozwojowe, a także Urząd Patentowy oraz Urząd Zamówień Publicznych. Nie bez znaczenia z punktu widzenia rozwoju innowacji jest również działalność innych ministerstw: Ministerstwa Edukacji Narodowej, Ministerstwa Środowiska, Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej czy Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji. Przyjęty przez polski rząd w 2007 r. program Kierunki zwiększania innowacyjności gospodarki na lata 2007–2013 nakreśla zakres działań państwa w celu poprawy funkcjonowania innowacyjnych przedsiębiorstw. Owe działania mają charakter wspierający rozwój instytucji świadczących usługi doradcze i techniczne na rzecz przedsiębiorstw wprowadzających innowacje, budowania klastrów i partnerstw publiczno-prywatnych oraz wzmocnienia powiązań sektora nauki z gospodarką.

Rysunek 4 | Średnioroczne zmiany wskaźników innowacyjności w Polsce i UE-27 w latach 2007–2011



Źródło: Pro Inno Europe (2012).

Polityka wspierania innowacyjności w Polsce realizowana jest głównie przez ośrodki innowacji i przedsiębiorczości prowadzone i zakładane przede wszystkim przez (Matusiak i in., 2010):

- fundacje i stowarzyszenia realizujące programy rozwoju przedsiębiorczości i transferu technologii oraz działające na rzecz rozwoju;

- spółki publiczno-prywatne non profit podejmujące działania prorozwojowe;
- izby gospodarcze, organizacje rzemiosła, zrzeszenia i związki pracodawców oraz inne instytucje przedstawicielskie biznesu podejmujące inicjatywy i działania prorozwojowe;
- wyodrębnione organizacyjnie i finansowo jednostki samorządowe, administracji publicznej oraz instytucji naukowo-badawczych zorientowane na wspieranie rozwoju gospodarki.

Dynamika rozwoju ośrodków innowacji i przedsiębiorczości w Polsce w latach 2007–2010 jest dość niska, osiągając średni poziom ok. 2% rocznie, jednak, co warto podkreślić, cały czas ma charakter dodatni. Rozwój ilościowy poszczególnych typów ośrodków przedstawia tabela 1.

**Tabela 1 | Rozwój ilościowy poszczególnych typów ośrodków innowacji i przedsiębiorczości w Polsce w latach kryzysu**

Wyszczególnienie	2007	2009	2010
Parki technologiczne	15	23	24
Inicjatywy parkowe	b.d.	23	21
Inkubatory technologiczne	16	17	20
Inkubatory przedsiębiorczości	47	46	45
Preinkubatory i akademickie inkubatory przedsiębiorczości	49	51	62
Centra transferu technologii	87	87	90
Fundusze kapitału załączkowego	6	9	12
Sieci aniołów biznesu	b.d.	7	8
Lokalne i regionalne fundusze pożyczkowe	84	82	82
Fundusze poręczeń kredytowych	64	54	54
Ośrodki szkoleniowo-doradcze	326	318	317
<b>Łącznie</b>	<b>694</b>	<b>717</b>	<b>735</b>
Źródło: Matusiak i in. (2010).			

Wśród typów ośrodków innowacji i przedsiębiorczości dominują ośrodki szkoleniowo-doradcze, stanowiące aktualnie prawie 43% wszystkich aktywnych podmiotów. Powyższa sytuacja nie jest zaskakująca, biorąc pod uwagę niski stopień trudności założenia oraz relatywnie niewielkie koszty finansowe prowadzenia takiej działalności. Nie bez znaczenia jest także duża swoboda organizacyjna takich ośrodków. Dostępność funduszy europejskich spowodowała konieczność pojawienia się bardziej wyspecjalizowanych, zaawansowanych organizacyjnie podmiotów zdolnych do budowy oferty usług w zakresie wsparcia innowacyjnej przedsiębiorczości oraz transferu i komercjalizacji wiedzy. Stąd coraz większa liczba parków technologicznych, funduszy kapitału załączkowego, preinkubatorów i inkubatorów technologicznych.



