

**Irena Łącka**

Katedra Ekonomii

Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny w Szczecinie

## **Polska polityka innowacyjna w świetle zasad *good governance***

### **Wstęp**

Od dłuższego czasu w Polsce pojawiają się w mediach i opracowaniach naukowych negatywne opinie ekspertów na temat efektywności działań państwa w różnych sferach. Zarzuty dotyczą braku kompleksowego systemu planowania strategicznego, umożliwiającego zarządzanie rozwojem, obejmującego wszystkie ministerstwa. Przekłada się to na brak długookresowej wizji rozwoju Polski i tworzenie dokumentów strategicznych różnej jakości, o małej spójności i braku hierarchii między nimi. Kolejne strategie cechują się rozproszeniem celów, powielaniem działań, a nawet występowaniem sprzeczności w dokumentach rządowych i samorządowych. W konsekwencji następuje nieefektywne wykorzystywanie środków publicznych, mała skuteczność realizowanej polityki, brak spójności między podejmowanymi działaniami, zaniechanie ważnych reform lub ich niepełna i wypaczona w stosunku do pierwotnych zamierzeń realizacja. Dodatkową, bardzo istotną barierą poprawy działania państwa jest ciągle uzależnienie aparatu administracyjnego od bieżącej sytuacji politycznej, co powoduje, że realizacja zadań państwa i wizja niezbędnych reform są zawsze rozpatrywane w kontekście bieżących potrzeb i doraźnych celów [Szomburg 2010, s. 7–10].

Takie opinie potwierdzają badania ekspertów Banku Światowego. Biorąc pod uwagę sześć wymiarów rządzenia, określanych przez Bank Światowy jako najważniejsze elementy *good governance*<sup>1</sup>, Polska osiąga niskie standardy we wszystkich wymiarach *dobrego rządzenia*, w tym przede wszystkim w zakresie przejrzystości działania sfery publicznej, jakości regulacji, przestrzegania i egzekwowania prawa oraz efektywności i skuteczności realizacji zadań publicznych przez rządy i ich administrację [Bochniarz 2009, s. 33; *Koncepcja good governance... 2008*, s. 7–12, *Country Data Report for Poland... 2009*]. W opi-

---

<sup>1</sup>Należą do nich: głos i rozliczalność, stabilność polityczna i brak przemocy, efektywność rządów, jakość regulacyjna, rządy prawa i kontrola korupcji.

nii ekspertów tej instytucji, OECD oraz polskich ekonomistów z Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową, czynniki te powodują niską jakość rządów oraz tworzenie niekorzystnego otoczenia instytucjonalno-regulacyjnego dla rozwoju gospodarczego i społecznego kraju. Zauważa się to także w obszarze polityki innowacyjnej.

## Cele i metody badań

Celem artykułu jest próba oceny polskiej polityki innowacyjnej w kontekście spełniania wymogów *dobrego rządzenia*. Po zaprezentowaniu teoretycznych założeń istoty *good governance* autorka przedstawiła zmiany polityki innowacyjnej w Polsce w ostatnich dwudziestu latach. Wykorzystując europejskie kryteria oceny *dobrego rządzenia*, dokonano oceny polityki innowacyjnej w naszym kraju. Do sformułowania oceny wykorzystano przegląd literatury oraz wyniki badań nad innowacyjnością polskiej gospodarki przeprowadzonych przez różne instytucje.

## Pojęcie i istota *good governance*

Wprowadzone przez Bank Światowy do terminologii ekonomicznej na początku lat 90. XX w. pojęcie *good governance* (tłumaczone jako *dobre rządzenie*) stara się wskazać niezbędne uwarunkowania sprzyjające poprawie jakości rządzenia. Państwo powinno je stworzyć, aby podnieść zdolności administracji do realizacji działań publicznych. Zalecenia reform dotyczących wprowadzenia zasad *dobrego rządzenia* odnoszą się do wszystkich krajów dążących do osiągnięcia poprawy skuteczności funkcjonowania i osiągnięcia założonych celów rozwojowych<sup>2</sup>.

