

Andrzej H. Jasiński
Wydział Zarządzania
Uniwersytet Warszawski

Instrumenty polityki innowacyjnej: Czy grają w Polsce?

Abstrakt. Przedmiotem analizy są stosowane obecnie w Polsce instrumenty wsparcia innowacyjności. Celem artykułu jest próba odpowiedzi na pytanie: Czy i w jakim stopniu poszczególne instrumenty ułatwiają przedsiębiorstwom /przedsiębiorcom podejmowanie i prowadzenie działalności innowacyjnej? Przeanalizowane są kolejno narzędzia adresowane do firm bezpośrednio i pośrednio. Wyniki analizy nie pozwalają, niestety, na udzielenie pozytywnej odpowiedzi na tytułowe pytanie. Na zakończenie podjęta jest próba ustalenia przyczyn takiego stanu rzeczy.

Słowa kluczowe: innowacje, polityka innowacyjna, instrumenty polityki innowacyjnej

Innovation policy instruments: Do they work in Poland?

Abstract. The main aim of this paper is an attempt to answer the question whether the existing public policy instruments in Poland are useful (helpful) for enterprises/entrepreneurs who intend to start or develop their innovation activities. The tools addressed directly and indirectly to firms are here deeply analyzed. Unfortunately, the results of this analysis do not allow us to give a positive answer to this question.

Key words: innovation, innovation policy, innovation policy instruments

Wstęp

Jak wiadomo, miejscem, gdzie pojawia się zdecydowana większość innowacji (technicznych), są przedsiębiorstwa. Stąd głównym celem badań przeprowadzonych przez autora¹ jest próba odpowiedzi na pytanie: **Czy i w jakim stopniu poszczególne instrumenty ułatwiają przedsiębiorstwom/przedsiębiorcom podejmowanie i prowadzenie działalności innowacyjnej?** Innymi słowy, chodzi w pewnym sensie o ocenę skuteczności analizowanych narzędzi.

Zgodnie z założeniami wspomnianego projektu, przedmiotem badań były stosowane obecnie w Polsce instrumenty wspierania innowacyjności technicznej, finansowane ze środków rządowych (krajowych). Tak więc nie zajmowaliśmy się narzędziami finansowanymi ze źródeł unijnych (programy operacyjne).

¹ Zob. projekt badawczy: *Analiza stosowanych w Polsce narzędzi wspomagania innowacyjności* w ramach Programu Strategicznego: *Innowacyjne systemy wspomagania technicznego zrównoważonego rozwoju gospodarki*, koordynowanego przez Instytut Technologii Eksploatacji -PIB w Radomiu, grudzień 2012. Niniejszym autor wyraża podziękowanie prof. prof. L. Białoń, K. Klincewiczowi, A. Mazurkiewiczowi i A. Sosnowskiej za pomoc w realizacji tego projektu.

Oprócz studiów literatury przedmiotu i analizy materiałów źródłowych z instytucji publicznych, główną metodą badawczą była ankieta (pocztowa i internetowa). Uzupełniająco zostały wykorzystane również dane statystyczne GUS. Kwestionariusze ankietowe zostały opracowane i wysłane do trzech grup przedsiębiorstw². Łącznie otrzymano 52 wypełnione ankiety. Nie był to jednak dobór losowy. Zresztą badania ankietowe miały – z założenia – służyć weryfikacji tez stawianych w oparciu o analizę dokumentów źródłowych z różnych instytucji publicznych zajmujących się wspieraniem działalności innowacyjnej firm. Ponadto opracowano i wysłano kwestionariusze do 14 instytucji publicznych i organizacji pożytku publicznego – otrzymano 12 wypełnionych kwestionariuszy – oraz do wybitnych ekspertów w zakresie ekonomiki i zarządzania innowacjami; odpowiedziało 13 osób.

Istota polityki innowacyjnej i klasyfikacja instrumentów

W Europie Zachodniej badacze-ekonomiści zaczęli zajmować się problematyką polityki państwa na rzecz rozwoju nauki i techniki na początku lat 80-ych XX wieku, czego rezultatem były pierwsze książki na ten temat (Braun, 1980; Carter, ed, 1981; Rothwell & Zegveld, 1981; Rothwell, 1986; Stoneman, 1987). Obecnie istnieje już duży dorobek literatury światowej w tym zakresie, przy czym wielu autorów zamiennie używa określeń: polityka naukowo-techniczna oraz polityka innowacyjna; i tak też przyjęto w niniejszym opracowaniu.

Nadal jednak nie ma jednomyślności co do rozumienia stosowanych tutaj pojęć. Np. Edquist (1994) dzieli politykę innowacyjną na badawczo-rozwojową oraz technologiczną. Stern, Porter i Furman (2002) piszą o polityce innowacyjnej, która określa priorytetowe dziedziny rozwoju nauki i techniki oraz wyznacza poziom wsparcia działalności naukowo-badawczej ze źródeł publicznych i sposoby ochrony własności intelektualnej. Z kolei Dodgson i Bessant (1996) dokonują rozróżnienia między polityką naukową, technologiczną i innowacyjną, przy czym celem tej ostatniej jest podniesienie zdolności przedsiębiorstw, gałęzi przemysłu i całej gospodarki do dokonywania innowacji, a także ułatwianie ich transferu. Aho (2006) w swoim raporcie ujął cel jeszcze krócej – chodzi o wsparcie tworzenia się rynków przyjaznych innowacjom.

Polityka naukowo-techniczna przeszła określoną ewolucję w okresie powojennym. Np. Gibbons z zespołem (1994) rozróżnia trzy fazy tej polityki: polityka na

² A mianowicie:

* do wszystkich 193 firm, które w latach 2010-2012 uczestniczyły w Programie Projektów Celowych dla Małych i Średnich Przedsiębiorstw pod egidą Naczelnej Organizacji Technicznej; otrzymano 31 odpowiedzi,

* do wszystkich 285 firm, należących do sekcji C, D, E i F według PKD 2007, które znajdują się w wykazie Urzędu Gminy Łomianki (wśród nich zdecydowaną większość stanowią mikroprzedsiębiorstwa); odpowiedziało 16,

* do wszystkich 26 przedsiębiorstw, które miały status centrum badawczo-rozwojowego (CBR); na dzień 1.08.2012 odpowiedziało 5 respondentów.

rzecz nauki, nauka w polityce i polityka na rzecz innowacji technicznych³. Obecnie nacisk przeniósł się na politykę innowacyjną w regionach (EC, 2006; OECD, 2011).

Państwowa polityka innowacyjna w okresie transformacji gospodarki narodowej w Polsce spotkała się z ostrą krytyką ze strony wielu autorów – zob. np. Białoń (2010); Czerniak (2013); Janasz i Koziół (2011); Jasiński (2006); Klincewicz (2008); Marciniak (2011); Moszkowicz (2001); Okoń-Horodyńska (1998); Pomykański (2001). Ale chyba najbardziej kategorycznie stwierdziła ostatnio Bal-Woźniak (2012): „Przerwanie błędnego koła niskich skłonności do zachowań innowacyjnych jest powinnością państwa” (s. 232). W pełni zgadzam się z tą tezą.

Jak wynika z rezultatów wcześniejszych badań autora, publikowanych również na łamach kwartalnika *Zagadnienia Naukoznawstwa* (Jasiński, 2004), w latach 1990-2004 postęp techniczny w polskiej gospodarce odbywał się **raczej** pod wpływem (a) regulacji makroekonomicznych, (b) sił rynkowych i (c) napływu zagranicznej myśli technicznej **niż** pod wpływem polityki naukowo-technicznej. Należy jednak zaznaczyć, że w ostatnich latach – w związku z reformą nauki i napływem znaczących funduszy unijnych – doszło do istotnych zmian jakościowych w tej polityce. Tego właśnie okresu (od 2005 roku) dotyczy niniejszy artykuł.

Polityka innowacyjna obejmuje programy rządowe, narzędzia, mechanizmy i miary (Okoń-Horodyńska, 1998). Polityka ta ma do dyspozycji różne instrumenty wsparcia innowacyjności. Specjaliści zajmujący się w Polsce tą problematyką, różnie je klasyfikują. Na przykład Janasz (1999) dzieli owe narzędzia na dwie grupy: (1) ogólnosystemowe, uniwersalne, czyli rozwiązania mające charakter systemowy oraz (2) wyspecjalizowane, ukierunkowane na postęp techniczny.