Parki technologiczne są najbardziej organizacyjnie i koncepcyjnie rozwiniętym typem ośrodków innowacji i przedsiębiorczości, łączącym często w jednej strukturze funkcje wszystkich pozostałych podmiotów. W latach 2007–2010 powstało 9 nowych parków, co zwiększyło dwukrotnie liczbę zaangażowanych przedsiębiorstw – z 359 podmiotów w roku 2007 do 718 w roku 2010 – i stworzyło jednocześnie ponad 15 570 nowych miejsc pracy. W strukturze organizacyjnej 70% parków działają inkubatory technologiczne, oferujące specjalne warunki dla nowo powstałych, innowacyjnych firm, a w strukturze 39% – programy preinkubacji nowych pomysłów biznesowych. Co ósma firma (a w czołowych ośrodkach co druga), działająca w ramach parku technologicznego, prowadzi działalność naukowo-badawczą. Przedsiębiorstwa parkowe łącznie posiadają 17 zgłoszeń patentowych w Urzędzie Patentowym RP i 7 w Europejskim Urzędzie Patentowym (EPO) oraz 16 znaków towarowych. 11 firm parkowych zostało nagrodzonych na międzynarodowych, a 39 na krajowych wystawach i konkursach (Matusiak i in., 2010).

Możliwość tworzenia centrów transferu technologii w Polsce jako odrębnej formy organizacyjnej (prawnie umocowanej formy organizacyjnej) pojawiła się dopiero w 2005 r. na mocy ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz. U. Nr 164, poz. 1365 ze zm.). Zgodnie z ustawą centrum transferu technologii tworzy się w celu sprzedaży lub nieodpłatnego przekazywania wyników badań i prac rozwojowych do gospodarki i może ono powstawać i funkcjonować jako jednostka ogólnouczelniana, spółka handlowa lub fundacja. Prawie co trzecie centrum działa w ramach instytucji sektora nauki i badań (32,2%), w tym dominują jednostki uczelniane (23,3%). W 2009 r. aktywność przeciętnego centrum transferu technologii objęła: komercjalizację 2 technologii z lokalnego środowiska naukowego, przygotowanie 5,4 zgłoszeń patentowych do Urzędu Patentowego RP oraz 0,8 do Europejskiego Urzędu Patentowego oraz merytoryczne przygotowanie 2 projektów naukowo-badawczych, które otrzymały wsparcie publiczne z funduszy europejskich i krajowych. Działalność centrów jest silnie uzależniona od funduszy publicznych, w przypadku których środki krajowe stanowią średnio ponad 33% budżetu, a europejskie ponad 25% (Matusiak i in., 2010).

Polityka wspierania innowacyjności polega również na udzielaniu bezpośredniego finansowego wsparcia przedsiębiorstwom. W latach 2007–2010 publiczne wsparcie finansowe na działalność innowacyjną otrzymało jedynie 22,2% przedsiębiorstw przemysłowych aktywnych innowacyjnie oraz 14,7% z sektora usług (średnia dla UE odpowiednio 28,5% i 19,8%). Wśród aktywnych innowacyjnie przedsiębiorstw, zarówno przemysłowych, jak i z sektora usług, najwięcej jednostek otrzymało publiczne wsparcie z Unii Europejskiej (odpowiednio 17,1% oraz 12,6%). Jedynie co dziesiąte przedsiębiorstwo przemysłowe aktywne innowacyjnie oraz co dwudzieste z sektora usług otrzymało wsparcie od instytucji krajowych (GUS, 2011).

Innym rozwiązaniem wspierającym inwestycje w nowe technologie jest kredyt technologiczny. Na mocy ustawy z dnia 30 maja 2008 r. o niektórych formach wspierania działalności innowacyjnej (Dz. U. Nr 116, poz. 730 ze zm.), znowej ustawą z 3 lutego 2011 r. (Dz. U. 85, poz. 457), przedsiębiorcy w Polsce wdrażający nowe technologie mogą otrzymać wsparcie ze środków Funduszu Kredytu Technologicznego. Ta forma wsparcia adresowana jest do mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw. Kredyt powinien być przeznaczony na realizację inwestycji mających na celu zakup i wdrożenie nowej technologii lub wdrożenie własnej nowej technologii (stosowanej

na świecie nie dłużej niż 5 lat) oraz uruchomienie na jej podstawie wytwarzania nowych lub znacząco ulepszonych towarów, procesów lub usług. Kwota przewidziana na ten cel na lata 2007–2013 wynosi ponad 336 mln euro. Środki własne przedsiębiorcy muszą stanowić nie mniej niż 25% jej kosztów kwalifikowanych. Przedsiębiorca, który udokumentuje sprzedaż towarów i usług powstałych w wyniku zastosowania nowej technologii, ma możliwość ubiegania się o premię technologiczną na spłatę kredytu. Jej maksymalna kwota wynosi 4 mln zł i jest obliczana na podstawie wszystkich wydatków, jakie poniósł przedsiębiorca na realizację danej inwestycji.