Pojęcie *dobrego rządzenia* nie jest jeszcze jednoznacznie określone i w literaturze można znaleźć wiele jego definicji. Ich różnorodność wynika z odmiennego podejścia do elementów składowych *good governance* oraz zróżnicowania opisu zakresu pojęcia. Niezależnie jednak od definicji, przedmiotem rozważań

---

<sup>2</sup>Powinny być jednak powiązane z miejscowym kontekstem administracyjnym i lokalnymi uwarunkowaniami oraz ustalonymi dla danego kraju celami rozwojowymi. Dodatkowo, planując odpowiednie reformy administracyjne, zmierzające do poprawy efektywności działania państwa i jego możliwości realizacji polityk publicznych, należy uwzględnić najważniejsze wyzwania międzynarodowe. W przypadku Polski są to umiejętność prowadzenia polityki w ramach Unii Europejskiej oraz stymulowanie rozwoju innowacyjnej i konkurencyjnej gospodarki [Grosse 2008, s. 2].

nad *dobrym rządzeniem*, powinny się stać takie zagadnienia, jak: efektywność rządów, rozwój gospodarki i demokratyzacja [Koncepcja *good governance*... 2008, s. 6–7].

Kierując się dążeniem do osiągnięcia właściwych wskaźników w tych trzech istotnych obszarach zapewniających *good governance* i wykorzystując zalecenia Banku Światowego, Komisja Europejska zaproponowała, aby do oceny funkcjonowania polityki europejskiej wykorzystać następujące kryteria [European Governance. A White paper... 2001; Grosse 2009, s. 5; Koncepcja *good governance*... 2008, s. 8–10]:

1. Otwartość – polega na tym, że wszystkie instytucje administracyjne powinny być maksymalnie przejrzyste dla obywateli i opinii publicznej. Jej skala wskazuje na stan demokratyzacji życia w danym kraju.

2. Partycypacja – wiąże się z dopuszczeniem obywateli do prac administracyjnych na wszystkich poziomach władz publicznych (w trakcie programowania, wdrażania i monitoringu). Wskazuje się na potrzebę prowadzenia dialogu obywatelskiego i dialogu społecznego. Zasada partycypacji obejmuje również rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego oraz szeroko rozumiane partnerstwo terytorialne. Włączanie partnerów społecznych jest narzędziem poprawiającym zarządzanie polityką publiczną, a więc zwiększającym efektywność i wydajność realizacji określonych celów. Zakres partycypacji stanowi także próbiez demokratyzacji zarządzania państwem.

3. Rozliczalność – kryterium to dotyczy precyzyjnego określenia zakresu odpowiedzialności poszczególnych instytucji oraz podziału obowiązków między władzą wykonawczą i ustawodawczą. Sprzyjać temu powinny demokratyzacja zarządzania państwem, czytelny podział kompetencji oraz stosowanie obiektywnej oceny skuteczności i efektywności działania w zakresie realizacji zadań państwa – niezbędny jest więc ich monitoring i ewaluacja.

4. Efektywność – w tym przypadku Komisja Europejska wskazuje na konieczność poprawy potencjału administracyjnego dla skutecznego i sprawnego realizowania celów publicznych. *Dobre rządzenie* wymaga w tym zakresie stosowania zasad proporcjonalności<sup>3</sup> oraz subsydiarności<sup>4</sup>. Tak postrzegana efektywność pozwala osiągnąć najniższe koszty realizacji precyzyjnie określonych zadań publicznych, unikać powtarzania realizowania zadań przez różne szczeble administracji oraz pozwala przybliżyć jednostki wykonywania usług publicznych do miejsc występowania tych zadań.

---

<sup>3</sup>Używania instrumentów dostarczania usług i polityk publicznych proporcjonalnych do zakładanych celów (optymalizacja i oszczędność działania).

<sup>4</sup>Działania wyższego poziomu administracji mają jedynie wspomagać czynności realizowane przez instytucje niższych szczebli i nie mogą ich zastępować.

5. Koherencja – rozumie się ją jako integrację zarządzania różnymi politykami publicznymi (europejskimi i krajowymi) oraz zarządzania na różnych poziomach władz publicznych. Wymagana jest także zgodność polityk sektorowych i terytorialnych ze spójną, wyrazistą i długofalową strategią rozwoju kraju.

## **Ewolucja polskiej polityki innowacyjnej**

Polityka innowacyjna jest jednym z elementów polityki gospodarczej państwa. Stanowi zbiór programów rządowych, narzędzi, mechanizmów oddziałujących przez państwo pośrednio lub bezpośrednio na poziom innowacyjności poszczególnych podmiotów, sektorów oraz na kształtowanie innowacyjnej struktury gospodarki. Głównym celem polityki innowacyjnej jest rozwój systemów innowacyjnych (na poziomie kraju i regionów), które zwiększają konkurencyjność gospodarki, dobrobyt obywateli, przyczynią się do przemiany gospodarki w opartą na wiedzy z silnymi powiązaniem nauki, przemysłu, rynku oraz instytucji władzy. Współczesna skuteczna polityka innowacji, stosowana przez kraje wysoko rozwinięte, tzw. liderów innowacji, jest w coraz większym stopniu polityką horyzontalną, ponadsektorową. Należy do obszaru polityki regionalnej i nakierowana jest głównie na sektor małych i średnich przedsiębiorstw, co sprzyja zmniejszeniu barier innowacyjności wśród MŚP [Łącka 2010].