Kozłowski (2005) dzieli instrumenty polityki na: finansowe (subsydia, granty, ulgi i zwolnienia podatkowe itp.) oraz pozafinansowe, zaliczając do tej drugiej grupy różne regulacje prawne oraz normy i standardy. Długą listę narzędzi sporządził w oparciu o literaturę zagraniczną Klincewicz (2008). Z kolei Stanisławski (2011), który zajmuje się przede wszystkim polityką wobec małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP), dokonuje umownego – jak sam stwierdza – podziału narzędzi polityki innowacyjnej na trzy grupy:

- Pierwszą określa jako instrumenty regulacyjne (prawne), która obejmuje akty prawne wydane przez państwo, mające na celu motywowanie firm do innowacyjnego zachowania.

- Drugą grupą to narzędzia programowe (wsparcie rządowe i unijne), którą stanowią programy służące ukierunkowaniu właściciwych – zdaniem rządu – działań wspierających rozwój innowacji.

- Trzecią grupę instrumentów nazywa instytucjonalnymi (wsparcie o charakterze finansowym i pozafinansowym); stanowią je instytucje powołane – na pozio-

³ Nieco inną klasyfikację etapów zaproponował wcześniej Rothwell (1986), zaś w dokumencie Komisji Europejskiej (COM, 1995) mówi się w tym kontekście o trzech generacjach polityki innowacyjnej.

mie krajowym, regionalnym i lokalnym – w celu doradzania i udzielania wsparcia szkoleniowego, informacyjnego czy finansowego.

Biorąc pod uwagę polskie doświadczenia na tle doświadczeń zagranicznych (zob. np. OECD, 1997; EC, 2003), proponujemy następującą klasyfikację stosowanych w Polsce narzędzi polityki innowacyjnej:

1. **Regulacje** (prawne), w tym zwłaszcza państwowe zakazy, nakazy, limity, normy, standardy oraz przepisy dotyczące ochrony środowiska naturalnego, konkurencji, konsumenta i własności intelektualnej, które łącznie tworzą swego rodzaju warunki brzegowe dla działań różnych podmiotów w zakresie innowacji,⁴
2. **Instrumenty systemowe** („urzędowe”), czyli zachęty finansowe zapisane w ustawach, które mają zachęcać firmy do działalności innowacyjnej,
3. **Programy i projekty rządowe**, w tym również zamówienia publiczne, ogłaszane na dany okres i ukierunkowane na realizację konkretnych celów/zadań polityki w tym okresie. Chodzi tu zwłaszcza o programy prowadzone przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości (PARP) oraz Narodowe Centrum Badań i Rozwoju (NCBiR),
4. **Instrumenty** (rozwiązania) **pomostowe**, mające charakter wsparcia dla instytucji pośredniczących w procesach innowacyjnych. Chodzi tutaj o swoiste „wsparcie poprzez wsparcie” dla tzw. instytucji otoczenia biznesu. Narzędzia te są czasem nazywane organizacyjnymi lub instytucjonalnymi.

Klasyfikacja ta wymaga jeszcze doprecyzowania. Na przykład do pierwszej grupy należałoby chyba dopisać regulacje dotyczące partnerstwa publiczno-prywatnego. Ponadto należy pamiętać, że ważną rolę do odegrania w narodowym systemie innowacji (Jasiński, 2006) mają władze regionalne, czy lokalne, które także – np. w ramach regionalnych programów operacyjnych – mają do dyspozycji różne narzędzia pro-innowacyjne, głównie o charakterze organizacyjnym.

Instrumenty polityki innowacyjnej można sklasyfikować również według innych kryteriów. Dalej podzielimy je na: (a) – te, które są adresowane **bezpośrednio** do przedsiębiorców oraz (b) – te adresowane do nich **pośrednio**, np. poprzez jednostki naukowe, instytucje pomostowe, fundusze typu *Venture Capital*. I w takiej kolejności je omówimy.

Instrumenty adresowane do firm bezpośrednio

Odpis od podatku. Chodzi tu o możliwość tworzenia funduszu innowacyjności (do 20% przychodów przedsiębiorstwa), który jako comiesięczny odpis obciąża koszty działalności przedsiębiorcy i tym samym obniża podstawę opodatkowania podatkiem CIT.

⁴ Ta grupa narzędzi nie jest tutaj przedmiotem analizy.

Zgodnie z *Ustawą o niektórych formach wspierania działalności innowacyjnej* z 2005 roku, rozwiązanie to dotyczy tylko przedsiębiorców posiadających status centrum badawczo-rozwojowego (CBR), który jest przyznawany przez Ministra Gospodarki. Status taki może przedsiębiorca uzyskać po spełnieniu trzech warunków, tj. gdy: (1) jego roczne przychody netto (bez podatku VAT) nie są niższe od wymaganych w *Ustawie o rachunkowości*, (2) prowadzi badania naukowe lub/i prace rozwojowe oraz (3) jego roczne przychody ze sprzedaży własnych usług badawczo-rozwojowych lub praw własności przemysłowej stanowią co najmniej 20% przychodów netto. Ponadto, spółka prawa handlowego powstała w wyniku komercjalizacji lub prywatyzacji instytucji badawczo-rozwojowej otrzymuje niejako automatycznie status CBR.

Według Biuletynu Informacji Publicznej Ministerstwa Gospodarki, w końcu 2012 roku **tylko 27 przedsiębiorców** posiadało status CBR. Dotychczas łącznie przyznano taki status 35 podmiotom; w międzyczasie odebrano go 10 przedsiębiorcom, z tego dwóch odzyskało go z powrotem. Notabene, prawie wszystkie firmy z tych 10 prowadzą prace B+R.

Połowa z 27 przedsiębiorstw mających status CBR to dawne państwowe instytucje badawczo-rozwojowe, przekształcone w spółki prawa handlowego. Jest to więc sposób na uzyskanie statusu CBR i korzystanie z przysługujących wówczas preferencji. Ale chyba nie o to chodziło ustawodawcy.

Z założenia, rozwiązanie to pomyślane było jako zachęta dla przedsiębiorstw (produkcyjnych i usługowych) – poprzez możliwość obniżenia podstawy opodatkowania – do przeznaczania jak największych nakładów na prace B+R i tym samym zwiększania swoich zdolności do innowacji. Ponadto, zgodnie z *Ustawą o zasadach finansowania nauki*, przedsiębiorcy posiadający status CBR mogą występować z wnioskami o przyznanie środków na badania do Narodowego Centrum Nauki oraz Narodowego Centrum Badań i Rozwoju.

Tymczasem, jak wynika z przytoczonych wyżej danych liczbowych, ten instrument praktycznie nie gra. Polskie firmy nie doceniają roli prac B+R w ich długofalowym rozwoju; wiele z nich nie jest w stanie – przynajmniej na razie – przeznaczyć więcej środków na B+R lub nie są do tego dostatecznie motywowane (zachęcane). Może próg wymagań jest za wysoki? Raczej nie. Natomiast skala obniżki opodatkowania wydaje się za niska.

Najczęściej wymieniane przez respondentów przyczyny nieubiegania się o status CBR to następujące stwierdzenia: jesteśmy zbyt małą firmą, nie spełniamy kryteriów, wymagań formalnych, jesteśmy firmą produkcyjną (respondenci chyba nie rozumieją, że ta ustawa jest głównie adresowana właśnie do producentów).

Kredyt technologiczny. Zgodnie z *Ustawą o niektórych formach wspierania działalności innowacyjnej*, przedsiębiorca może otrzymać „kredyt technologiczny” do 4 mln zł na realizację tzw. inwestycji technologicznej polegającej na: (a) zakupie nowej technologii, jej wdrożeniu oraz uruchomieniu na jej podstawie wy-

tworzenia nowych lub znacząco ulepszonych produktów, procesów czy usług albo (b) wdrożeniu własnej nowej technologii oraz uruchomieniu na tej podstawie produkcji nowych lub znacząco ulepszonych wyrobów, procesów lub usług. Przy czym pod pojęciem „nowa technologia” rozumie się tutaj technologię w postaci prawa własności przemysłowej lub usługi badawczo-rozwojowej albo też nieopatentowanej wiedzy technicznej, która nie jest stosowana na świecie dłużej niż 5 lat.

Kredyt taki może być udzielony przez bank kredytujący mikroprzedsiębiorcy, małemu lub średniemu przedsiębiorcy posiadającemu zdolność kredytową. Natomiast nie może być udzielony na realizację: (a) dużego projektu inwestycyjnego (w rozumieniu przepisów o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej) oraz (b) inwestycji w pięciu sektorach: hutnictwa żelaza i stali, włókien syntetycznych, górnictwa węgla, budownictwa okrętowego, rybołówstwa i akwakultury. Oprócz tego w tej *Ustawie* zapisane są jeszcze trzy szczegółowe wyłączenia.