Wsparciem funduszy krajowych jest polityka innowacji Unii Europejskiej. W ramach programów zarezerwowano miliony euro dla kluczowych inwestycji w parki technologiczne, budowę nowych i rozwój istniejących ośrodków innowacji czy wsparcie procesów inkubacji przedsiębiorstw opartych na wiedzy. Obecnie najważniejszym programem unijnym wspierającym innowacyjność w Polsce jest Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka (PO IG), którego głównym celem jest „rozwój polskiej gospodarki w oparciu o innowacyjne przedsiębiorstwa”, a celami szczegółowymi: zwiększenie innowacyjności przedsiębiorstw, wzrost konkurencyjności polskiej nauki, zwiększenie roli nauki w rozwoju gospodarczym, zwiększenie udziału innowacyjnych produktów polskiej gospodarki w rynku międzynarodowym, tworzenie trwałych i lepszych miejsc pracy oraz wzrost wykorzystania technologii internetowych i komunikacyjnych (ang. Information and Communication Technologies – ICT) w gospodarce. Zgodnie z ostatnim raportem dotyczącym wartości umów o dofinansowanie w ramach tego programu wydano decyzje na dofinansowanie działań innowacyjnych o wartości ponad 9 mld 860 milionów zł (KSI SIMIK 07-13).

## | Wnioski

Celem artykułu było przedstawienie realizacji polityki w zakresie wspierania innowacyjności w Polsce w latach 2007–2011, czyli w okresie ostatniego kryzysu gospodarczego. Główną hipotezę badawczą stanowiło założenie, że skoro działalność innowacyjna jest jednym ze sposobów na wyjście z kryzysu, to polityka rządu jest silnie ukierunkowana na wspieranie tychże działań. Analiza literatury przedmiotu, dokumentów rządowych i raportów organizacji pozarządowych wykazała, że polityka państwa wspierająca działalność innowacyjną jest obecnie w czasie głębokiej transformacji. Efekty tej polityki są w chwili obecnej niewystarczające, a kolejne dokumenty strategiczne nie przekładają się na rzeczywistość. Pod względem innowacyjności przemysłu polskie przedsiębiorstwa zajmowały w 2010 r. w Unii Europejskiej (UE) dopiero 24 miejsce na 27 krajów Wspólnoty. Relacja nakładów na działalność innowacyjną przedsiębiorstw do wartości ich sprzedaży w latach 2007–2010 oscylowała w granicach zaledwie 2%, co trudno wytłumaczyć wyłącznie ostatnim spowolnieniem gospodarczym. Do negatywnych zjawisk należą także słaba efektywność akademickich centrów transferów technologii oraz niewielki udział środków publicznych w finansowaniu działalności innowacyjnej przemysłu. Jednak obecny stan należy uznawać ciągle za wyjściowy dla rozwoju działalności innowacyjnej w najbliższych latach. Rozszerzono zadania administracji, która coraz częściej podejmuje dodatkowe działania, takie jak pośredniczenie w kontaktach między firmami. Tworzona obecnie baza infrastrukturalna, organizacyjna i kadrowa dla wsparcia rozwoju

innowacyjnej przedsiębiorczości powinna przynieść wymierne efekty w perspektywie kilkuletniej. Polityka wspierania innowacyjności w Polsce realizowana jest głównie przez ośrodki innowacji i przedsiębiorczości, których ogólna dynamika rozwoju, pomimo że nie jest wysoka, to cały czas ma charakter dodatni. Optyzmem napawają w szczególności profesjonalizacja i rozwój parków technologicznych stanowiących najlepszą formę wspierania innowacyjności. Nie bez znaczenia są ogromne środki finansowe Unii Europejskiej przeznaczane na rozwój wyspecjalizowanych usług proinnowacyjnych, nowych technologii oraz budowę gospodarki opartej na wiedzy.