Wizja takiej polityki innowacyjnej stanowi cel, do którego dąży także Polska. Przez dwadzieścia lat przemian społeczno-gospodarczych polityka ta ulegała przeobrażeniom wraz ze zmianami wewnętrznymi i zewnętrznymi. Ze względu na ograniczone ramy tego artykułu ewolucja polskiej polityki innowacyjnej po 1990 r. zostanie opisana w sposób skrótowy.

Polityka innowacyjna państwa we współczesnym rozumieniu w Polsce przed rozpoczęciem transformacji w 1989 r. nie istniała. Wadliwa struktura gospodarki i obfitość tradycyjnych czynników wytwórczych oraz naciski polityczne nie skłaniały do poszukiwania nowych, efektywniejszych i bardziej konkurencyjnych rozwiązań technicznych i organizacyjnych (innowacji). Rola nauki sprowadzała się w tym okresie do funkcji kulturotwórczej. Jak wskazuje Ciok [2010, s. 126], polityka przemysłowa i naukowa nie były ze sobą związane. Dopiero pod koniec lat 70. XX w. w aktach prawnych pojawiły się postulaty powiązań nauki i gospodarki, jednak do połowy lat 80. ubiegłego wieku nie przygotowano żadnych rozwiązań i instrumentów sprzyjających poprawie innowacyjności polskiej gospodarki. W drugiej połowie tej dekady zaczęto wdrażać w scentralizowanej gospodarce narzędzia w postaci możliwości realizowania wielkich programów naukowo-badawczych, bodźców finansowych mających pobudzać działalność innowacyjną państwowych przedsiębiorstw przemysłowych (np. zwolnienia podatkowe, wyż-

sze gratyfikacje finansowe dla wynalazców, fundusz efektów wdrożeniowych). Państwo starało się narzucać kierunki rozwoju technologicznego i oferowało pewne ułatwienia dla podejmujących przedsięwzięcia innowacyjne, jednak w warunkach gospodarki nierynkowej nie przyniosło to większych efektów.

We wrześniu 1989 r. rozpoczął się proces transformacji systemu społeczno-gospodarczego i politycznego w Polsce. W sferze gospodarczej dotyczył przebudowy gospodarki centralnie sterowanej w rynekową<sup>5</sup>. Przemiany wewnętrzne i uwarunkowania zewnętrzne spowodowały konieczność stworzenia odpowiedniej polityki innowacyjnej państwa, której cele byłyby zgodne z jego celami społeczno-ekonomicznymi. Od tego momentu na początku lat 90. można mówić o polskiej polityce innowacyjnej jako o samodzielnej dziedzinie.

Okres transformacji był bardzo zróżnicowany, a poszczególne zjawiska i procesy społeczno-gospodarcze w poszczególnych etapach jej przebiegu wykazywały zmienne tendencje [Ciok 2010, s. 127]. Miało to oczywiście wpływ na falowanie bieżącej polityki innowacyjnej w kraju. Wskazuje na to powiązanie faz rozwoju gospodarki polskiej i okresów polityki innowacyjnej, dokonane przez Jasińskiego [2006, s. 195–202]. Po przeanalizowaniu dokumentów rządowych związanych z polityką nauki i techniki w latach 90. doszedł on do wniosku, że w zasadzie do 1994 r., po zniesieniu w latach 1990–1991 prawie wszystkich wcześniej obowiązujących zachęt finansowych dla podejmowania prac badawczo-rozwojowych (B+R) i innowacji, zaniechano polityki innowacyjnej. Niestety, wiara w „niewidzialną rękę rynku”, która wymusiła na przedsiębiorstwach wzrost nakładów na badania i rozwój oraz innowacje, okazała się nieskuteczna i krótkowzroczna. Spowodowało to znaczny spadek nakładów budżetowych na B+R, nakładów przedsiębiorstw na ten cel oraz innych wskaźników innowacyjności (udział nowych i zmodernizowanych produktów w produkcji przemysłowej, udział produktów zaawansowanych technologicznie w produkcji przemysłowej, liczba patentów zgłoszonych i zarejestrowanych w kraju itp.).