Jest to kredyt o charakterze preferencyjnym. Z założenia, oprocentowanie kredytu technologicznego nie może być wyższe od średniego oprocentowania pozostałych kredytów inwestycyjnych, a warunki jego udzielania nie mogą być mniej korzystne niż w przypadku innych kredytów inwestycyjnych. Ale największa preferencja tkwi w tym, że kredytobiorca może uzyskać tzw. premię technologiczną do wysokości aż 75% kosztów inwestycji technologicznej. Premia taka może być mu przyznana ze środków Funduszu Kredytu Technologicznego administrowanego przez Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK). Jest ona traktowana jako zwrot przedsiębiorcy wydatków na nabycie lub wytworzenie we własnym zakresie środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych, związanych z realizacją inwestycji technologicznej. Długa jest przy tym lista warunków, żeby firma najpierw otrzymała taki kredyt, a potem omawianą premię.

Jak wynika z danych Centrum Operacji i Rozliczeń BGK, od początku obowiązywania *Ustawy jedynie 336 przedsiębiorstw* uzyskało kredyt technologiczny na takich warunkach. Jest to „kropla w morzu potrzeb”. Liczba firm, które skorzystały z tego kredytu (do września 2012 roku) wynosiła w kolejnych latach:

| 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|------|------|------|------|------|------|------|
| 48 | 7 | 17 | 4 | 39 | 102 | 119 |

przy czym w latach 2006-2008, kiedy kredyt był udzielany ze środków budżetu państwa, były to 72 przedsiębiorstwa, zaś w latach 2009-2012, gdy udzielany był (i nadal jest) ze środków Programu Operacyjnego „Innowacyjna Gospodarka” (POIG), były to 264 firmy. Wyraźny wzrost liczby kredytowanych podmiotów w ostatnich latach wynika z bardziej aktywnej roli BGK po nowelizacji tej *Ustawy* w 2008 roku.

Tylko jedna spośród 52 badanych firm skorzystała z oferty kredytu technologicznego z premią⁵, tylko jedna planuje skorzystać, a dwie próbowały, lecz starania się nie powiodły. Spośród przyczyn nieubiegania się o taki kredyt najczęściej wymieniano dwie, a mianowicie: (1) nie ma takiej potrzeby, ponieważ firma nie realizuje lub nie planuje inwestycji technologicznej albo otrzymała już dofinansowanie z innych źródeł, być może na warunkach korzystniejszych, bo bezzwrotnych – jest tutaj konkurencja ze strony „darmowych” pieniędzy z POIG oraz (2) trudne i pracochłonne są warunki jego uzyskania, „uciążliwa droga”, wysokie wymagania (kryteria).

Szereg respondentów stwierdziło, że ich firmy nie spełniają kryteriów przyznawania kredytu technologicznego, mimo iż jest on przeznaczony dla różnych kategorii przedsiębiorstw należących do sektora MŚP. Wymagania te wydają się zbyt wygórowane. Ponadto, zbyt mało polskich firm tworzy własną lub zakupuje najnowszą, opatentowaną lub nieopatentowaną wiedzę naukowo-techniczną.

Tak więc ten instrument należy ocenić jako mało skuteczny, niemniej jego rola niebawem z pewnością wzrośnie w związku z zapowiadanymi przez rząd zmianami w systemie dofinansowania innowacji w nowej perspektywie finansowej na lata 2014-2020.

Ulga technologiczna. Pierwotnie znalazła się ona w *Ustawie o niektórych formach wspierania działalności innowacyjnej*, natomiast ostatnio została „przeniesiona” do znowelizowanej *Ustawy o podatku od osób prawnych*. Otóż, ustawodawca stworzył możliwość odliczania od podstawy opodatkowania podatkiem CIT połowy wydatków poniesionych przez przedsiębiorcę na nabycie nowych technologii.

Przez nabycie nowej technologii rozumie się nabycie praw do nowej wiedzy technologicznej (praw własności intelektualnej) w drodze umowy o ich przeniesienie oraz korzystanie z tych praw. Natomiast za nowe technologie uważa się, podobnie jak wyżej, wiedzę technologiczną w postaci wartości niematerialnych i prawnych, w szczególności wyniki badań naukowych i prac rozwojowych, która umożliwia wytwarzanie nowych lub udoskonalonych wyrobów lub usług i która nie jest stosowana na świecie przez okres dłuższy niż pięć ostatnich lat.

Jak wynika z danych uzyskanych w Departamencie Przemysłu i Innowacji Ministerstwa Gospodarki, w latach 2006-2011 ulgę technologiczną otrzymały **zaledwie 892 firmy**, przy czym w kolejnych latach z ulgi takiej skorzystało przedsiębiorstw: w roku 2006 – 12, w roku 2007 – 25, w roku 2008 – 37, w roku 2009 – 40, w roku 2010 – 431, w roku 2011 – 347 (brak danych dla 2012 roku). Skok liczbowy w ostatnich latach jest wprawdzie widoczny, jednakże wśród beneficjentów zdecydowana większość to firmy osób fizycznych. Na przykład w 2010 roku z odliczenia skorzystało zaledwie 33 płatników CIT.

⁵ Chodzi o wdrożenie technologii produkcji wyrobów złącznych z gwintem AlfaTech. Technologia produkcji wyrobów z gwintem do mocowania tworzyw termoplastycznych została zastosowana do produkcji samochodów, okien i instalacji energetycznej.

Żadna spośród 52 firm objętych badaniem nie korzystała dotąd z ulgi technologicznej. Jeśli chodzi o przyczyny nieubiegania się o nią, najwięcej respondentów przyznało, że nie nabyło ostatnio żadnej nowej technologii lub że tworzy nowe technologie we własnym zakresie. Tak więc polskie przedsiębiorstwa nadal nie są otwarte na nowe rozwiązania naukowo-techniczne z zewnętrznych jednostek naukowych. Potwierdza to wątplą współpracę na linii: nauka-biznes.

Wśród innych przyczyn najczęściej powtarzały się następujące stwierdzenia: nie rozliczamy się z podatku CIT (choć to nie jest formalna przeszkoda) oraz nie spełniamy kryteriów, zbyt wysokie wymogi. Zastanawiające jest to, że takie właśnie odpowiedzi powtarzały się wśród firm aktywnych innowacyjnie i wśród przedsiębiorców o statusie CBR. To musi niepokoić, ponieważ oznacza, że innowacyjność przedsiębiorstw oparta jest głównie o ich własne, wewnętrzne rozwiązania techniczne.⁶ Stąd tak mało jest w Polsce nowości na skalę przynajmniej krajową.

Powyższe wnioski dowodzą, iż polskie przedsiębiorstwa nie mają wśród swoich priorytetów pozyskiwania nowej wiedzy z zewnątrz, nie angażują się w transfer technologii, nie przeznaczają na to dostatecznych środków finansowych. A może należało pozwolić przedsiębiorcom na odliczanie 100% wydatków na nabywanie nowych technologii?

Ten instrument, podobnie jak poprzedni, ma z założenia stymulować procesy transferu techniki. Jak widać, oczekiwania z tym związane się nie spełniły.

Pożyczka na innowację. To najstarszy tego typu program Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości, zapoczątkowany w 1997 roku przez Agencję Techniki i Technologii, poprzedniczkę PARP-u. Adresowany jest on do mikro, małych i średnich przedsiębiorców. Taki przedsiębiorca może otrzymać pożyczkę na realizację inwestycji o charakterze innowacyjnym, przy czym kosztami kwalifikującymi się do objęcia pożyczką są wydatki na:

- zakup i wdrożenie wyników prac B+R,
- zakup licencji krajowych lub zagranicznych, polegający na nabyciu praw własności intelektualnej,
- zakup i montaż maszyn i urządzeń niezbędnych do wprowadzenia rozwiązania innowacyjnego,
- budowę, rozbudowę lub modernizację budynków lub instalacji niezbędnych do tego celu,
- zakup usług doradczych w zakresie planowania inwestycji (np. biznesplan),
- zakup usług doradczych w zakresie wdrażania nowych rozwiązań naukowo-technicznych.

