

Kamil Decyk
Małgorzata Juchniewicz
Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

DZIAŁANIA I INSTRUMENTY POLITYKI INNOWACYJNEJ W OPINII MIKROPRZEDSIĘBIORCÓW

Abstract

Activities and instruments of innovation policy in the microenterpreneuers opinion

The paper contains the research results on the activities and instruments used by government institutions in the implementation of innovation policy. The aim of the study was to identify and evaluate the key activities and instruments, which had an impact on microenterprises innovativeness in Warmia and Mazury region.

Key activities of public organizations, which had an impact on the microenterprises innovativeness were: reduction the law encumbrance administrative on businesses (including microenterprises), intensification and expanding the role of consultation in creating the law, creation secure information networks and systems and e-commerce promotion.

The most important instruments for the implementation innovation policy, which used by the public were: loans for purposes related to the business, training about external financing innovation and access to constantly updated databases (eg. knowledge, best practices).

Key words: innovativeness, innovativeness determinants, innovation policy

Streszczenie

W artykule zamieszczono wyniki badań własnych dotyczące działań i instrumentów stosowanych przez instytucje państwowe w ramach realizacji polityki innowacyjnej. Celem opracowania była identyfikacja i ocena najważniejszych działań oraz instrumentów oddziałujących na innowacyjność mikrofirm regionu Warmii i Mazur.

Najbardziej istotne działania organizacji publicznych mające wpływ na innowacyjność mikroprzedsiębiorstw to: redukcja obciążeń administracyjnych nakładanych przez prawo na przedsiębiorców (w tym także mikroprzedsiębiorców), wzmocnienie i rozszerzenie roli konsultacji w procesie tworzenia prawa, tworzenie bezpiecznych sieci i systemów informatycznych oraz promocja handlu elektronicznego.

Najważniejsze instrumenty do realizacji polityki innowacyjnej stosowane przez instytucje publiczne to: pożyczki na cele związane z działalnością gospodarczą, szkolenia na temat ze-

wewnętrznego finansowania działalności innowacyjnej oraz dostęp do stale uaktualnianych baz danych (np. wiedzy, dobrych praktyk).

Słowa kluczowe: determinanty innowacyjności, innowacyjność, polityka innowacyjna

Wstęp

Polityka innowacyjna wykształciła się naturalnie wraz z permanentnymi przemianami zachodzącymi w gospodarce przemysłowej. Jest to celowa i świadoma działalność organów władzy publicznej zmierzająca do wspierania innowacyjności. Polityka innowacyjna zastąpiła politykę naukowo-techniczną, ponadto jest nieodłącznym elementem gospodarki opartej na wiedzy (GOW) i jest skierowana do wszystkich instytucji zaangażowanych w tworzenie, transmisję i wykorzystanie nowej wiedzy [Onak-Szczepanik, 2007: 127; Ciok, 2009: 120]. W ostatnich latach urosła ona do rangi jednej z najważniejszych polityk Unii Europejskiej. Jej założenia i cele zaprezentowano w strategii lizbońskiej. Dokument ten jednocześnie stanowił podstawę dla działań prowadzonych na szczeblu krajowym.

Głównym celem wspomnianej powyżej strategii było uczynienie z Europy do 2010 r. najbardziej dynamicznego i konkurencyjnego regionu gospodarczego, dorównującego nawet Stanom Zjednoczonym. Tak się jednak nie stało, głównie z powodu zbyt optymistycznych założeń w strategii, a także w wyniku przeszacowania potencjału gospodarczego Europy. Wymusiło to na władzach Unii Europejskiej (UE) konieczność skorygowania założeń strategicznych. Rezultatem ich pracy stała się nowa strategia z Lizbony *Europa 2020*. Za główne kierunki działania przyjęto pobudzenie innowacyjności z wykorzystaniem ICT oraz zbilansowane korzystanie z zasobów. W przypadku „Europy 2020” cele unijne od początku jej realizacji są transponowane na cele krajowe¹.

Dokumentem, który odwzorowuje cele strategii *Europa 2020* w Polsce jest *Strategia rozwoju kraju (SRK) 2007–2015*. Zawarte w jej ramach kierunki odpowiadają zarówno pierwotnym założeniom strategii lizbońskiej, jak i nowej strategii [Sulmicka, 2011: 3–4]. Pomocne w realizacji założeń SRK są dokumenty rządowe zawierające działania na rzecz celów i priorytetów SRK. Należą do nich m.in.: *Solidarne państwo, czy Krajowy program reform (KPR) 2007–2013 na rzecz realizacji strategii lizbońskiej*. Ponadto szczególne znaczenie w Polsce ma realizacja *Narodowych strategicznych ram odniesienia (NSRO)* na lata 2007–2013 i odpowiednich programów operacyjnych oraz *Programu operacyjnego Rozwój Obszarów Wiejskich (PO ROW)* na lata 2007–2013. Oznacza to, że za realizację określonych celów i priorytetów strategii będą odpowiedzialne publiczne organizacje wdrażające strategie i programy w poszczególnych obszarach [*Strategia rozwoju kraju...*, 2006, s. 73]. Podobna sytuacja występuje w wielu krajach, gdzie koordynatorzy polityki innowacyjnej podlegają bezpośrednio premierowi.

¹ <http://www.strategializbonska.pl/> (dostęp: 10.09.2012).

Wynika to z faktu, że polityka ta jest elementem pozostałych typów polityk, np. transportowej, ochrony środowiska, czy energii. Skoro innowacje dotyczą całej gospodarki, uznaje się, że polityka innowacyjna powinna być monitorowana i koordynowana na wysokim szczeblu administracji państwowej [Wziątek-Kubiak, Balcerowicz, 2009: 50].

Poza przytoczonymi dokumentami, w roku 2006 przyjęto *Kierunki zwiększenia innowacyjności gospodarki na lata 2007–2013*, których celem jest wzrost innowacyjności przedsiębiorstw dla utrzymania szybkiego i trwałego rozwoju gospodarczego i dla tworzenia nowych miejsc pracy.