W latach 1995–1999, wraz z ożywieniem gospodarczym i okresem stosunkowo wysokiego tempa wzrostu (do 1997 r.), przywrócono niektóre z wcześniej obowiązujących zachęt dla działalności badawczo-rozwojowej i innowacyjnej. Z powodu

---

<sup>5</sup>Wiązało się to z następującymi procesami: deetatyzacją (wycofywaniem się państwa z bezpośredniego prowadzenia działalności gospodarczej), deregulacją (ograniczeniem bezpośredniej ingerencji państwa w funkcjonowanie rynku), liberalizacją (powszechnym wprowadzaniem mechanizmu rynkowego w gospodarce i równości wszystkich podmiotów gospodarczych), prywatyzacją (zwiększaniem roli i udziału przedsiębiorstw prywatnych w gospodarce), komunalizacją (przekazywaniem majątku państwowego samorządom terytorialnym), komercjalizacją (powszechnym egzekwowaniem ekonomicznej odrębności wszystkich przedsiębiorstw), restrukturyzacją (radikalnymi zmianami w strukturze majątkowej, kapitałowej, produkcyjnej oraz w strukturze zatrudnienia przedsiębiorstw) oraz otwarciem kraju na rynki zagraniczne i wzrostem konkurencyjności gospodarki.

spowolnienia gospodarczego (1998–2001) ponownie ograniczono liczbę zachęt, a nowych nie wprowadzono. Taka polityka miała miejsce aż do wejścia Polski w strukturę UE.

Podjęte w połowie lat 90. działania pozwoliły jednak na pewien wzrost nakładów na B+R w Polsce i niewielką poprawę poziomu innowacyjności polskiej gospodarki, choć wynikało to w dużej mierze z napływu innowacji z zagranicy. W tym okresie (w latach 1993–2004) powstało 15 rządowych programów i dokumentów strategicznych, wpływających na innowacyjność polskiej gospodarki, jednak często o charakterze deklaratorywnym, zbyt ogólnym, a formułowane konkretne rozwiązania miały charakter doraźny. Jak wskazuje Ciok [2010, s. 131], intensywniejsze zmiany w polityce innowacyjnej Polski nastąpiły w pierwszych latach XXI w., co było wynikiem konieczności wypełnienia przez nasz kraj zobowiązań przedakcesyjnych oraz realizacji Strategii Lizbońskiej. Jednak według Jasińskiego [2006, s. 206] postęp techniczny w Polsce w latach 1989–2003 odbywał się przede wszystkim pod wpływem regulacji makroekonomicznych, sił rynkowych i importu innowacji, a nie z powodu stosowania przez państwo efektywnej polityki naukowo-technicznej.

Polska polityka innowacyjna tego okresu stanowiła raczej politykę naukową niż techniczną i charakteryzowała się [Jasiński 2006, s. 203]:

- brakiem długookresowej strategii rozwoju nauki i techniki, co powodowało falowanie bieżącej polityki,
- niedostateczną koordynacją działań między agendami rządowymi,
- relatywnym spadkiem nakładów budżetowych na B+R,
- dość silną centralizacją polityki, zwłaszcza finansowania badań naukowych, oraz postrzeganiem innowacji jedynie w kontekście kraju (zaniechanie wspierania rozwoju innowacyjności gospodarki na poziomie regionu),
- zbyt małym wsparciem finansowym dla badań stosowanych,
- niewłaściwym podejściem do problemu poprawy innowacyjności kraju – za duży nacisk położono na wspieranie nauki jako takiej, zamiast na uaktywnienie przedsiębiorstw w tworzeniu innowacji (podejście podażowe, które w krajach wysoko rozwiniętych zostało zaniechane),
- brakiem polityki na rzecz transferu i dyfuzji innowacji.

Po 2004 r. wprowadzono kilka istotnych nowych rozwiązań wspierających innowacyjność i ponownie przywrócono niektóre z poprzednio obowiązujących narzędzi podatkowych. Instrumenty te wynikały z przyjęcia przez Sejm 29.07.2005 r. Ustawy o niektórych formach wspierania działalności innowacyjnej (znowelizowanej 12.05.2006 r.). Ustawa zakładała uruchomienie takich instrumentów, jak kredyt technologiczny, nadanie przedsiębiorstwom statusu centrów badawczo-rozwojowych, ulgi podatkowe na nowe technologie, oraz rozszerzyła zakres zadań dla Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości (PARP), m.in.

w obszarze wspierania przez nią działalności innowacyjnej wśród przedsiębiorców (zwłaszcza MŚP), wspierania działalności instytucji otoczenia przedsiębiorstw, mających wpływ na wzrost innowacyjności firm i gospodarki (jednostki badawczo-rozwojowe, centra badawczo-rozwojowe, centra transferu technologii, inkubatory przedsiębiorczości i parki technologiczne).