#### B i b l i o g r a f i a

- Benacek, V., Gronicki, M., Holland, D. i Sass, M. (2000). The Determinants and Impact of Foreign Direct Investment in Central and Eastern Europe: A comparison of survey and econometric evidence. *Journal of United Nations*, 9(3): 163–212.
- Bruque, S. i Moyano, J. (2007). Organizational determinants of information technology adoption and implementation in SMEs: the case of family and cooperative firms. *Technovation*, 27(5): 241–253, <http://dx.doi.org/10.1016/j.technovation.2006.12.003>
- Bukowski, M., Szpor, A. i Śniegocki, A. (2012). *Potencjał i bariery Polskiej innowacyjności*. Warszawa: Instytut Badań Strukturalnych.
- Ciok, S. i Dobrowolska-Kaniewska, H. (2009). *Polityka innowacyjna państwa a regionalny potencjał innowacyjny. Przykład Dolnego Śląska*. Wrocław: Instytut Geografii i Rozwoju Regionalnego Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Dobrowolska-Kaniewska, H. (2008). *Potencjał innowacyjny i jego wykorzystanie w wybranych sektorach gospodarki Dolnego Śląska*, maszynopis pracy doktorskiej w Zakładzie Zagospodarowania Przestrzennego, Instytutu Geografii i Rozwoju Regionalnego Uniwersytetu Wrocławskiego.
- GUS (2011). *Działalność innowacyjna przedsiębiorstw w latach 2008–2010*. Warszawa: GUS.
- Hettne, B. (1983). The development of development theory. *Acta Sociologica*, 26 (3/4): 247–266; <http://dx.doi.org/10.1177/000169938302600303>.
- INSEAD (2011). *The Global Innovation Index 2011. Accelerating Growth and Development*.
- Jasiński, A.H. (2006). *Innowacje i transfer techniki w procesie transformacji*. Warszawa: Difin.
- Krueger, A.O. (1968). Factor endowments and per capita income differences among countries. *Economic Journal*, 78(311): 641–659, <http://dx.doi.org/10.2307/2229388>.
- KSI SIMK 07-13, Krajowy System Informatyczny, Zestawienie wartości umów/decyzji o dofinansowanie – w podziale na województwa, powiaty i gminy, stan na 31.08.2012.
- Lucas R.E. (1988). On the Mechanics of Economic Development. *Journal of Monetary Economics*, 22: 3–42, [http://dx.doi.org/10.1016/0304-3932\(88\)90168-7](http://dx.doi.org/10.1016/0304-3932(88)90168-7).
- Matusiak, K.B., Dąbrowska, E., Koprowska-Skalska, E., Matusiak, M., Mażewska, M., Nowakowska, A., Przygodzki, Z., Siemaszko, A., Snarska-Świdarska, M., Włodarczyk, M. (2010). *Ośrodki innowacji i przedsiębiorczości w Polsce*. Warszawa: Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości.
- Matsuyama, K. (1992). Innovation and growth in the global economy. *Journal of International Economy*, 33(3–4), [http://dx.doi.org/10.1016/0022-1996\(92\)90011-8](http://dx.doi.org/10.1016/0022-1996(92)90011-8).
- Mazumdar, K. (2005). Socio-economic factors determining adult literacy in developing countries. *International Journal of Social Economics*, 32(1/2): 98–120, <http://dx.doi.org/10.1108/03068290510575667>.
- North, D. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. New York: Cambridge University Press, <http://dx.doi.org/10.1017/CBO9780511808678>.
- OECD (2003). *The Sources of Economic Growth in OECD Countries*. OECD Publishing, Paris.
- Peres, W. i Stumpo, G. (2000). Small and medium-sized manufacturing enterprises in Latin America and the Caribbean under the new economic model. *World Development*, 28(9): 1643–1655, [http://dx.doi.org/10.1016/S0305-750X\(00\)00046-2](http://dx.doi.org/10.1016/S0305-750X(00)00046-2).
- Porter M.E. (1998). *The Competitive Advantage of Nations*. London: Macmillan Press, <http://dx.doi.org/10.1002/cir.3880010112>.
- Porter, M.E. (2000). Attitudes, Values, Beliefs, and the Microeconomics of Prosperity. W: L.E. Harrison i S.P. Huntington (red.), *Culture Matters*. New York: Basic Books.
- Pro Inno Europe (2012). *Innovation Union Scoreboard 2011. The Innovation Union's performance scoreboard for Research and Innovation*, Komisja Europejska, Bruksela.
- Rostow, W.W. (1960). *The stages of economic growth. A non-communist manifesto*. Cambridge: Cambridge at the University Press.
- Schumacher, E.F. (1979). *Małe jest piękne*. Warszawa: PIW.
- Sachs, J. (2003). The global innovation divide. W: A.B. Jaffe, J. Lerner i S. Stern (red.), *Innovation Policy and the Economy*, vol. 3. Cambridge, MA: MIT Press.
- Sen, A. (1983). Development: Which way now? *The Economic Journal*, 93(372), <http://dx.doi.org/10.2307/2232744>.
- Shleifer, A. (2002). The Regulation of Entry. *Quarterly Journal of Economics*, 117: 1–37.
- Witkowska, J. (1996). *Bezpośrednie inwestycje zagraniczne w Europie Środkowo-Wschodniej. Próba interpretacji na gruncie teorii bezpośrednich inwestycji zagranicznych i teorii integracji*. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.