- Innymi ważnymi dokumentami regulującymi politykę innowacyjną kraju są:
- Proponowane kierunki rozwoju nauki i technologii do roku 2020 w Polsce;
 - Założenia polityki naukowej, naukowo-technologicznej i innowacyjnej państwa do roku 2020;
 - Strategia zwiększenia nakładów na działania B+R w celu osiągnięcia założeń strategii lizbońskiej;
 - Strategia rozwoju nauki w Polsce do 2015 roku.

Wyszczególnione powyżej dokumenty rządowe są tylko wybranymi i bez wątplenia mają znaczenie dla podmiotów gospodarki narodowej oraz wpływają na prowadzoną w nich działalność innowacyjną. Działania i instrumenty stosowane przez władze państwowe w zakresie tej aktywności wpływają w różny sposób na przedsiębiorstwa, a uzależnione jest to m.in. od rozmiarów firm. Szczególnie interesującą grupą wydają się mikroprzedsiębiorstwa, które z jednej strony są szczególnie podatne i wrażliwe na wpływy zewnętrzne i aktywność organizacji publicznych w zakresie innowacyjności. Z drugiej strony natomiast, przez swój niski potencjał, są pozbawione możliwości znaczącego oddziaływania na otoczenie.

Należy dodać również, że to właśnie przedsiębiorstwa są jednym z aktorów tworzenia poziomu innowacyjnego regionu, a w większej skali – kraju. Oprócz nich, z punktu widzenia gospodarki krajowej, innowacyjność kraju zależy także od roli społecznych rozwiązań, tj. wartości, norm, regulacji prawnych itp. [Matusiak, Stawasz, Jewtuchowicz, 2001: 22].

W związku z powyższymi rozważaniami na temat polityki innowacyjnej i jej przełożenia na podmioty gospodarcze, za cel opracowania przyjęto identyfikację i ocenę kluczowych działań oraz instrumentów stosowanych przez organizacje publiczne, oddziałujących na innowacyjność mikrofirm województwa warmińsko-mazurskiego. Badanie przeprowadzono na terenie województwa warmińsko-mazurskiego wśród 27 mikroprzedsiębiorstw, przy zastosowaniu kwestionariusza ankiety zawierającego pytania zamknięte, odpowiedzi stopniowane na skali Likerta 1–5, gdzie 1 – najmniejsze znaczenie, 5 – największe. Doboru próby do badań dokonano metodą nielosową. Do badań zaklasyfikowano mikroprzedsiębiorstwa w badanym województwie zarejestrowane w branżach kluczowych dla rozwoju regionu: spożywczej, drzewno-meblarskiej, budowlanej, turystycznej (w tym: rozrywkowej i kulturalnej), handlowej i naprawy pojazdów, produkcji maszyn i urządzeń, produkcji wyrobów z gumy i tworzyw sztucznych. Wyboru branż dokonano na podstawie analizy i kompilacji raportów z badań

(m.in. *Perspektywy rozwoju kluczowych sektorów województwa warmińsko-mazurskiego*) oraz dokumentów dotyczących rozwoju i innowacyjności regionu (*Regionalna strategia innowacyjności województwa warmińsko-mazurskiego do roku 2020*, *Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego województwa warmińsko-mazurskiego do roku 2020*). Należy dodać, że ze względu na małą liczebność grupy materiał badawczy nie ma charakteru statystycznego i nie może być podstawą do formułowania wniosków ogólnych. Uzyskane wyniki zaprezentowane w opracowaniu porównano z innymi tematycznymi opracowaniami, co pozwoliło na szerszą ocenę badanego zjawiska, a także na ustanowienie punktu odniesienia w pogłębionych badaniach nad tą problematyką.

Polityka innowacyjna jako zewnętrzna determinanta innowacyjności

Jak wynika ze studiów literatury, politykę innowacyjności realizowaną przez rządowe organizacje publiczne uznaje się za zewnętrzny warunek działalności przedsiębiorstw. Na temat tej polityki szeroko i szczegółowo pisze się w literaturze, a za determinantę innowacyjności przedsiębiorstw uznaje ją wielu autorów (tabela 1). Jest ona, obok rozwiązań instytucjonalnych, organizacyjnych i informacyjnych oraz warunków ogólnorynkowych, jednym z czynników ogólnych otoczenia [Stawasz, 1999: 33]. O znaczeniu polityki innowacyjnej państwa wspominają także Krzysztof B. Matusiak, Edward Stawasz i Aleksandra Jewtuchowicz [2001: 22], którzy uważają, że dla działań innowacyjnych podmiotów gospodarczych ma ona znaczący wpływ. Autorzy jednocześnie wymieniają jej elementy, na które składa się: polityka naukowa, techniczna i przemysłowa. Bardziej szczegółowo składniki polityki innowacyjnej wyróżnia Arkadiusz Świadek [2002: 89]. Zalicza do nich: procesy nauki i technologii, nauczania i szkolenia, produkcję, instytucje publiczne, politykę publiczną i zgłaszane zapotrzebowanie rynku. W związku z powyższym, ogólny stan procesów postępu technicznego warunkowany jest postępowaniami nie tylko rządu, ale także przemysłu i nauki. Andrzej H. Jasiński [2006: 31] te trzy elementy nazywa „głównymi aktorami” na scenie innowacji kraju, z których „każdy ma podwójną rolę do odegrania” (tabela 2). To od ich zachowań i działań zależy poziom innowacyjności kraju, w tym także przedsiębiorstw. Z powyższego można wnioskować, iż przywołany powyżej autor dostrzega również znaczący wpływ działań rządu na innowacyjność zarówno gospodarki kraju, jak i jednostek gospodarczych w niej prosperujących.

Na znaczenie polityki państwa dla innowacyjności jednostek gospodarczych wskazują także Władysław Janasz i Katarzyna Koziół [2007: 44]. Zdaniem autorów, eliminacja „wąskich gardeł” rozwoju innowacji oraz instrumenty wsparcia działające jak najmniej dyskryminacyjnie w odniesieniu do podmiotów rynkowych są warunkiem korzystnej interwencji publicznej w działalność innowacyjną przedsiębiorstw.