Celem przyjętej ustawy był wzrost konkurencyjności i innowacyjności gospodarki przez większe nakłady na badania i rozwój podmiotów gospodarczych oraz bardziej efektywne wydatkowanie środków publicznych na sferę badań i rozwoju. Stanowiła ona pewien krok naprzód, gdyż wskazywała na zmianę podejścia do polityki innowacyjnej. Zamiast postrzegania nauki jako motoru postępu technologicznego, zaczęto skupiać się na tworzeniu sprzyjającego otoczenia dla innowacyjności przedsiębiorstw i stwarzaniu im warunków do podejmowania przedsięwzięć innowacyjnych.

Przystąpienie naszego kraju do Unii Europejskiej spowodowało zmianę w polskiej polityce innowacyjnej i podjęcie prób zwiększenia spójności tej polityki z unijnymi programami dotyczącymi innowacyjności. Jednym z najważniejszych dokumentów strategicznych w zakresie polityki innowacyjnej po wejściu Polski do UE stał się przyjęty 4.09.2006 r. dokument pt. „Kierunki zwiększania innowacyjności gospodarki na lata 2007–2013”. Zawiera on ocenę innowacyjności polskiej gospodarki na tle innych członków UE i przedstawia wizję Polski do 2013 r. oraz główne kierunki działań, umożliwiających zbudowanie gospodarki opartej na wiedzy na najbliższe lata. Uzupełnieniem tej strategii stał się Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka na lata 2007–2013, będący częścią Narodowej Strategii Spójności na lata 2007–2013. Przyjęto go 19.12.2006 r.

Celem priorytetowym tych dokumentów jest wzrost innowacyjności przedsiębiorstw dla utrzymania gospodarki na ścieżce szybkiego rozwoju i tworzenie nowych, lepszych miejsc pracy [Kierunki zwiększania... 2006, s. 58–60]. Po raz pierwszy nakreślona polityka innowacyjna, ujęta w pięciu proponowanych kierunkach interwencji, tworzy pewien zwarty system i charakteryzuje się większą spójnością wielu rozproszonych dotychczas działań wspierających innowacyjność. Spójność ta odnosi się zarówno do innych dokumentów krajowych (także wcześniej realizowanych, które będą kontynuowane), jak i unijnych. Głównym elementem systemu (narodowego systemu innowacji) jest przedsiębiorstwo ze swoimi potrzebami, w którym innowacje przyjmują postać nowych produktów lub usług, a poszczególne sfery wsparcia stanowią jego otoczenie (kadry dla nowej gospodarki, badania na rzecz gospodarki, własność intelektualna dla innowacji, kapitał na innowacje i infrastruktura innowacji). W tych pięciu strategicznych kierunkach (priorytetach) interwencji państwa w celu poprawy innowacyjności gospodarki zaplanowano szczegółowe działania, umożliwiające poprawę jakości kadr i świadomości innowacyjnej, zwiększenia korelacji między popytem

i podażą innowacji oraz wykorzystywania własności intelektualnej jako narzędzia do poprawy innowacyjności przedsiębiorstw, a także efektywniejszego niż dotychczas budowania więzi między podmiotami gospodarczymi a sferą nauki i badań [Kierunki zwiększania innowacyjności... 2006, s. 62–82].

Jak wskazuje omawiany dokument, wdrażanie założeń strategicznych poprawy innowacyjności polskiej gospodarki będzie realizowane na podstawie systemu wdrażania programów operacyjnych realizowanych w ramach Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia na lata 2007–2013. Najważniejsze znaczenie przypisuje się wdrożeniu działań z programów operacyjnych Innowacyjna Gospodarka i Kapitał Ludzki oraz 16 regionalnych programów operacyjnych. Rząd będzie również podejmował dalsze prace legislacyjne, umożliwiające wdrażanie ustalonych założeń strategicznych. W „Kierunkach zwiększania innowacyjności gospodarki na lata 2007–2013” podkreśla się, że założenia strategii oraz ich realizacja będą w trybie ciągłym konsultowane z partnerami społecznymi i środowiskami gospodarczymi. Umożliwi to uaktualnianie strategii i monitorowanie postępów jej wdrażania (za pomocą ustalonych w dokumencie wskaźników), a także zwiększenie udziału społeczeństwa w odpowiedzialności za wytyczanie i realizację kierunków innowacyjnego rozwoju kraju oraz budowanie szerszego forum nastawionych proinnowacyjnie obywateli [Kierunki zwiększania... 2006, s. 84 i 92–94].