Wielkość pożyczki nie może przekroczyć 75% wydatków kwalifikowanych, ani kwoty 2 mln zł, przy czym wydatki na zakup usług doradczych nie mogą przekro-

⁶ W Polsce ponad 86% potencjału B+R jest zlokalizowanych w niezależnych instytucjach naukowo-badawczych, tj. poza przedsiębiorstwami (GUS, 2012).

czyć 15% sumy wydatków kwalifikujących się do objęcia pożyczką. Pożyczka taka udzielana jest na okres nie dłuższy niż 10 lat.

Jak dotąd udzielono **tylko 97** pożyczek na innowacje **69 przedsiębiorcom** na łączną kwotę 54.351.131 zł, czyli niektóre z nich otrzymały taką pożyczkę więcej niż jeden raz. Z tych danych wynika, że przeciętnie wysokość jednej pożyczki wynosiła ok. 560.000 zł. Co charakterystyczne jednak: w latach 1997-2000, czyli zanim pożyczek zaczęła udzielać PARP, przyznano łącznie 39 pożyczek, czyli blisko 60%. Natomiast w latach 2008-2012 udzielono jedynie 5 pożyczek (sic!). Tak więc, ten instrument też nie działa.

Niskie zainteresowanie nim wynika zapewne z małej atrakcyjności warunków udzielania takiej pożyczki. Spadająca liczba przyznawanych pożyczek na innowacje wynika prawdopodobnie stąd, że to narzędzie zostało niejako zastąpione przez bardziej atrakcyjny kredyt technologiczny.

Bon na innowacje. Program ten został utworzony w 2008 roku. Jego celem jest inicjowanie kontaktów przedsiębiorców z jednostkami naukowymi. Wsparcie otrzymane z PARP może być przeznaczone wyłącznie na zakup usługi wdrożenia czy rozwoju produktu lub technologii produkcji. Wykonawcą tej usługi może być tylko instytucja naukowo-badawcza.

Program jest skierowany do mikro i małych przedsiębiorców, którzy wcześniej (w okresie trzech poprzedzających lat) nie korzystali z takiej usługi. Bon na innowacje można uzyskać tylko raz. Kwota wsparcia nie może obecnie przekroczyć 15.000 zł. Wielkość wsparcia może wynosić do 100% wydatków kwalifikowanych pod warunkiem, że rzeczywisty koszt netto (bez VAT-u) zrealizowanej usługi wynosi maksymalnie 15.000 zł, przy czym beneficjent zobowiązany jest do zapewnienia finansowania projektu w części nieobjętej wsparciem. Jak dotychczas, w ramach pięciu edycji Programu bony na innowacje otrzymało **tylko 2.053 przedsiębiorców**, czyli mniej niż 0,1% polskich firm.

Z raportu ewaluacyjnego wykonanego przez spółkę Uniconsult (PARP, 2010) wynika, że wysoko został oceniony stopień realizacji celu programu „Bon na innowacje” za lata 2008-2009, którym jest – przypomnijmy – inicjowanie kontaktów pomiędzy mikro- i małymi przedsiębiorstwami a jednostkami naukowymi. 41% beneficjentów kontynuowało potem współpracę z takimi jednostkami, a 46% planowało nowe przedsięwzięcia we współpracy z nimi. Beneficjenci wymienili różne przejawy pozytywnego wpływu tego programu, wśród których nie wymieniono jednak konkretnych innowacji. Respondenci już w 2010 roku wskazywali na potrzebę zwiększenia kwoty wsparcia oraz na zbyt krótki wymagany czas realizacji projektu (usługi).

Wsparcie na uzyskanie grantu. To najnowszy program, utworzony w 2011 roku. Jego celem jest zwiększenie innowacyjności mikro-, małych i średnich przedsiębiorców przez dofinansowanie ich udziału w międzynarodowych programach innowacyjnych (MPI), przy czym przez międzynarodowy program innowacyjny

rozumie się program, który zakłada współpracę krajowych przedsiębiorstw z jednostkami naukowymi lub z innymi przedsiębiorcami za granicą. Współpraca taka powinna dotyczyć podmiotów z co najmniej dwóch krajów, a jej treścią powinno być przeprowadzenie prac B+R, pod warunkiem, że realizacja MPI nie zaczęła się wcześniej niż w 2007 roku.

Wsparcie jest przyznawane na pokrycie kosztów (refundacja) przygotowania i złożenia jednego wniosku projektowego, w odpowiedzi na jedno wezwanie konkursowe w ramach międzynarodowego programu innowacyjnego. Nie ma przy tym ograniczeń co do liczby wniosków składanych do PARP. Kwota wsparcia na uzyskanie grantu udzielona jednemu przedsiębiorcy nie może przekroczyć 75.000 zł w przypadku koordynatora międzynarodowego projektu innowacyjnego oraz 35.000 zł w przypadku partnera w takim projekcie. Wysokość wsparcia może wynosić do 100% wydatków kwalifikowanych.

Dotąd odbyła się tylko jedna edycja programu, a wsparcie dostało **25 firm**. Warto je teraz przebadac. Obecnie trwa druga edycja.

Zestawienie przeanalizowanych dotąd instrumentów zawiera poniższa tablica.

| | Instrument polityki | Rok uruchomienia | Charakter finansowy | Wysokość dofinansowania – do | Uprawnieni beneficjenci | Instytucja przyznająca | Liczba beneficjentów do końca 2012 |
|---|---|------------------|----------------------|---------------------------------|---------------------------|-----------------------------|------------------------------------|
| | | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |
| 1 | Odpis obciążający koszty działalności firmy | 2006 | Ulga podatkowa | 20% przychodów firmy | Średnich rozmiarów i duży | Ustawa | 27 |
| 2 | Kredyt technologiczny | 2006 | Kredyt z premią | 4 mln zł; premia do 75% | Mali i średnich rozmiarów | Bank Gospodarstwa Krajowego | 336 |
| 3 | Ulga technologiczna | 2006 | Ulga podatkowa | 50% kosztów nabycia technologii | Mali, średni i duży | Ustawa | 892 1) |
| 4 | Pożyczka na innowację | 1997 | Pożyczka (na 10 lat) | 2 mln zł | Mali i średnich rozmiarów | PARP | 97 |
| 5 | Bon na innowacje | 2008 | Bezwrotna dotacja | 15 000 zł | Mali | PARP | 2.053 |
| 6 | Wsparcie na uzyskanie grantu | 2011 | Bezwrotna dotacja | 35 000 zł | Mali i średnich rozmiarów | PARP | 25 |

1) Do końca 2011 roku

Jak widać:

– pierwsze trzy są to narzędzia systemowe, pozostałe to programy rządowe,

- najstarszy instrument to pożyczka na innowacje, najmłodszy zaś to wsparcie na uzyskanie grantu,
- dwa narzędzia mają charakter ulgi podatkowej, dwa to kredyt/pożyczka, a dwa to bezzwrotna dotacja,
- wysokość dofinansowania jest wielce zróżnicowana w każdym przypadku: od 15.000 zł do 4 mln zł,
- zdecydowana większość instrumentów jest adresowana do małych i średnich przedsiębiorstw,
- pomijając ostatni program, który został wprowadzony zaledwie dwa lata temu, zauważyć można, że najczęściej było beneficjentów bonu na innowację, a najmniej – odpisu obciążającego koszty działalności firmy. Również niezmiernie mało było beneficjentów programu „Pożyczka na innowacje”.

Instrumenty adresowane do firm pośrednio

Mamy tu na myśli programy prowadzone przez Narodowe Centrum Badań i Rozwoju oraz instrumenty (rozwiązania) pomostowe. Jeśli chodzi o NCBiR, interesują nas wyłącznie środki krajowe, wspierające przedsiębiorców (istniejących lub nowych) oraz ich współpracę z instytucjami naukowo-badawczymi. Oprócz programu badań stosowanych, projektów celowych i projektów rozwojowych, Centrum prowadziło ostatnio lub nadal prowadzi osiem programów finansowanych ze środków rządowych, które zostały głęboko przeanalizowane we wspomnianym projekcie⁷. Są to następujące instrumenty:

- Inicjatywa Technologiczna I (od 2008 r. prowadzony przez NCBiR),
- IniTech (uruchomiony w 2009 r. i zakończony),
- KadTech (uruchomiony w 2010 r.; zakończony w 2011 r.),
- BroTech (uruchomiony w 2010 r.; zakończony w 2011 r.),
- Innotech (od 2011 r.; realizowany dwiema ścieżkami: In-Tech oraz Hi-Tech),
- Kreator Innowacyjności (od 2011 r. prowadzony przez NCBiR),
- Patent Plus (od 2011 r. prowadzony przez NCBiR),
- BRIDGE (uruchomiony w 2012 r.).