Tabela 1

Zewnętrzne determinanty innowacyjności w literaturze przedmiotu

Autor	Zewnętrzne determinanty
Matusiak K.B., Stawasz E., Jewtuchowicz A.; Janasz W., Koziół K.	Otoczenie polityczne, rozwiązania instytucjonalne, organizacyjne i informacyjne, tworzące szeroko rozumiany system innowacyjny.
Koszarek M. i in.	Warunkami korzystnej interwencji publicznej w działalność innowacyjną są: eliminacja „wąskich gardeł” rozwoju innowacji oraz instrumenty wsparcia działające jak najmniej dyskryminacyjnie w odniesieniu do podmiotów rynkowych.
Matusiak K.B. [W:] Jasiński A.H.	Działania podejmowane w ramach polityki ekonomicznej i społecznej tworzą system wsparcia innowacyjnej przedsiębiorczości. System ten wykształca się na poziomie wybranych elementów różnych polityk sektorowych (np. regionalnej), które zawierają priorytety w zakresie tworzenia nowych firm oraz podnoszenia innowacyjności i konkurencyjności sektora małych i średnich przedsiębiorstw
Stawasz E.	Czynniki zewnętrzne ogólne: rozwiązania instytucjonalne, organizacyjne i informacyjne, polityka innowacyjna państwa, warunki ogólnorynkowe itp.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Matusiak i in., 2001: 17–23; Janasz, Koziół, 2007: 44; Koszarek i in., 2008: 117; Matusiak, 2009: 82–83.

Tabela 2

Podwójna rola „aktorów” na scenie innowacji w Polsce

Aktorzy na scenie innowacji	Strona popytowa	Strona podaźowa
Przemysł	zgłasza popyt na innowacyjne rozwiązania naukowo-techniczne	podaż innowacji technicznych i nietechnologicznych dla konsumentów, producentów
Nauka	z własnej inicjatywy zgłasza popyt na prace badawczo-rozwojowe	oferuje podaż nowych rozwiązań naukowo-technicznych
Rząd	jako uczestnik rynku zgłasza popyt w formie np. zamówień publicznych	wspomaga podaż innowacji w formie regulacji systemu nauki i techniki

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Jasiński, 2001: 33.

Jak już wspomniano, polityka innowacyjna państwa jest realizowana za pomocą dokumentów, ustaw i podobnych opracowań wdrażanych przez instytucje publiczne. Zawierają one konkretne priorytety, działania, a także instrumenty, których znaczna liczba ma znaczenie dla innowacyjności podmiotów gospodarczych oraz całej gospodarki.

Działania i stosowane instrumenty w ramach polityki innowacyjnej państwa zawarte w dokumentach rządowych

Ze względu na niewielką objętość opracowania zostaną omówione dwa główne dokumenty, za pomocą których realizowana jest polityka innowacyjna w Polsce. *Strategia rozwoju kraju* jako dokument implementujący założenia strategii z Lizbony posiada sześć priorytetów działania i jest przełożeniem europejskiej polityki innowacyjnej na kraj. Jednym z głównych celów SRK jest wzrost konkurencyjności i innowacyjności gospodarki. Oprócz niego w ramach strategii realizowane są następujące priorytety:

- poprawa stanu infrastruktury technicznej i społecznej;
- wzrost zatrudnienia i podniesienie jego jakości;
- budowa zintegrowanej wspólnoty społecznej i jej bezpieczeństwa;
- rozwój obszarów wiejskich;
- rozwój regionalny i podniesienie spójności terytorialnej.

Szerokie możliwości zmian i uzupełnień w zakresie priorytetu „wzrost konkurencyjności i innowacyjności gospodarki” zaprezentowało Ministerstwo Rozwoju Regionalnego w *Założeniach aktualizacji „Strategii rozwoju kraju 2007–2015”*. Znalazło się w niej aż 12 modyfikacji założeń pierwotnej SRK dotyczących bezpośrednio sektora przedsiębiorstw, jak również instytucji otoczenia. Nastawiono się m.in. na [*Założenia aktualizacji...*, 2008: 4–5]:

- stworzenie przyjaznych, sprzyjających innowacyjności przedsiębiorstw rozwiązań prawnych dla gospodarki, a także skorelowaną z nimi redukcję obciążeń regulacyjnych, szczególnie administracyjnych w zakresie prawa gospodarczego;
- wzmocnienie polityki prorozwojowej przez wsparcie sektora nauki jako podstawy do innowacyjnej gospodarki;
- podjęcie działań w zakresie wsparcia zarządzania prawami własności intelektualnej w obrocie gospodarczym;
- jeszcze większe zdynamizowanie działań w ramach informatyzacji kraju i przeciwdziałanie wykluczeniu cyfrowemu przedsiębiorstw.

Na podstawie 14 wskaźników oceniających poziom realizacji zadań w ramach priorytetu SRK – wzrost konkurencyjności i innowacyjności gospodarki – w 2010 r. stwierdzono, iż w przypadku pięciu z nich nie osiągnięto zakładanej prognozy [*Strategia rozwoju kraju...*, 2013]:

- nakłady ogółem na działalność badawczą i rozwojową w % PKB – w 51% nie osiągnięto wartości prognozy;
- udział podmiotów gospodarczych w nakładach na działalność B+R w % – w 18,6% nie osiągnięto wartości prognozy;
- eksport towarów na 1 mieszkańca – tys. euro – w 11,4% nie osiągnięto wartości prognozy;
- wydajność pracy na 1 pracującego – w 6,6% nie osiągnięto prognozowanej wartości;
- liczba patentów udzielonych rezydentom polskim (na 1 mln mieszkańców) – w 10,3% nie osiągnięto prognozowanej wartości.