## **Polska polityka innowacyjna a zasady *good governance***

Kierując się zaleceniami Komisji Europejskiej w zakresie oceny polityki europejskiej i jej zgodności z wymaganiami *dobrego rządzenia*, można dokonać oceny dotychczasowej polskiej polityki innowacyjnej, uwzględniając proponowane kryteria otwartości, partycypacji, rozliczalności, efektywności i koherencji. Należy w tym przypadku zastanowić się, zgodnie z sugestiami ekspertów Banku Światowego, nad tym, w jaki sposób ta polityka starała i stara się wpływać na rozwój gospodarki i czy dążąc do poprawy efektywności rządzenia, państwo polskie stosuje zasadę demokratyzacji.

Po przeanalizowaniu dotychczasowej polityki innowacyjnej w Polsce i obecnie wdrażanych „Kierunków zwiększenia innowacyjności gospodarki na lata 2007–2013” można stwierdzić, że działania państwa w tym zakresie przez kilkanaście lat transformacji nie miały charakteru transparentnego dla obywateli, opinii publicznej i zainteresowanych środowisk – przedsiębiorców, naukowców, władz regionalnych i lokalnych, organizacji pozarządowych itp. W tworzenie



dokumentów strategicznych nie angażowano przedstawicieli zainteresowanych środowisk, nie prowadzono konsultacji społecznych nad programami, które miały być wdrażane. Jeśli następowały próby włączania reprezentantów pewnych grup uczestniczących w procesach innowacyjnych, to raczej miały ograniczone znaczenie i nie wpływały na kształt tworzonej polityki. Decyzje podejmowało centrum – ani sfera nauki, ani sfera biznesu, ani władze niższego szczebla nie miały wpływu na politykę innowacyjną i egzekwowanie jej często nieprawdopodobnych założeń. Przyjęcie nowej strategii zwiększania innowacyjności gospodarki na lata 2007–2013 stanowi w tym przypadku pewien postęp. Polityka innowacyjna wykazuje większą otwartość i przejrzystość dla obywateli. Prowadzi się szeroką kampanię informacyjną i konsultacyjną na temat jej założeń oraz niezbędnych reform wynikających z realizacji dokumentów strategicznych.

Drugim ważnym kryterium oceny jest partycypacja, która jest mocno związana z omówioną wcześniej otwartością polityki innowacyjnej. Dopiero od połowy pierwszej dekady XXI w. zaczęto w pewien sposób stosować zasadę partycypacji wszystkich uczestników procesów innowacyjnych w budowaniu strategii poprawy innowacyjności polskiej gospodarki, gdyż inaczej nie uda się zbudować krajowego i regionalnych systemów innowacyjnych. Podczas tworzenia regionalnych strategii innowacyjnych oraz prac nad Narodowym Programem Foresight Polska 2020 starano się skłonić do współpracy wszystkie środowiska – naukowców, przedsiębiorców, przedstawicieli administracji samorządowej, organizacji pozarządowych, dziennikarzy itd. Należy jednak zauważyć, że aby ten wymóg *good governance* przynosił efekty, obie strony (państwo i zainteresowane środowiska) muszą chcieć uczestniczyć w konsultacjach społecznych, wpływać na kształt polityki innowacyjnej, w jej wdrażaniu, monitorowaniu i ewentualnych korektach. Dotychczasowe polskie doświadczenia pokazują, że niewielu przedstawicieli poszczególnych grup interesariuszy jest gotowych brać czynny udział w budowaniu krajowych i regionalnych strategii rozwoju, także w obszarze innowacyjności. Niepokojący jest zwłaszcza bardzo mały udział w takich konsultacjach przedstawicieli przedsiębiorców, w tym z grupy MŚP. Wydaje się więc, że polskie społeczeństwo w niewielkim stopniu stara się wykorzystywać możliwości demokratyzacji podejmowania decyzji.

Ważnym elementem oceny polityki innowacyjnej w aspekcie wymogów *good governance* jest tzw. rozliczalność. Wiąże się ona z możliwością rozliczenia władzy publicznej przez społeczeństwo z podjętych decyzji i działań oraz z ustaleniem zakresu odpowiedzialności poszczególnych instytucji. Przez wszystkie lata transformacji niestety nie wypracowaliśmy jako kraj metody egzekwowania przez społeczeństwo odpowiedzialności przedstawicieli władzy, oceny dokonań i rozliczania za zadania wykonane lub ich zaniechanie. Podobnie rzecz się ma z polityką innowacyjną. Zapisy nowego dokumentu strategicznego

na lata 2007–2013 sugerują jednak, że będzie możliwe precyzyjniejsze określenie kompetencji i odpowiedzialności poszczególnych podmiotów za realizowane zadania, a konieczność monitoringu i ewaluacji wdrażanych rozwiązań powinna sprzyjać podejmowaniu decyzji z większą starannością i po szczegółowej analizie kosztów i efektów.