Programy te nastawione są głównie na wspieranie procesów komercjalizacji wyników prac B+R przede wszystkim poprzez usprawnianie współpracy między jednostkami naukowymi a przedsiębiorcami. Adresowane są jednocześnie do firm i placówek badawczych. Przedsiębiorcy mogą ubiegać się o dofinansowanie albo poprzez placówki, albo wspólnie z nimi. Jedynie dwa programy okazały się nieudane (BroTech i KadTech), chociaż z założenia były bardzo potrzebne.

Analizując wyniki naszych badań ankietowych, okazało się, że tylko 17% przedsiębiorstw skorzystało lub nadal korzysta przynajmniej z jednego programu

⁷ Spośród nich tylko jeden był przedmiotem raportu ewaluacyjnego.

NCBiR, ale żadna z firm łomiankowskich. Dofinansowanie zostało przeznaczone głównie na (a) wdrożenie nowego lub znacząco unowocześnionego produktu oraz na (b) prace badawczo-rozwojowe (to bardzo dobry objaw). Najczęstsze zaś przyczyny nieubiegania się o dofinansowanie z programów NCBiR-u – zdaniem respondentów – to: (1) brak informacji o istnieniu takiej pomocy, (2) skomplikowane procedury administracyjne i prawne oraz (3) procedury zbyt pracochłonne.

Zdecydowanie największym zainteresowaniem cieszy się „**Innotech**”, czyli program, który zakłada, po pierwsze, wsparcie jednocześnie dla obu faz procesu innowacyjnego (badawczej i wdrożeniowej), a po drugie, konieczność uczestniczenia przedsiębiorcy nie tylko w procesie wdrożenia, co oczywiste, ale również w procesie badawczym. Widocznie oferta tego programu jest bardzo atrakcyjna dla firm-wnioskodawców.

Natomiast jako najbardziej skuteczne – spośród wszystkich programów oferowanych przez NCBiR – zostały przez respondentów ocenione **projekty celowe**: odpowiedziały tak 33 firmy, tj. blisko 2/3 respondentów, z tego 28 z programu Naczelnej Organizacji Technicznej, oraz wszystkie 5 spośród przedsiębiorstw o statusie CBR. Należy przy tym zauważyć, iż żadna z firm łomiankowskich nie realizowała projektu celowego, co potwierdza tezę, że słabe firmy (na polu innowacji) słabo się starają o dofinansowanie z różnych możliwych programów albo też nie spełniają wymaganych kryteriów, np. nie współpracują z jednostkami naukowymi.

Reasumując, NCBiR odgrywa wielce pożyteczną rolę na tym polu; ostatnio można zauważyć wzmożoną aktywność Centrum w zakresie wspomagania tej współpracy.

Ostatnią grupę instrumentów polityki wspierania innowacyjności przedsiębiorstw stanowią narzędzia (rozwiązania) organizacyjne, czyli różne instytucje działające niejako w imieniu państwa, choć na własny rachunek. Są to tzw. instytucje pomostowe (z ang. *bridging institutions*), zazwyczaj samodzielne podmioty. Państwo wspiera takie instytucje po to, aby dalej przenosiły to wsparcie – już do konkretnych firm.

Takie instytucje można podzielić na dwie zasadnicze podgrupy: (1) zasobowe, które oferują pomoc finansową przedsiębiorcom, oraz (2) pośredniczące, które oferują firmom innego typu pomoc, a mianowicie: usługi informacyjne, szkoleniowe i doradcze (audyt, biznesplan, analiza rynku itp.). W Polsce do pierwszej podgrupy należy przede wszystkim Krajowy Fundusz Kapitałowy (KFK), natomiast drugą podgrupę tworzą instytucje otoczenia biznesu (IOB).

1. Krajowy Fundusz Kapitałowy SA. Utworzony został w 2005 roku i wchodzi w skład Grupy BGK. Głównym źródłem finansowania działalności podstawowej KFK są – poza kapitałem zakładowym – dotacje, początkowo z Ministerstwa Gospodarki, następnie z Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka, a także ze Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy. Zgodnie z *Ustawą o Krajowym*

Funduszu Kapitałowym (Dz. U. nr 57 z 2005 r., poz. 491 z późniejszymi zmianami), wyłącznym przedmiotem działalności KFK jest udzielanie wsparcia finansowego funduszom kapitałowym, inwestującym w szczególności w przedsiębiorców innowacyjnych lub prowadzących działalność badawczo-rozwojową. Wsparcie to udzielane jest zatem funduszom typu *Venture Capital* i *Private Equity* (VC/PE) które z kolei powinny finansowo wspierać mikro, małe i średnie przedsiębiorstwa. Fundusze VC/PE występują więc jako swoisty pas transmisyjny.

Wsparcie udzielane takiemu funduszowi polega na pokrywaniu części kosztów zarządzania funduszem, przygotowania i monitorowania jego inwestycji kapitałowych oraz na współudziale (1:1) w finansowaniu tych inwestycji, a także wyraża się w tym, że zyski z inwestycji w pierwszej kolejności realizują inwestorzy prywatni. Wsparcie dla funduszu kapitałowego odbywa się poprzez **obejmowanie i nabywanie (przez KFK) jego udziałów/akcji oraz emitowanych przez niego obligacji**.

W zamian za to fundusz taki ma inwestować w firmy spełniające wyżej wymienione kryteria ustawowe, np. poprzez obejmowanie lub nabywanie ich udziałów lub akcji, wkłady pieniężne, udzielanie im pożyczek. Całkowita wartość środków funduszu kapitałowego typu VC/PC, zaangażowanych w jednego przedsiębiorcę nie może przekroczyć 20% łącznej wysokości wszystkich zadeklarowanych wpłat do tego funduszu.

Jest to więc instrument o charakterze systemowym (zapisany w ustawie), tyle że oddziałujący na przedsiębiorców w sposób pośredni, tj. poprzez fundusze VC/PE. Dlatego określimy go jako pomostowy.

Jak wynika z danych uzyskanych w KFK, Krajowy Fundusz Kapitałowy do końca 2012 roku zawarł umowy z 15 funduszami kapitałowymi (portfelowymi), w ramach których zobowiązał się do przyznania im ok. 446 mln zł; dwóm spośród nich (*Assets Management Black Lion* oraz *Internet Venture*) – po 50 mln zł. Fundusze portfelowe otrzymały z KFK do końca roku 2012 ok. 46 mln zł, czyli zaledwie 10,3% zagwarantowanych im środków. Fundusze te z kolei przyznały ok. 88 mln zł wsparcia 36 przedsiębiorcom, tj. średnio po ok. 2,9 mln zł na firmę, z czego wypłaciły im 56 mln zł. Większość podmiotów pochodzi z sektora technologii informacyjnych i komunikacyjnych (z ang. *ICT*).

Jak dotąd więc, niewielka jest skala oddziaływania KFK na rynek funduszy typu VC/PE w Polsce. Krajowy Fundusz Kapitałowy działa bardzo ostrożnie, rozważnie, ponieważ gospodaruje publicznymi pieniędzmi. Wydaje się jednak, że sytuacja dojrzała już do tego, by KFK odgrywał większą niż dotąd rolę jako promotor rozwoju rynku funduszy VC/PE wspierających małe, ambitne polskie firmy innowacyjne.

Krajowy Fundusz Kapitałowy SA nie posiada, niestety, informacji o tym, którzy z beneficjentów są przedsiębiorcami innowacyjnymi, prowadzącymi prace B+R. To wymagałoby głębszych badań, wykraczających poza ramy niniejszego projektu.

Dodajmy, iż żadna z 52 firm, które zostały przez nas przebadane, nie korzystała ze środków pochodzących z funduszy kapitałowych powstałych dzięki KFK, być może dlatego, że zdecydowaną większość z nich stanowiły przedsiębiorstwa dojrzałe lub też przedsiębiorcy nie słyszeli o takiej możliwości.

Instytucje otoczenia biznesu. W ostatnich 20 latach powstało w Polsce wiele prywatnych podmiotów gospodarczych działających jako instytucje otoczenia biznesu. Wśród nich są takie, których głównym celem działania jest ułatwianie współpracy między przedsiębiorcami a jednostkami naukowymi, i tym samym – usprawnianie dopływów nowej wiedzy naukowo-technicznej do firm, zwłaszcza w sektorze MŚP. Są to tzw. instytucje wsparcia działalności innowacyjnej (IWDI), zorganizowane zazwyczaj w sieci. Spośród nich dwie sieci odgrywają największą rolę.