Spekuluje się, że powyższe wskaźniki mogą nie osiągnąć prognozowanych dla 2015 r. wartości ze względu na wyższe wartości prognoz niż w 2010 r. oraz na krótki okres (2 lata) pozostały do 2015 r.

Omawiany priorytet „wzrost konkurencyjności i innowacyjności gospodarki” jest realizowany w 10 obszarach, z których 7 pozostaje w konotacji z celem opracowania (tabela 3).

Tabela 3

Wybrane działania oraz instrumenty zawarte SRK w priorytecie „wzrost konkurencyjności i innowacyjności gospodarki”

Działanie	Instrumenty
Rozwój przedsiębiorczości	– Uproszczenie prawa i procedur administracyjnych, obniżanie kosztów działalności gospodarczej;
	– Usprawnienie wymiaru sprawiedliwości;
	– Wspieranie współpracy przedsiębiorstw w zakresie tworzenia grup producenckich;
	– Zapewnienie większej swobody podejmowania działalności w efekcie kształtowania bardziej przyjaznych regulacji systemowych.
Zwiększanie dostępu do zewnętrznego finansowania inwestycji	– Wspieranie rozwoju alternatywnych instrumentów finansowania działalności gospodarczej i inwestycyjnej;
	– Rozwój systemu gwarancji, poręczeń kredytowych i funduszy pożyczkowych;
	– Zasilenie nakładów inwestycyjnych przedsiębiorstw z funduszy unijnych.
Podniesienie poziomu technologicznego gospodarki przez wzrost nakładów na badania i rozwój oraz innowacje	– Promocja współpracy przedsiębiorców, instytucji otoczenia biznesu oraz jednostek naukowych;
	– Stworzenie sprawnych mechanizmów współpracy pomiędzy placówkami naukowo-badawczymi;
	– Zwiększenie udziału przedsiębiorców w finansowaniu prac badawczo-rozwojowych;
	– Upowszechnienie stosowania prawa własności przemysłowej oraz prawa autorskiego i praw pokrewnych;
	– Intensywne wykorzystywanie wzornictwa przemysłowego;
– Wspieranie eko-innowacji obejmujące działania inwestycyjne.	
Rozwój społeczeństwa informacyjnego	– Upowszechnienie podaży usług teleinformatycznych oraz umiejętności w zakresie posługiwania się teleinformatyką i pozyskiwania informacji;
	– Zwiększenie dostępu do internetu;
	– Elektroniczne rejestry, które pozwolą na sprawne weryfikowanie informacji gospodarczej.
Ochrona konkurencji	– Wzmocnienie instytucjonalne i poprawa wyposażenia organów zajmujących się zwalczaniem przestępczości;
	– Zwalczanie pirackiej produkcji, zwalczanie nielegalnej dystrybucji i przemytu;
	– Wdrażanie systemu zabezpieczeń i oznakowań produktów oryginalnych.
Eksport i współpraca z zagranicą	– Szersze zastosowanie finansowe instrumentów wspierania eksportu;
	– Stosowanie nowych instrumentów promocji polskiego eksportu towarów i usług;
	– Rozwój działalności B+R na rozwój oferty eksportowej.
Rozwój sektora usług	– Pobudzanie i stwarzanie dogodnych warunków dla rozwoju usług;
	– Promocja działalności usługowej na rynku międzynarodowym;
	– Wprowadzenie reform rynkowych w zakresie usług interesu społeczno-gospodarczego oraz w usługach społecznych.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Strategia Rozwoju Kraju...*, 2006: 26–31.

Kolejnym dokumentem, który jest odpowiedzią Polski na priorytety wyznaczone w strategii *Europa 2020*, jest *Krajowy program reform* (KPR) z 2011 r. Jego trzy priorytetowe obszary występują w konotacji z tymi ze strategii europejskiej [*Krajowy Program Reform...*, 2011: 5]:

- infrastruktura dla wzrostu zrównoważonego;
- innowacyjność dla wzrostu inteligentnego;
- aktywność dla wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu.

Z perspektywy celu opracowania istotny jest drugi z wymienionych priorytetów. W jego ramach zakłada się reformy w obrębie 6 sfer (tabela 4). Wszystkie działania zawarte w dokumencie mają wspomóc rozwój kraju zrównoważony finansowo, ekonomicznie, społecznie i ekologicznie. W rezultacie pozwoli on na stopniowe niwelowanie dystansu rozwojowego i cywilizacyjnego Polski w stosunku do innych krajów UE.

Za działania i priorytety wymienione w powyższych dokumentach odpowiedzialne są krajowe instytucje publiczne, m.in. instytucje państwowe, tj.: Ministerstwo Gospodarki (MG), Ministerstwo Sportu i Turystyki (MSiT), Ministerstwo Finansów (MF), Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego (MNiSW) oraz Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (MRR), agencja rządowa – Polska Agencja Rozwoju Regionalnego (PARP). W zakresie ochrony środowiska podmiotami publicznymi odpowiedzialnymi są m.in.: Ministerstwo Środowiska (MŚ), MF, MG [*Dokument Implementacyjny...*, 2009: 29–65].

O ile wyszczególnione ministerstwa oraz ich działalność są powszechnie mniej lub bardziej znane w społeczeństwie, o tyle instytucje publiczne odpowiedzialne za wdrażanie założeń zawartych w dokumencie *Kierunki zwiększania innowacyjności gospodarki 2007–2013* są stosunkowo nowymi tworamami.

Pierwszą z instytucji jest Rada ds. Innowacyjności. Kreuje ona konsensus w działaniach innowacyjnych między stroną rządową, przedsiębiorcami, środowiskiem nauki i organizacjami pozarządowymi. Obsługę Rady zapewnia sekretariat monitorowany przez ministra właściwego ds. nauki i gospodarki [*Kierunki zwiększania...*, 2006: 84–86].