Oceniając polską politykę innowacyjną w kontekście *dobrego rządzenia*, należy wziąć pod uwagę kryterium efektywności. W tym przypadku można stwierdzić, że od początku przemian społeczno-gospodarczych do chwili obecnej Polska nie stworzyła efektywnej, skutecznej i adekwatnej do wyzwań stojących przed krajem polityki innowacyjnej. Tego zdania są wszyscy krajowi specjaliści oraz eksperci OECD zajmujący się tym problemem [Jasiński 2006, s. 182–193; Przegląd polityk... 2007; Okoń-Horodyńska 2007, s. 3–22, Wziątek-Kubiak, Balcerowicz 2009, s. 49–60]. W pierwszych latach transformacji praktycznie zaniechano rządowej polityki innowacyjnej, oczekując, że mechanizm rynkowy sam doprowadzi do poprawy innowacyjności polskich firm oraz sektora nauki i badań. Późniejsze działania interwencyjne były chaotyczne (nie wynikały z długofalowej strategii), skromne i nieadekwatne do potrzeb, a państwo wykazywało mało konsekwencji w ich stosowaniu. Nie podejmowało ono także niezbędnych reform w sferze gospodarki i sektora B+R, które umożliwiłyby zwiększenie aktywności przedsiębiorstw i jednostek naukowych w procesach innowacyjnych. Przez wszystkie lata polityka innowacyjna miała charakter krótkookresowy i odpowiadała na bieżące problemy. Nie tworzyła właściwych mechanizmów budowania długofalowego rozwoju kraju w nowych uwarunkowaniach gospodarki światowej. Ekspertyzy wskazują, że najnowsza strategia zwiększenia innowacyjności tylko częściowo stwarza szanse na poprawę efektywności polityki innowacyjnej, gdyż nie w pełni zwraca się ku problemom, słabościom i barierom innowacyjności polskiej gospodarki. Ekspertyza Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych (CASE) stwierdza, że nie umożliwi ona zwiększenia liczby firm innowacyjnych w całej populacji przedsiębiorstw oraz nie uwzględnia zmian strukturalnych w polskiej gospodarce (wzrostu udziału w produkcji gałęzi o średniej technologii, a także wzrostu udziału w produkcji usług, których wzrost innowacyjności może zwiększyć innowacyjność całej gospodarki). Polityka wsparcia skupia się nadmiernie na branżach high-tech, słabo reprezentowanych wśród polskich podmiotów gospodarczych [Wziątek-Kubiak, Balcerowicz 2009, s. 53–54].

Ostatnim kryterium oceny polskiej polityki innowacyjnej w aspekcie *good governance* jest jej szeroko pojęta koherencja. Przed akcesją obszar ten nie wykazywał żadnej spójności z długookresową polityką rozwoju, której zresztą na-

dal nie stworzono. Przygotowywane programy i rozwiązania nie były spójne na poziomie kraju i regionów, nie odpowiadały także wytycznym Komisji Europejskiej. Obecnie polityka innowacyjna ma charakter horyzontalny i oddziałuje na wszystkie inne polityki gospodarcze i społeczne. Jest spójna z Krajowym Programem Reform, Strategią rozwoju nauki w Polsce do 2013 r., z Narodowymi Strategicznymi Ramami Odniesienia oraz częściowo z dokumentami strategicznymi Unii Europejskiej, m.in. ze Strategią Lizbońską [Kierunki zwiększenia innowacyjności... 2006, s. 102–110].

## Podsumowanie

Przeprowadzona ocena polskiej polityki innowacyjnej w kontekście spełniania wymogów *dobrego rządzenia* wykazała, że także w tym obszarze państwo nie spełnia kryteriów zalecanych zarówno przez Bank Światowy, jak i Komisję Europejską. Przez cały okres transformacji nie udało się w Polsce wypracować w ramach polityki innowacyjnej odpowiednich mechanizmów sprzyjających poprawie innowacyjności gospodarki i jej podmiotów. Uniemożliwia to poprawę konkurencyjności i długookresowy rozwój kraju w „nowej gospodarce” opartej na wiedzy.