Pierwszą, najstarszą sieć IWDI tworzą instytucje zrzeszone w Stowarzyszeniu Organizatorów Ośrodków Innowacji i Przedsiębiorczości w Polsce (SOOIPP). W 2012 roku było 831 instytucji zrzeszonych w SOOIPP; w tym 69 centrów transferu technologii i 319 ośrodków szkoleniowo-doradczo-informacyjnych (Bąkowski i Mażewska, red., 2012), które można potraktować jako instytucje wsparcia działalności innowacyjnej. Wydaje się, że ich liczba w Polsce jest już wystarczająca.

Po to, żeby mogły one pełnić swoją pożyteczną funkcję, tj. udzielać wsparcia przedsiębiorcom, podmioty te zwykle zwracają się do instytucji publicznych o dofinansowanie swojej działalności. W ostatnich latach szereg takich podmiotów, zrzeszonych właśnie w SOOIPP, otrzymało duże wsparcie finansowe głównie z programów operacyjnych POIG i POKL, administrowanych przez PARP. Prawie połowa ich dochodów w roku 2011 pochodziła z owych dotacji. Nierzadko są one wspierane przez władze regionalne. (Kwestia ta wychodzi poza zakres niniejszego opracowania).

Z kolei w ramach Krajowego Systemu Usług (KSU) przy PARP działa obecnie 48 podmiotów, z których 24 mają status ośrodka KSI, czyli tworzą Krajową Sieć Innowacji w systemie KSU. Działa ona od roku 2003. Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości zawarła z nimi porozumienia o świadczenie usług „proinnowacyjnych”, natomiast nie zapewnia im finansowania. 100% kosztów pokrywa przedsiębiorca, któremu takie usługi są świadczone (dane otrzymane z Departamentu Rozwoju Instytucji Otoczenia Biznesu PARP). Nie wszystkie ośrodki są należycie przygotowane do świadczenia takich usług.

W świetle badań przeprowadzonych przez autora, IWDI nie pełnią swojej głównej roli (misji) tak, jak powinny. W trakcie naszej ankiety okazało się, że firmy produkcyjne mają duże oczekiwania pod ich adresem. Z kolei Stanisławski (2011) stwierdził, że aż 70% firm innowacyjnych nie współpracuje z IOB. Również badanie Dolińskiej (2010) ukazało, iż mniej niż 5% innowacyjnych przedsiębiorców współpracuje z centrami transferu technologii. Natomiast gdy ankietowaliśmy ekspertów oraz instytucje publiczne i organizacje pożytku publicznego, okazało się,

że zbyt mała rola instytucji pomostowych jest na drugim miejscu wśród przyczyn wąskiego zakresu współpracy naukowo-technicznej między przedsiębiorstwami a jednostkami naukowymi.

Trudno jest dopatrzeć się konkretnych narzędzi publicznej polityki innowacyjnej adresowanych – poprzez instytucje pomostowe – do przedsiębiorstw, już istniejących lub dopiero tworzonych. Trudno dostrzec bezpośrednie powiązanie między przyznanym tym instytucjom wsparciem finansowym i innym a innowacjami (produktowymi czy procesowymi) wprowadzanymi przez przedsiębiorców. Nie ma również odpowiednich danych liczbowych. Nie ma więc możliwości dokonania oceny skuteczności działań IWDI na rzecz innowacyjności polskich firm. Konieczne są zatem zmiany w procedurach publicznego dofinansowania IOB, zwłaszcza instytucji wsparcia działalności innowacyjnej.

Reasumując, jest to obszar najmniej rozpoznany, mało skonkretyzowany, słabo uregulowany (mając na myśli mechanizmy/procedury docierania ze wsparciem do tych, którzy go najbardziej potrzebują, czyli innowatorów).

Należy jeszcze zauważyć, że wśród niektórych programów NCBiR tkwią pewne rozwiązania o charakterze pomostowym – adresowane do jednostek naukowych i poprzez nie do przedsiębiorców. Jednakże placówki badawcze raczej nie korzystają z usług IWDI.

Dla całości obrazu dodajmy, że Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości wykorzystuje również inne pośrednie narzędzia wspierania działalności innowacyjnej firm, np. organizuje i finansuje konkurs „Polski Produkt/Technologia Przyszłości” czy Klub Innowacyjnych Przedsiębiorstw.

Ustalenia, oceny, wnioski

Jak stwierdziliśmy, ankietowane przedsiębiorstwa wykazują raczej małe zainteresowanie korzystaniem z dostępnych narzędzi. Zdaniem ankietowanych ekspertów oraz przedstawicieli instytucji publicznych i organizacji pożytku publicznego, trzy są tego główne powody: (1) narzędzia te stanowią zbyt słabą zachętę do działań innowacyjnych firmy (56% odpowiedzi), (2) zbyt wysokie są wymagania/kryteria uzyskania takiej pomocy (52% odp.) oraz (3) firmy nie bardzo wiedzą, gdzie i jakie są potrzebne środki na tę działalność (blisko połowa odpowiedzi).

Naszym zdaniem⁸, w polskiej polityce innowacyjnej kluczową obecnie sprawą jest **aktywizacja działalności firm w zakresie badań i rozwoju**⁹. Tędy wiedzie ważna – jeśli nie najważniejsza – droga do zwiększenia innowacyjności polskich przedsiębiorstw. Wzrost wysiłku finansowego przedsiębiorców połączony ze

⁸ Postulat ten sformułowany został już ponad 15 lat temu (zob. np. Jasiński, 1997).

⁹ W 2010 roku jedynie 13,8% przedsiębiorstw wytwórczych w Polsce poniosło nakłady na badania i rozwój, przy czym udział nakładów na B+R w ich nakładach na działalność innowacyjną wynosił tylko 14,1% (GUS, 2012).

zwiększeniem ich potencjału badawczo-rozwojowego powinien pociągnąć za sobą wzrost poziomu cywilizacyjnego polskich firm, co z kolei zwiększy ich zdolności zarówno do absorpcji, jak i generowania innowacji.

Ankietowani eksperci oraz przedstawiciele instytucji publicznych i pożytku publicznego uznali, że najważniejszą przyczyną (18 odpowiedzi na 25 respondentów) zbyt niskich nakładów firm na B+R jest to, że przedsiębiorcy nie doceniają roli prac badawczo-rozwojowych dla ich dalszego rozwoju i długofalowych korzyści z nich wynikających. Kolejne przyczyny – zdaniem respondentów – to: nie stać firm na przeznaczanie więcej środków (56% odpowiedzi) oraz nie prowadzą one stałej, szerokiej, sformalizowanej współpracy naukowo-technicznej z instytucjami naukowymi (52% odp.). Natomiast 1/3 tych respondentów stwierdziła, że w systemie pomocy publicznej nie ma dostatecznych zachęt do zwiększania nakładów firm na B+R.

Ustosunkowując się do kwestii współpracy między przedsiębiorcami a instytucjami naukowo-badawczymi, eksperci oraz przedstawiciele instytucji publicznych i pożytku publicznego stwierdzili, że główną przyczyną (56% odpowiedzi) wąskiego zakresu tej współpracy jest słabe oddziaływanie narzędzi publicznego wsparcia dla takiej współpracy, a następnie, że zbyt mała jest rola instytucji pomostowych działających na styku: nauka-biznes (blisko połowa odpowiedzi), a wina leży nie po stronie przedsiębiorców, lecz głównie po stronie instytucji naukowych (44% odpowiedzi).

Powyższe stwierdzenia znalazły odbicie w odpowiedziach udzielonych na pytanie: Na co należy teraz położyć większy niż dotąd nacisk w ramach pomocy publicznej dla działalności innowacyjnej przedsiębiorstw w Polsce? Otóż 2/3 ekspertów oraz przedstawiciele instytucji publicznych i pożytku publicznego odpowiedziało: na współpracę naukowo-techniczną między firmami a instytucjami naukowymi, a 60% – na wsparcie dla prac badawczo-rozwojowych w przedsiębiorstwach.