Drugą organizacją publiczną jest tzw. Agencja wdrażająca politykę innowacyjną. Ostateczny kształt Agencji zostanie określony po wykonaniu studium wykonalności dla instytucji wdrażającej instrumenty polityki innowacyjnej państwa. Agencja ta ma pełnić funkcję koordynacyjną, informacyjną, doradczą i szkoleniową oraz odgrywa rolę instytucji wdrażającej dla wybranych działań wspierających wzrost innowacyjności gospodarki finansowanych z funduszy strukturalnych w latach 2007–2013. Ma być ona aktywnym elementem Narodowego Systemu Innowacji (NSI), a nie tylko dystrybutorem środków na wspieranie systemu innowacji. W tym wypadku należy odejść od modelu agencji jako dystrybutora środków na rzecz modelu agencji działającej w tym zakresie jak publiczna organizacja konsultingowa. Publiczna – w znaczeniu formy własności, znacznej części dysponowanych środków, ale także w adresacie znacznej części pomocy doradczej [*Kierunki zwiększania...*, 2006: 86–89].

Ostatnią wspomnianą instytucją życia publicznego odpowiedzialną za działania w ramach omawianego dokumentu jest Narodowe Centrum Badań

Naukowych i Rozwoju (NCBR), które ma kierować środki finansowe do jednostek naukowych. W realizacji programów badawczych NCBR będzie koordynowało swoje zadania i programy z instytucjami wspierającymi działania innowacyjne w polskiej gospodarce, w tym z Agencją Rozwoju Przemysłu (ARP) i PARP [Kierunki zwiększania..., 2006: 88–89].

Tabela 4

Wybrane działania i instrumenty zawarte w KPR, w priorytecie „innowacyjność dla wzrostu inteligentnego”

Obszary reform	Działania	Instrumenty
Otoczenie prawno-instytucjonalne	– Uproszczenie prawa oraz redukcja obciążeń administracyjnych	– Uproszczenie przepisów w zakresie: dostępu do kapitału, komercjalizacji technologii itp.
	– Sprawna administracja	– Skrócenie czasu trwania postępowania administracyjnego
		– Karanie urzędników za naruszanie ustawowych terminów wydawania decyzji
		– Wykorzystanie technologii informacyjno-komunikacyjnych (ICT) w administracji publicznej
		– Portal dla przedsiębiorców z udostępnionymi instrumentami w zakresie wspierania działalności
Dostęp do finansowania	– Rozwój instytucji wspierających komercjalizację wyników prac B+R	– Fundusze podwyższonego ryzyka oparte na publiczno-prywatnym kapitale
	– Poprawa dostępu mikro- i małych firm do zewnętrznych źródeł finansowania	– Fundusz pożyczkowy i poręczeniowy
	– Wspieranie rynku funduszy kapitałowych "venture capital"	– Zachęty finansowe (działalność Krajowego Funduszu Kapitałowego, w tym w oparciu o środki z funduszy strukturalnych UE)
		– Zmiana regulacji prawnych (np. korzystniejsze opodatkowanie przychodów z inwestycji)
		– Aktywna polityka finansowa wspierająca innowacyjne przedsięwzięcia na jak najwcześniejszym etapie rozwoju (<i>start-up</i> , <i>spin-off</i>)
– Partnerstwo Publiczno-Prywatne (PPP)	– Promocja działań PPP	
Nowe kierunki rozwoju innowacyjności	– Rozwój gospodarki niskiemisyjnej – „zielone innowacje”, „zielone technologie”	– Zachęcanie firm do inwestowania w zielone technologie, z drugiej strony wsparcie sfery B+R w obszarze zielonego wzrostu
	– Współpraca dla wzrostu	– Wdrożenie zasady efektywnego korzystania z zasobów
		– Rozwój klastrów na poziomie regionalnym wspierany przez władze centralne, a także wojewódzkie
		– Promowanie dobrych praktyk w zakresie współpracy biznesu z administracją
	– Wzrost zdolności absorpcji innowacji przez przedsiębiorstwa	– Doradztwo w zakresie tworzenia planu wdrożenia innowacji
– Własność przemysłowa	– Wsparcie w zakresie realizacji działań „miękkich” (np. szkoleniowo-doradcze)	
		– Zwiększenie wiedzy i świadomości przedsiębiorców w zakresie nowoczesnych metod ochrony IP

Kapitał intelektualny dla innowacyjności	– Modernizacja kształcenia ogólnego i zawodowego, w tym edukacji dorosłych	– Tworzenie grupy szkół zgodnie z potrzebami lokalnymi, tworzenie stanowisk ds. doradztwa zawodowego, koordynacji specjalnych potrzeb edukacyjnych
		– Centra rozwoju edukacji wspomagające grupy szkół
		– Tworzenie regionalnych ośrodków jakości edukacji
	– Promocja innowacyjności	– Procedury konkursowe na wszystkie stanowiska w uczelniach i większe otwarcie na naukowców z zagranicy
		– Społeczna kampania promocyjna na rzecz promocji postaw innowacyjnych i kreatywności
		– Zachęcanie do podejmowania ryzyka w biznesie oraz promowanie rozwoju przedsiębiorczości akademickiej
Nauka bliżej gospodarki	– Stworzenie instrumentów prawnych zachęcających naukowców do zdobywania praktyki zawodowej w biznesie i ich zatrudnieniu w przedsiębiorstwach	
	– Znowelizowana ustawa o Narodowym Centrum Badań i Rozwoju (NCBiR)	
Świadome zarządzanie motorem innowacyjności	– Efektywniejsze wykorzystanie środków na badania	– Platformy technologiczne zapewniające kontakt nauki i przedsiębiorstw
	– Lepsza współpraca nauki z gospodarką	
	– Zwiększenie zdolności adaptacji Mikro–Małych i Średnich Przedsiębiorstw (MMSP) do zachodzących zmian	– Wzmocnienie kadry zarządzającej MMSP w umiejętności i wiedzy z obszaru zarządzania zasobami ludzkimi

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Krajowy Program Reform...*, 2011: 26–40.