Biorąc pod uwagę kryteria *good governance*, można zauważyć, że od wejścia Polski w struktury UE sytuacja pod tym względem uległa poprawie, zwłaszcza w obszarze udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji, polityki informacyjnej i konsultacji społecznych (otwartość i partycypacja) oraz koherencji. Trudno na razie jednoznacznie ocenić możliwości wykorzystania zasady rozliczalności ze względu na zbyt krótki okres obowiązywania nowych założeń programowych tej polityki. Niestety, mimo pewnej poprawy w dążeniu do jej efektywności, nadal odbiega ona od oczekiwań ekspertów i praktyków gospodarczych.

Znacznym utrudnieniem w spełnianiu wymogów zasad dobrego rządzenia w sferze polityki innowacyjnej jest zaniechanie przez państwo ważnych reform gospodarczych związanych ze sferą finansów publicznych. Negatywną cechą państwa polskiego jest niezdolność do walki z obciążeniami administracyjnymi, nieskutecznym procesem legislacyjnym i niespójnością tworzonego prawa w obszarze działalności gospodarczej. Przyczynia się to do niskiej jakości usług publicznych świadczonych obywatelom i przedsiębiorcom, także w obszarze procesów innowacyjnych, oraz stwarza nieprzyjazne środowisko instytucjonalno-regulacyjne dla rozwoju działalności gospodarczej i innowacyjnej w Polsce.

## Literatura

- BOCHNIARZ P., 2009: Fundamenty przyszłego rozwoju społeczno-gospodarczego Polski, [w:] Rybiński K. (red. nauk.), *Priorytety rozwoju gospodarczego do roku 2030*. Wolność i Solidarność nr 17, Kongres Obywatelski, IBnGR, Gdańsk.
- CIOK S., 2010: 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*. Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego, Wrocław.
- Country Data Report for Poland, 1996–2008. Governance Matters 2009, Worldwide Governance Indicators 1996–2008, <http://info.worldbank.org/governance/wgi/pdf/c177.pdf> (pobrano 22.07.2010).
- European Governance. A White paper. Commission of the European Communities, Brussels, 25. 607.2001, COM (2001) 428 final.
- GROSSE T.G., 2008: Czy Polska potrzebuje *dobrego rządzenia*? Analizy i Opinie, nr 85, Instytut Spraw Publicznych.
- GROSSE T.G., 2009: Strategia Lizbońska a rozwój sektora pozarządowego w Polsce. Opinie i Ekspertyzy OE-113. Kancelaria Senatu, Biuro Analiz i Dokumentacji, Dział Analiz i Opracowań Tematycznych, Warszawa <http://www.senat.gov.pl> (pobrano 20.07.2010).
- JASIŃSKI A.H., 2006: *Innowacje i transfer techniki w procesie transformacji*, Difin, Warszawa.
- Kierunki zwiększania innowacyjności gospodarki na lata 2007–2013, 2006: Ministerstwo Gospodarki, Warszawa, <http://mg.gov.pl/NR/rdonlyres/90-AE42C4-A420...> (pobrano 28.07.2010).
- Koncepcja *good governance* – refleksje do dyskusji, MRR, 2008: Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej, Warszawa.
- ŁĄCKA I., 2010: *Konieczność zmian w polskiej polityce innowacyjnej w kontekście wzrostu innowacyjności polskiej gospodarki*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław, w druku.
- OKOŃ-HORODYŃSKA E., 2007: Co z polityką innowacyjną w Polsce?, [w:] Okoń-Horodyńska E., Zachorowska-Mazurkiewicz A. (red.), *Innowacje w rozwoju gospodarki i przedsiębiorstw: siły motoryczne i bariery*. Instytut Wiedzy i Innowacji, Warszawa.
- Przegląd polityk na rzecz innowacyjności. Kluczowe kwestie i rekomendacje*, 2007: OECD, Warszawa.
- SZOMBURG J., 2010: *Przez dialog do wspólnoty i rozwoju*. IBnGR, Gdańsk.
- WZIAŃTEK-KUBIAK A., BALCEROWICZ E., 2009: *Determinanty rozwoju innowacyjności firmy w kontekście poziomu wykształcenia pracowników. Ekspertyza*. CASE, Warszawa.

## **Polish innovation policy in the light of the good governance standards**

### **Abstract**

The article is an attempt at the evaluation of Polish innovation policy in the context of fulfilling the requirements of good governance. At the beginning it discusses the concept and rules of good governance. The next part of the description presents the evolution of Polish innovative policy in the recent twenty years. The authoress is trying to evaluate, if the realized innovation policy is consistent with the good governance standards.