Tak więc analizowane narzędzia systemowe należy ocenić jako mało skuteczne, jeśli chodzi o wspomaganie innowacyjności przedsiębiorstw, i niedopasowane zwłaszcza do specyfiki sektora MŚP, choć to właśnie małe i średnie firmy miały być głównym adresatem stosowania tych instrumentów polityki innowacyjnej państwa. Oferowane preferencje/zachęty finansowe nie są w stanie szybko zniwelować strukturalnych słabości polskich firm (mały potencjał badawczo-rozwojowy, niskie nakłady na B+R, bazowanie na własnych rozwiązaniach). Ogólnie biorąc, przyczyny niskiej skuteczności tkwiące w samych narzędziach polityki to: (a) zbyt niska skala obniżki opodatkowania lub odliczania wydatków na B+R czy nowe technologie oraz (b) zbyt wysokie wymagania stawiane przedsiębiorcom i trudności podczas ubiegania się o te preferencje.

Jeśli chodzi o programy rządowe – „Pożyczka na Innowację” i „Bon na Innowacje” mają wspierać zarówno transfer technologii, jak i wdrażanie nowych rozwiązań

naukowo-technicznych, ze szczególnym naciskiem na współpracę przedsiębiorstw z jednostkami naukowymi. To słuszne kierunki oddziaływania tych narzędzi. Również program „Wsparcie na uzyskanie grantu” to trafny instrument, bowiem ma mobilizować firmy do międzynarodowej współpracy naukowo-technicznej. Jak wiemy, polskie przedsiębiorstwa nie garną się do takiej współpracy.

Jednakże znikome i w dodatku malejące zainteresowanie pożyczką na innowacje oznacza, że jest to mało atrakcyjne rozwiązanie dla przedsiębiorstw. Z kolei bon na innowacje w wysokości 15.000 zł sprawia wrażenie symbolicznej kwoty; dla niektórych „nie wart zachodu”. Jeśli zaś chodzi o wsparcie na uzyskanie grantu, na razie jest jeszcze za wcześnie, by ocenić ten program. A zatem zasięg oddziaływania tych instrumentów jest wręcz ledwo widoczny.

Analizując wyniki naszych badań ankietowych, okazało się, że tylko 3 firmy spośród 52 korzystały z programu „Bon na innowacje”; z pozostałych programów PARP-u żadna nie korzystała. Przyczyny nieubiegania się były prawie identyczne w odniesieniu do każdego z tych trzech programów. Najbardziej dokuczliwe, zdaniem respondentów, to: (a) brak informacji (wiedzy) o istniejących programach oraz (b) skomplikowane, czasochłonne procedury. Tak więc największy problem dotyczący omawianych programów PARP-u polega na tym, że bardzo mało firm wie o nich.

Jest tu więc rola do odegrania przez instytucje badawcze. Wymagałoby to jednak dużego wysiłku marketingowego z ich strony. Skoro bowiem tak małe jest zainteresowanie tymi instrumentami ze strony przedsiębiorców, to może właśnie placówki naukowe powinny aktywnie na nich oddziaływać i takie zainteresowanie u nich wzbudzać. Mamy tu na myśli ofertę jednostki naukowej zawierającą produkty¹⁰ oraz usługi (badawcze, doradcze i inne), kwalifikujące się do uzyskania pożyczki lub bonu, wraz z propozycją zaangażowania się w prace wdrożeniowe. W tym kierunku idą programy i projekty oferowane przez NCBiR.

Oceniając analizowane narzędzia wspierania innowacyjności, można zatem stwierdzić co następuje:

- są one mało użyteczne dla przedsiębiorców, którzy chcą podejmować lub rozwijać działalność innowacyjną,
- wąski jest zakres (skala) ich oddziaływania,¹¹
- nie motywują firm wystarczająco silnie do działalności innowacyjnej,
- adresowane są jedynie do już istniejących przedsiębiorstw; nie ma w zasadzie preferencji dla osób, które chcą założyć firmę innowacyjną,¹²
- są przeznaczone raczej dla dobrych, innowacyjnych przedsiębiorców. Słabe innowacyjnie firmy nie spełniają wysokich wymogów pomocy publicznej, np. nie kupują nowych technologii, bo nie współpracują z jednostkami naukowymi; dlate-

¹⁰ Wynik prac B+R, wynalazek, patent, wzór użytkowy to przykłady takich produktów.

¹¹ Największy jest w przypadku bonu na innowacje.

¹² Z wyjątkiem programów NCBiR „Kreator Innowacyjności” oraz „BRIDGE”.

go nie mogą skorzystać z kredytu technologicznego czy ulgi technologicznej. I w ten sposób koło się zamyka,

- małe jest zainteresowanie programami PARP finansowanymi ze źródeł krajowych; być może gdyby nie było programów operacyjnych finansowanych głównie ze środków unijnych, zainteresowanie byłoby większe,

- zachęty tkwiące w tych programach są zbyt słabe lub za mało atrakcyjne, zaś procedury – skomplikowane i czasochłonne,

- natomiast szerokie jest spektrum programów oferowanych przez NCBiR, zarówno dla podmiotów dojrzałych, jak i młodych (np. przedsiębiorczości akademickiej),

- programy te „uderzają” w wąskie gardło, jakim jest współpraca przedsiębiorców z jednostkami naukowymi, i stymulują B+R w firmach,

- skuteczny okazał się instrument, jakim jest program projektów celowych, prowadzony czy to przez NCBiR czy NOT, a także program „Innotech”, który z założenia nieco przypomina właśnie program projektów celowych.

Ponadto, w przeanalizowanym zestawie instrumentów nie widać pożądanego zróżnicowania i selektywnego podejścia do wspierania innowacji. Brakuje preferencji na przykład dla innowacji w sektorach wysokiej techniki¹³ czy w regionach słabiej rozwiniętych.

Bardzo krytycznie o publicznej polityce innowacyjnej wypowiadają się również autorzy pracy zbiorowej pod redakcją Matusiaka i Gulińskiego (2010). Piszą oni m.in. tak:

- słabe bodźce systemowe dla działalności innowacyjnej oraz istniejący system ulg, zwolnień i subwencji jest wysoce niedoskonały i budzi wiele kontrowersji,

- do podstawowych barier i przeszkód w sferze regulacji należy zaliczyć m.in. dużą liczbę przepisów i częste ich zmiany oraz niejednoznaczności interpretacyjne,

- występuje nadmierna formalizacja, biurokratyzacja i administracyjna „proceduralizacja” mechanizmów wsparcia,

- istnieje rozbieżność między projektowanymi programami i instrumentami wsparcia, a ich implementacją.

Na tej podstawie formułują oni długą listę słusznych rekomendacji zmian w polskim systemie transferu technologii i komercjalizacji wiedzy.

Zastanawiające jest jednak to, że nie ma w Polsce tradycji wykorzystywania takiego narzędzia, jakim jest zamówienie publiczne na konkretne innowacyjne produkty czy usługi. To instrument polityki innowacyjnej, który jest powszechnie i z powodzeniem stosowany w różnych krajach. Nie stosuje u nas takiego rozwiązania również Urząd Zamówień Publicznych ani Agencja Rozwoju Przemysłu SA, która oferuje pomoc publiczną średnim i dużym przedsiębiorstwom. Podejmowane są już jednak próby dyskusji nad zmianami istniejącego, niezadowolającego stanu rzeczy, zwłaszcza prawnego (PARP, 2012).

¹³ Nacisk na obszary zaawansowane technicznie (OZT) jest tylko w programie „Innotech” NCBiR-u.

Również niedocenianym, wręcz omijanym instrumentem jest instytucja partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP), chociaż *Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym* została przyjęta blisko 10 lat temu. Sytuacja ta musi niepokoić, ponieważ w krajach wysokorozwiniętych wzrasta rola PPP, co wiąże się z rosnącym znaczeniem rynku zamówień publicznych, który staje się ważną przestrzenią wdrażania innowacyjnych rozwiązań. Przydałoby się zatem jakieś wsparcie finansowe dla partnerstw publiczno-prywatnych na rzecz innowacji.

Reasumując, stosowane obecnie w Polsce instrumenty wspierające innowacyjność, które zostały tutaj przeanalizowane, są podobne do tych, które są lub były stosowane w innych krajach Unii Europejskiej. Pojawia się więc pytanie, dlaczego rozwiązania te nie są wystarczająco przydatne (pomocne) naszym przedsiębiorstwom/przedsiębiorcom. Dwie przyczyny zostały już tutaj wspomniane, a mianowicie: (1) wady konstrukcyjne tych narzędzi oraz (2) silna konkurencja ze strony programów operacyjnych (PO) finansowanych głównie z funduszy UE, zwłaszcza z PO „Innowacyjna Gospodarka”.