Kluczowe działania i instrumenty organizacji publicznych wpływające na działalność innowacyjną mikroprzedsiębiorstw

Państwo sprawuje podstawowe działania w zakresie stymulowania innowacyjności przedsiębiorstw i może występować jako jednostka finansująca lub jedynie ułatwiać finansowanie działalności innowacyjnej innym podmiotom. Do aktywności państwa w sferze polityki innowacyjnej można zaliczyć: czynny udział w zakresie doradztwa prawnego, czy też wsparcia w tym obszarze [Węgrzyn, 2008: 102], a także działania prowadzące do obniżenia poziomu łącznego ryzyka działalności innowacyjnej przedsiębiorstw. Wyróżnia się tu m.in. następujące działania [Gryko, 2003: 166–168]:

- tworzenie sieci powiązań między sferą nauki a komercyjną;
- tworzenie centrów transferu technologii i baz danych o dostępnych technologiach;
- udostępnianie zewnętrznych źródeł finansowania kapitałem obcym, które nie powiększają ryzyka finansowego (np. wykorzystywanie środków publicznych do współfinansowania projektów badawczych).

W przypadku instrumentów stosowanych przez organizacje publiczne w ramach polityki innowacyjnej dokonano analizy szeregu źródeł tematycznych. Najbardziej syntetyczny i ogólny podział instrumentów zaproponował Krzysztof Wąsowski [2006: 13]. Narzędzia wsparcia dla sektora przedsiębiorstw sprowadził do następujących kategorii:

- pośrednie (subsydiowanie stopy procentowej, wsparcie instytucji poręczeniowych) i bezpośrednie (głównie granty inwestycyjne) wsparcie finansowe;
- fundusze *venture capital*;
- pomoc instytucji otoczenia biznesu (inkubatory przedsiębiorczości, parki technologiczne);
- wsparcie w zakresie staży, szkoleń zawodowych;
- wsparcie szeroko rozumianych usług doradczych.

Zgodnie z badaniami Małgorzaty Starczewskiej-Krzysztozek [2006: 43–45], polscy przedsiębiorcy za najbardziej cenne instrumenty polityki innowacyjnej kraju uznają: preferencyjne pożyczki udzielane przez alternatywne dla banków, instytucje pożyczkowe i bezzwrotne granty inwestycyjne.

W badaniach własnych, ze względu na okres ich realizacji, uwzględniono działania związane jeszcze z KPR na lata 2008–2011 na rzecz strategii lizbońskiej. Składa się on z trzech głównych priorytetów: aktywne społeczeństwo, innowacyjna gospodarka i sprawne instytucje. Ze względu na tematykę opracowania interesujący jest ten drugi priorytet, w zakresie którego wyróżnia się 7 działań, spośród których do badań wybrano [*Krajowy program reform...*, 2008: 23–33]:

- zapewnienie przyjaznego otoczenia prawnego i instytucjonalnego dla przedsiębiorczości, innowacyjności i inwestycji;
- poprawę konkurencyjności nauki poprzez reformę systemu finansowania i funkcjonowania jednostek naukowych;
- wprowadzanie rozwiązań wspierających działalność proinnowacyjną oraz badania i rozwój (B+R), w tym usprawnienie transferu wiedzy i dyfuzję innowacji;
- wykorzystanie innowacyjnych rozwiązań w zakresie ochrony środowiska;
- upowszechnienie wykorzystania technologii informacyjno-komunikacyjnych (ICT) [*Kierunki zwiększania...*, 2006: 81].

Kluczowe dla działalności innowacyjnej przedsiębiorstwa, działania i instrumenty wybrano za pomocą metody Pareto, w myśl której 20% przypadków generuje 80% efektów. W odniesieniu do celu opracowania 4 działania z 19 zostały zaliczone do kluczowych i mających 80% oddziaływanie na innowacyjność mikroprzedsiębiorstw (tabela 5).

Na podstawie wyników badań własnych można wnioskować, iż respondenci oczekują działań od władz państwowych w zakresie zapewnienia przyjaznego otoczenia prawnego i instytucjonalnego, co jest kluczowym obszarem dla rozwoju innowacyjności. Wśród najważniejszych poczynań w tym zakresie mikroprzedsiębiorcy wskazali na redukcję obciążeń administracyjnych nakładanych przez prawodawców oraz wzmocnienie roli konsultacji w procesie tworzenia prawa. Żądają oni uwzględnienia ich zdania przy kreacji przepisów prawnych dotyczących innowacyjności. Powyższe działania respondenci ocenili kolejno:

Tabela 5

Kluczowe działania stosowane przez rząd Polski w ramach polityki innowacyjnej

Obszar działania	Kluczowe działania	Średnia ocena
Zapewnienie przyjaznego otoczenia prawnego i instytucjonalnego dla przedsiębiorczości, innowacyjności i inwestycji	Redukcja obciążeń administracyjnych nakładanych przez prawo na przedsiębiorców	4,35
	Wzmocnienie i rozszerzenie roli konsultacji w procesie tworzenia prawa	3,65
Upowszechnienie wykorzystania technologii informatyczno-komunikacyjnych (ICT)	Tworzenie bezpiecznych sieci i systemów informatycznych	3,65
	Promocja handlu elektronicznego	3,65

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań.

średnio na 4,35 oraz 3,65, mając do dyspozycji pięciostopniową skalę, gdzie 5 oznaczało największe znaczenie danego działania.