# **Analiza polityki publicznej w zakresie zatrudnienia oraz wynagrodzenia w polskiej administracji w latach 2002–2011**

**Małgorzata Guzowska<sup>1</sup>, Tomasz Strak<sup>2</sup>**

Nadesłany: 12.12.12 | Zaakceptowany do druku: 04.03.13

## **Abstrakt**

**Cel:** W artykule przedstawiono wyniki badań dotyczących analizy polityki zatrudnienia i wynagrodzeń w administracji publicznej w latach 2002–2011 w kontekście efektywnego zarządzania administracją publiczną w dobie kryzysu finansowego oraz konkurencyjności zatrudnienia w administracji rządowej. W pracy zweryfikowano skuteczność realizacji przez poszczególne rządy postulatu taniego państwa. Przyjęto przy tym założenie, że w analizowanym okresie skuteczność działania administracji rządowej nie uległa istotnym zmianom.

**Metodologia:** W zaprezentowanych badaniach posłużono się wnioskowaniem dedukcyjno-indukcyjnym, wykorzystując następujące techniki badawcze: analiza aktów prawnych, rządowych dokumentów strategicznych oraz wyników kontroli NIK, analiza statystyczna dynamiki i struktury, analiza porównawcza oraz jednowymiarowa analiza efektywności wydatków publicznych.

**Oryginalność:** Zaprezentowane w artykule badania objęły następujące kwestie: identyfikację determinant zmian w wysokości wynagrodzeń i zatrudnienia w administracji rządowej oraz analizę podstawowych instytucji prawnych w tym zakresie, analizę głównych zmian w polityce wynagrodzeń i zatrudnienia w administracji rządowej, analizę zatrudnienia i funduszu wynagrodzeń w administracji publicznej oraz ocenę zmian efektywności działania administracji rządowej.

**Słowa kluczowe:** sektor publiczny, państwowe jednostki budżetowe, zatrudnienie i wynagrodzenie

## **Analysis of Public Policy on Paid Employment, Wages and Salaries in Polish Administration in 2002–2011**

Primary submission: 12.12.12 | Final acceptance: 04.03.13

## **Abstract**

**Purpose:** The article presents the results of the analysis of the employment and salary policy in Polish public administration in the period of 2002-2011 in terms of public administration management in times of the financial crisis and the competitiveness of employment in government administration. The authors of the article examine the effectiveness of the subsequent government efforts to institute “a cheap state”. They have assumed that in the examined period the effectiveness of government administration did not change considerably.

**Originality:** The presented analysis covers such issues as: identifying the determinants of changes in salary and employment rates in government administration; an analysis of the relevant major legal institutions; a study of the main changes in the salary and employment policy in government administration; an analysis of the employment and remuneration budget in public administration; an assessment of the changes in the effectiveness of the functioning of government administration.

**Methodology:** In their studies the authors conduct inductive and deductive reasoning by means of the following research techniques: an analysis of legal acts, strategic government documents and reports of the Supreme Audit Office (NIK); a statistical dynamics and structure analysis; a comparative analysis and a one-dimensional analysis of public expenditure efficiency.

**Keywords:** public sector, budgetary units, paid employment, wages and salaries

**JEL:** E60, E61, G01, J31

---

<sup>1</sup> Uniwersytet Szczeciński

Adres do korespondencji: Uniwersytet Szczeciński, Wydział Nauk Ekonomicznych i Zarządzania, ul. Mickiewicza 64, 71-101 Szczecin, e-mail: MGuzowska@wneiz.pl.

<sup>2</sup> Uniwersytet Szczeciński

Adres do korespondencji: Uniwersytet Szczeciński, Wydział Nauk Ekonomicznych i Zarządzania, ul. Mickiewicza 64, 71-101 Szczecin, e-mail: tomasz.strak@wneiz.pl.