Wydaje się jednak, że są głębsze powody niezadowolającej skuteczności tych instrumentów. Mamy tu na myśli nadal utrzymujące się **strukturalne niedoskonałości** w polskiej gospodarce. Do tych głównych niesprawności, które zresztą są ze sobą wzajemnie powiązane, należałoby zaliczyć:

(1) brak w pełni ukształtowanego rynku B+R i innowacji, w tym niski popyt na innowacje, słabość sił konkurencji, nikłe procesy dyfuzji innowacji,

(2) zła lokalizacja potencjału badawczo-rozwojowego, tzn. „daleko od rynku”,

(3) niedostateczna współpraca między sektorem B+R a sektorem biznesu,

(4) brak kultury innowacyjnej (nie tylko w sektorze przedsiębiorstw).

Jednakże największą słabością wydaje się (5) znikomy wysiłek badawczo-rozwojowy polskich firm.

Tak więc usprawnianie funkcjonowania narodowego systemu innowacji w Polsce wymaga przeprowadzenia odpowiednich reform strukturalnych, które by eliminowały owe niedoskonałości. Jednakże nie da się tego zrobić bez głębokich zmian w systemie edukacji narodowej, na co zwraca uwagę wielu polskich autorów, np. Bał-Woźniak (2012), Białoń (2010), Czerniak (2013), Jabłeczka (2002), Janasz i Koziół (2011), Marciniak (2010).

Konkluzje

Wyniki przeprowadzonych badań nie pozwalają udzielić pozytywnej odpowiedzi na pytanie, czy przeanalizowane narzędzia polityki są użyteczne (pomocne) przedsiębiorstwom/ przedsiębiorcom, którzy zamierzają podejmować lub/i prowadzić działalność innowacyjną. Instrumenty te jeszcze nie tworzą zgranego zespołu, choć niektóre grają dobrze.

Po to, żeby w pełni ocenić skuteczność przeanalizowanych instrumentów, należałoby przeprowadzić dalsze, szerokie badania empiryczne, które by pozwoliły

ustalić namacalne, mierzalne efekty działania tych narzędzi. Chodzi tutaj o efekty w postaci konkretnych innowacji (technicznych) wprowadzonych przez beneficjentów pomocy publicznej.

Musimy też pamiętać, iż artykuł ten nie daje pełnego, całościowego obrazu polityki wspierania innowacyjności firm, ponieważ nie obejmuje rozwiązań stosowanych w ramach Programu Operacyjnego „Innowacyjna Gospodarka” czy innych programów operacyjnych.

Implikacje dla polityki

Nie było celem niniejszej pracy zaproponowanie nowych narzędzi czy konkretnych modyfikacji w dziś dostępnych instrumentach, chociaż niektóre konieczne zmiany zostały wyżej zasygnalizowane. Są one potrzebne, przy czym punktem wyjścia do dalszych prac nad instrumentarium polityki innowacyjnej powinno być założenie, że wspieranie potencjału badawczo-rozwojowego (nakładów, zatrudnienia, aparatury) w przedsiębiorstwach to obecnie **najważniejsze wyzwanie** dla systemu naukowo-technicznego w Polsce.

Musi temu towarzyszyć zdecydowane usprawnienie współpracy między sektorem B+R a sektorem biznesu, w tym podmiotów działających na styku: nauka-biznes. To **drugie wyzwanie**. Dzięki temu nastąpić powinna intensyfikacja procesów transferu technologii i dyfuzji innowacji. W rezultacie będzie lepsza absorpcja wyników prac B+R w gospodarce, czyli większy popyt na nowe rozwiązania naukowo-techniczne ze strony firm.

Trzecim wyzwaniem jest usprawnianie organizacji i funkcjonowania jednostek wchodzących w skład sektora B+R – tak, żeby sektor ten oferował obfitą podaż (ofertę) nowoczesnych rozwiązań, bardziej odpowiadających potrzebom przedsiębiorstw zorientowanych na innowacje, i aktywniej występował z własną inicjatywą pod adresem przedsiębiorców. Nie będzie to jednak możliwe bez równoczesnego, szybkiego i znacznego wzrostu publicznych nakładów na badania i rozwój.

Są to *de facto* wyzwania pod adresem polityki naukowo-technicznej w Polsce.

Bibliografia

- E. Aho, red., (2006), *Creating an innovative Europe*, European Commission, Brussels.
- E. Braun, (1980), *Government policies for the stimulation of technological innovation*, University of Aston, Birmingham.
- T. Bał-Woźniak (2012), *Innowacyjność w ujęciu podmiotowym*, PWE, Warszawa.
- A. Bąkowski, M. Mażewska, red., (2012), *Ośrodki innowacji i przedsiębiorczości w Polsce. Raport 2012*, PARP, Warszawa.
- L. Białoń, red., (2010), *Zarządzanie działalnością innowacyjną*, Poltext, Warszawa.
- C. Carter, red. (1981), *Industrial policy and innovation*, Heinemann, London.
- COM (1995), *Action plan for innovation in Europe*, European Commission, Brussels.

- J. Czerniak (2013), *Polityka innowacyjna w Polsce*, Difin, Warszawa.
- M. Dodgson, J. Bessant (1996), *Effective innovation Policy: A new approach*, ITBP, London.
- M. Dolińska (2010), *Innowacje w gospodarce opartej na wiedzy*, PWE, Warszawa.
- EC (2003), *Innovation policy*, European Commission, COM (2003), Brussels.
- EC (2006), *Science, technology and innovation in Europe*, Brussels.
- C. Edquist (1994), *Technology policy: The interaction between governments and markets*, w: G Aichholzer, G Schienstock and W de Gruyter (eds), *Technology policy*, New York.
- M. Gibbons (1994), *The new production of science*, SAGE Publications, London.
- GUS (2012), *Nauka i technika w 2010 roku*, Warszawa.
- J. Jabłeczka (2002), *Koordynacja badań akademickich*, CBP NiS z W, Uniwersytet Warszawski, Warszawa.
- W. Janasz (1999), *Innowacyjne strategie rozwoju przemysłu*, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin.
- W. Janasz, K. Kozioł (2011), *Innowacje w organizacji*, PWE, Warszawa.
- A. H. Jasiński (1997), *Innowacje i polityka innowacyjna*, Uniwersytet w Białymstoku, Białystok.
- A. H. Jasiński (2004), *Czy polityka innowacyjna ma wpływ na innowacje?*, „Zagadnienia Naukoznawstwa” nr 1.
- A. H. Jasinski (2006), *Innowacje i transfer techniki w procesie transformacji*, Difin, Warszawa.
- K. Klincewicz (2008), *Polska innowacyjność: Analiza bibliometryczna*, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa.
- J. Kozłowski (2005), *Budżetowe instrumenty finansowania B+R jako element strategii politycznych*, w: J Kozłowski, red: *Budżetowe instrumenty finansowania B+R w Polsce*, Instytut Społeczeństwa Wiedzy, KIG, Warszawa.
- S. Marciniak (2010), *Innowacyjność i konkurencyjność gospodarki*, C.H.Beck, Warszawa.
- K. Matusiak, J. Guliński, red., (2010), *Rekomendacje zmian w polskim systemie transferu technologii i komercjalizacji wiedzy*, PARP, Warszawa.
- K. Moszkowicz (2001), *Procesy innowacyjne w polskim przemyśle*, AE, Wrocław.
- OECD (1997), *Choices of policy instruments*, Paris.
- OECD (2011), *Regions and innovation policy*, Paris.
- E. Okoń-Horodyńska (1998), *Narodowy system innowacji w Polsce*, AE, Katowice.
- PARP (2010), *Ocena efektywności i skuteczności programu Bon na Innowacje*, Uniconsult, Warszawa.
- PARP (2012), *Innowacyjne zamówienia publiczne – stan obecny i perspektywy rozwoju* (slajdy), Warszawa.
- A. Pomykalski (2001), *Innowacje*, Politechnika Łódzka, Łódź.
- R. Rothwell (1986), *Public innovation policies*, SPRU, University of Sussex, Brighton.
- R. Rothwell, W. Zegveld (1981), *Industrial innovation and public policy*, F. Pinter, London.
- R. Stanisławski (2011), *Założenia polityki innowacyjnej państwa*, w: P Niedzielski, R Stanisławski i E Stawasz, red: *Polityka innowacyjna państwa wobec sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce*, Zeszyty Naukowe, Uniwersytet Szczeciński, nr 654.
- S. Stern, M. E. Porter, J. L. Furman (2002), *The determinants of national innovation capacity*, „Research Policy”, nr 31.
- P. Stoneman (1978), *The economic analysis of technology policy*, Clarendon Press, Oxford.