Wyniki badań własnych mają odzwierciedlenie w wielu badaniach realizowanych w całej Polsce, gdzie za jedną z dwóch głównych barier wdrażania innowacji uznawane są problemy związane z biurokracją i przepisami prawa instytucji publicznych. W badaniach Małgorzaty Juchniewicz i Barbary Grzybowskiej [2010: 103–104] dotyczących innowacyjności mikroprzedsiębiorstw ograniczenia te sklasyfikowane zostały na 4. miejscu (na 11 możliwych) jako czynnik zewnętrzny utrudniający działania innowacyjne. Warto zaznaczyć jednak, że drugą najważniejszą barierą są ograniczenia finansowe, i to spowodowane zarówno niewłaściwą polityką państwa, jak i wewnętrznym brakiem możliwości przedsiębiorstwa w tym zakresie. Zagadnienie to szeroko opisują m.in. Arkadiusz Świadek i Marek Tomaszewski [2012: 294–299]. Podczas badań mikro- i małych podmiotów w liczbie 992 jednostek w obrębie 2 województw Polski okazało się, że największymi ograniczeniami po stronie finansowej są koszty innowacji oraz brak środków własnych na działania innowacyjne. Wskazało na te bariery odpowiednio 58,74% i 41,64% podmiotów dla województwa zachodniopomorskiego oraz dla lubuskiego odpowiednio 54,27% i 39,67 jednostek gospodarczych. Na trzecim miejscu sklasyfikowano brak zewnętrznych źródeł finansowania, co ma pośredni związek z polityką państwa. W województwie zachodniopomorskim za tą barierą aktywności innowacyjnej opowiedziało się 21,56% podmiotów, zaś w lubuskim 19,56%.

Zwrócenie uwagi przez respondentów w badaniach własnych na działania w zakresie zapewnienia przyjaznego otoczenia prawnego i instytucjonalnego dla innowacyjności jako na kluczowe wynika z ich świadomości ograniczeń prawnych i administracyjnych, z jakimi się zmagają w prowadzeniu działalności innowacyjnej.

Wymienione powyżej kluczowe działania w zakresie badań własnych są odpowiedzią przedsiębiorców na badania empiryczne realizowane m.in. przez Pentor Research [*Mikroprzedsiębiorczość...*], gdzie główną barierą działalności innowacyjnej mikroprzedsiębiorstw okazały się ograniczenia prawno-administracyjne (44% wskazań), a najczęściej oczekiwanego wsparcia przedsiębiorcy potrzebowali w zakresie ułatwień podatkowych (75%) i doradztwa prawnego (39%).

Oprócz obszaru prawnego i instytucjonalnego, ankietowani zgodnie wskazywali na dwa kluczowe działania w zakresie upowszechniania wykorzystania technologii ICT, a mianowicie na: tworzenie bezpiecznych sieci i systemów informatycznych oraz promocję handlu elektronicznego (oba ocenili na 3,65). W perspektywie realizacji strategii z Lizbony *Europa 2020* Polska ma dążyć do permanentnego rozwoju gospodarki opartej na wiedzy, która jest w konotacji właśnie z technologiami ICT.

W ramach badania ankietowani, poza działaniami władz krajowych, ocenili także instrumenty, za pomocą których rząd realizuje założenia polityki innowacyjnej. Wśród nich znalazło się 14 narzędzi stosowanych przez organizacje publiczne w celu rozwoju innowacyjności polskich przedsiębiorstw. Za kluczowe uznano 3 z nich, które wyselekcjonowano podobnie jak w przypadku działań, na podstawie metody Pareto (tabela 6).

Tabela 6

Kluczowe instrumenty stosowane przez organizacje publiczne w ramach polityki innowacyjnej kraju

Lp.	Instrumenty krajowe	Średnia ocena
1	Pożyczki na cele związane z działalnością gospodarczą	3,83
2	Szkolenia na temat zewnętrznego finansowania (środki unijne, fundusze, kredyty)	3,83
3	Dostęp do stale uaktualnianych baz (np. bazy wiedzy, e-booków, porad ekspertów PARP, dobrych praktyk – przykładów e-usług i technologii, formalności)	3,67

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań.

Zdaniem mikroprzedsiębiorców najważniejszym instrumentem stosowanym przez instytucje publiczne są pożyczki związane z działalnością gospodarczą oraz ocenione na tym samym poziomie (3,83), szkolenia na temat zewnętrznego finansowania działalności innowacyjnej (np. kredyty, środki unijne). Badania własne potwierdzają, iż głównym problemem polskich przedsiębiorców jest finansowanie działalności w zakresie innowacji, sygnalizowane w wielu opracowaniach. Wspominają o tym także Anna Wziątek-Kubiak i Ewa Balcerowicz [2009: 45], w badaniach których na brak środków finansowych, jako na ograniczenie działalności innowacyjnej, wskazało 30,9% przedsiębiorstw innowacyjnych. Potwierdzają to także badania PARP [*Społeczne determinanty...*, 2007: 108–114]. Podobnie sytuacja ta prezentuje się w przypadku badań realizowanych przez Aleksandra Żołnierskiego [2008: 56], gdzie najważniejszym czynnikiem ograniczającym aktywność innowacyjną firm okazał się czynnik ekonomiczny, a konkretnie brak środków finansowych na działalność innowacyjną (37% małych firm, 31% średnich). Rozwiązaniem tego typu problemów polskich mikroprzedsiębiorców mogą być instrumenty stosowane przez instytucje publiczne w postaci szkoleń. W badaniach własnych narzędzie to zostało uznane przez respondentów za najbardziej pomocne w realizowaniu założeń działalności innowacyjnej.

Organizacjom publicznym sugeruje się zatem konsekwentne realizowanie działań i założeń znajdujących się w dokumentach innowacyjnej polityki państwowej. Szczególnie w przypadku uproszczenia przepisów prawa, zmniejszenia biurokracji w urzędach, a także w administracji państwowej, o czym wspomina się w wielu dokumentach strategicznych opisywanych w opracowaniu. Dodatkowo istotne w perspektywie gospodarki opartej na wiedzy jest permanentne upowszechnianie technologii ICT w przedsiębiorstwach oraz w ich kontaktach z m.in. otoczeniem rządowym.

W ramach zrealizowanego badania wyróżniono trzy kluczowe instrumenty stosowane przez organizacje państwowe. Respondenci największe znaczenie przypisali: pożyczkom na cele związane z działalnością gospodarczą, szkoleniom na temat zewnętrznego finansowania działalności innowacyjnej oraz dostępowi do stale uaktualnianych baz danych (np. dobrych praktyk, wiedzy). Respondenci oczekują pomocy państwa głównie w zakresie finansowania.

Istotność pożyczek na działalność gospodarczą jako kluczowy instrument potwierdziła ogólnokrajowy problem mikroprzedsiębiorstw z kapitałem na innowacje. Ponadto ważność szkoleń na temat zewnętrznego finansowania świadczy o braku wiedzy mikroprzedsiębiorców o tym, z jakich środków mogą korzystać oraz skąd je czerpać. Niezwykle istotne dla innowacyjności mikroprzedsiębiorstw jest rzetelne i konsekwentne wdrażanie powyżej przywołanych instrumentów przez organizacje publiczne.

Pomoc państwa w budowaniu i rozwijaniu działalności innowacyjnej mikroprzedsiębiorstw za pośrednictwem polityki innowacyjnej jest niezbędna. Jednak wsparcie to powinno być spójne z realiami regionalnymi, a więc zdecentralizowane. Pomoc władz państwowych nie może przebiegać bez udziału samorządu terytorialnego.

Literatura

- Ciok S. (2009), *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.
- Dokument implementacyjny krajowego programu reform na lata 2008–2013 na rzecz strategii liżbońskiej* (2009), Ministerstwo Gospodarki, Warszawa.
- Gryko J.M. (2003), *Ryzyko operacyjne i finansowe w strategii działania nowo powstającego przedsiębiorstwa innowacyjnego* [w:] H. Brdulak, T. Gołębiowski (red.), *Wspólna Europa. Innowacyjność w działalności przedsiębiorstw*, Difin, Warszawa.
- Janasz W., Koziol K. (2007), *Determinanty działalności innowacyjnej przedsiębiorstw*, PWE, Warszawa.
- Jasiński A.H. (2006), *Innowacje i transfer techniki w procesie transformacji*, Difin, Warszawa.
- Juchniewicz M., Grzybowska B. (2010), *Innowacyjność mikroprzedsiębiorstw w Polsce*, PARP, Warszawa.
- Kierunki zwiększania innowacyjności gospodarki na lata 2007–2013* (2006), Ministerstwo Gospodarki, Warszawa.

- Koszarek M., Rybacka M., Szultka S., Wawrzyńczyk R., Pasternak R., Flaht K. (2008), *Badanie innowacyjności sektora usługowego. Raport z badania*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa.
- Krajowy program reform na lata 2007–2013 na rzecz realizacji strategii lizbońskiej, (2008), Ministerstwo Gospodarki, Warszawa.
- Krajowy program reform na rzecz strategii Europa 2020 (2011), Ministerstwo Gospodarki, Warszawa.
- Matusiak K.B. (2009), *Uwarunkowania innowacyjności małych firm* [w:] A.H. Jasiński (red.), *Innowacje małych i średnich przedsiębiorstw w świetle badań empirycznych*, Promocja XXI, Warszawa.
- Matusiak K.B., Stawasz E., Jewtuchowicz A. (2001), *Zewnętrzne determinanty rozwoju innowacyjnych firm*, Katedra Ekonomii Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Mikroprzedsiębiorczość w Polsce*, badanie zrealizowane przez Pentor Research International na zlecenie Fundacji Kronenberga przy Citi Handlowy przy współpracy merytorycznej Microfinance Centre.
- Onak-Szczepanik B. (2007), *Innowacyjność gospodarki Polski a polityka innowacyjna państwa* [w:] M.G. Woźniak M.G. (red.), *Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy*, „Gospodarka Oparta na Wiedzy”, z. 1, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów.
- Spoleczne determinanty przedsiębiorczości innowacyjnej* (2007), PARP, Warszawa.
- Starczewska-Krzysztozek M. (2006), *Konkurencyjność małych i średnich przedsiębiorstw 2006*, raport z badań *Monitoring kondycji sektora MSP 2006*, PKPP Lewiatan.
- Stawasz E. (1999), *Innowacje a mała firma*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Strategia Rozwoju Kraju na lata 2007-2015*, (2006), MRR, Warszawa.
- Strategia rozwoju kraju – podstawowe wskaźniki realizacji* (2013, kwiecień) GUS, http://www.stat.gov.pl/gus/wskaźniki_monitorujace_PLK_HTML.htm.
- Sulmicka M. (2011), *Priority i cele rozwojowe UE do roku 2020 w kontekście aktualizacji średniookresowej strategii rozwoju kraju*, SGH, Warszawa.
- Świadek A. (2002), *Regionalne systemy innowacyjne w Unii Europejskiej* [w:] W. Janasz (red.), *Innowacje w dziedzinie przedsiębiorstw w integracji z Unią Europejską*, Difin, Warszawa.
- Świadek A., Tomaszewski M. (2012), *Aktywność innowacyjna mikro i małych przedsiębiorstw i jej ograniczenia w regionach zachodniopomorskim i lubuskim – modelowanie probitowe* [w:] J. Buko (red.), *Strategie zarządzania mikro, małymi i średnimi przedsiębiorstwami. Mikrofirma 2012*, „Ekonomiczne Problemy Usług”, nr 81, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin.
- Wąsowski K. (2006), *Co to znaczy efektywnie wspierać sektor MSP ze środków unijnych?*, Biuletyn dla Małych i Średnich Firm „Euro Info” nr 6.
- Węgrzyn G. (2008), *Wspieranie działalności innowacyjnej małych i średnich przedsiębiorstw. Wybrane instrumenty i ich efekt* [w:] B. Filipiak (red.), *Instrumenty kreowania innowacyjności przedsiębiorstw i instytucji*, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin.
- Wziątek-Kubiak A., Balcerowicz E. (2009), *Determinanty rozwoju innowacyjności firmy*, PARP, Warszawa.
- Założenia aktualizacji „Strategii Rozwoju Kraju”* (2008), Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- Założenia aktualizacji „Strategii rozwoju kraju 2007–2015”* (2008), MRR, Warszawa.
- Żołnierski A. (2008), *Innowacyjność 2008*, PARP, Warszawa.