

## Ekonomiczne Problemy Usług nr 2/2018 (131), t. 1

---

ISSN: 1896-382X | [www.wnus.edu.pl/epu](http://www.wnus.edu.pl/epu)  
DOI: 10.18276/epu.2018.131/1-17 | strony: 169–182

Sławomir Kotylak, Waldemar Sługocki

Uniwersytet Zielonogórski  
Wydział Ekonomii i Zarządzania  
Zakład Polityki Regionalnej  
[S.Kotylak@wez.uz.zgora.pl](mailto:S.Kotylak@wez.uz.zgora.pl), [W.Slugicki@wez.uz.zgora.pl](mailto:W.Slugicki@wez.uz.zgora.pl)

### Innowacyjność gospodarki w świetle krajowych programów operacyjnych realizowanych w Polsce w ramach polityki spójności Unii Europejskiej w latach 2004–2020

**Kody JEL:** O3, O10, O31

**Słowa kluczowe:** innowacyjność, gospodarka, konkurencyjność, program operacyjny, Unia Europejska

**Streszczenie.** Artykuł prezentuje polskie doświadczenia w budowaniu konkurencyjnej gospodarki przy finansowym wsparciu środkami pochodzących z budżetu Unii Europejskiej w ramach krajowych programów operacyjnych. W tym kontekście rozważania rozpoczęto od wyjaśnienia pojęcia innowacja, następnie zaprezentowano potencjał polskiej gospodarki w przededniu integracji europejskiej, proces planowania strategicznego oraz programy operacyjne w całości zorientowane na wsparcie tych elementów, które pośrednio i bezpośrednio wpływają na wzrost innowacyjności rodzimych podmiotów gospodarczych. W artykule zwrócono również uwagę na skalę środków finansowych przeznaczanych na wsparcie innowacyjności polskiej gospodarki w poszczególnych okresach programowania, ewolucję celów i priorytetów oraz podmiotów zaangażowanych w realizację tych zagadnień.

### Wprowadzenie

Rozwój gospodarczy nowoczesnego państwa powinien opierać się na innowacyjności. We współczesnym świecie innowacje stanowią fundament strategii wzrostu gospodarczego, rozwoju podmiotów gospodarczych, a także kształtowania dobrobytu poszczególnych państw. Od wielu już lat zaobserwować można przesuwanie struktur rozwiniętych gospodarek w kierunku przemysłów i usług bazujących na wiedzy. Jednocześnie w postrzeganiu innowacji i procesu innowacyjnego odchodzi się od poje-

dynczego zdarzenia na rzecz kompleksu zjawisk i zdarzeń tworzących nowe produkty, wzorce, technologie i usługi. Procesy innowacyjne przebiegają w układzie powiązań obejmujących sieci przedsiębiorstw, instytucje naukowo-badawcze, instytucje pozarządowe, a także rząd, administrację publiczną, jak również inicjatywy obywatelskie. Istotną rolę w procesie tworzenia innowacyjnych firm odgrywa również dostępność do środków finansowych pozwalających na podejmowanie przez poszczególne podmioty gospodarcze wysiłków na rzecz ich modernizacji i wdrażania takich rozwiązań, które będą budować ich innowacyjność i konkurencyjność.

Mając świadomość, że kluczem do konkurencyjności jest innowacyjność, Unia Europejska od wielu już lat realizuje szereg działań zorientowanych na budowanie konkurencyjnych gospodarek poszczególnych państw członkowskich, wpierając te działania zarówno w ramach polityki spójności, jak i programów wspólnotowych. Jednym z beneficjentów polityki spójności Unii Europejskiej jest Polska, która, poczynając od 1 maja 2004 roku, sukcesywnie w ramach przygotowywanych dokumentów strategicznych i planistycznych, służących przyjęciu programów operacyjnych w kolejno postępujących po sobie perspektywach finansowych, podejmuje wysiłki na rzecz wspierania rozwoju polskiej gospodarki.

Celem artykułu jest zaprezentowanie polskich doświadczeń w budowaniu konkurencyjnej gospodarki przy finansowym wsparciu środkami pochodzących z budżetu Unii Europejskiej w ramach krajowych programów operacyjnych. W tym kontekście rozważania rozpoczęto od wyjaśnienia pojęcia innowacja, następnie zaprezentowano zarówno potencjał polskiej gospodarki w przededniu integracji europejskiej, proces planowania strategicznego oraz programy operacyjne w całości zorientowane na wsparcie tych elementów, które pośrednio i bezpośrednio wpływają na wzrost innowacyjności rodzimych podmiotów gospodarczych. W artykule zwrócono również uwagę na skalę środków finansowych przeznaczanych na wsparcie innowacyjności polskiej gospodarki w poszczególnych okresach programowania, ewolucję celów i priorytetów oraz podmiotów zaangażowanych w realizację tych zagadnień. Aby osiągnąć zakreślone zamierzenie badawcze, autorzy artykułu sformułowali pytanie: Czy proces integracji Polski z Unią Europejską, w tym transfer środków finansowych z krajowych programów operacyjnych realizowanych w ramach polityki spójności Unii Europejskiej, był istotnym elementem wpierania budowy innowacyjnej gospodarki w Polsce w latach 2004–2020?

W tak zakreślonych ramach badawczych autorzy artykułu rozpoczęli rozważania od przybliżenia terminu innowacja oraz jej wpływu na konkurencyjność gospodarki. Następnie przybliżyli poziom innowacyjności polskiej gospodarki w przededniu integracji Polski z UE. W kolejnych częściach zaprezentowano krajowe programy operacyjne realizowane w perspektywach finansowych 2004–2006, 2007–2013 oraz 2014–2020. Przy opisie poszczególnych okresów programowania zwrócono również uwagę na kontekst strategiczny i programowy na poziomie Unii Europejskiej i Polski, odwołując się do dokumentów strategicznych. W pracy świadomie pominięto analizę regional-

nych programów operacyjnych, które będą przedmiotem rozważań w kolejnych pracach.

## 1. Pojęcie innowacji

W celu osiągnięcia zamierzonego celu badawczego niezbędne jest rozpoczęcie rozważań od zaprezentowania kluczowego dla tych rozważań pojęcia, jakim jest innowacja. W literaturze przedmiotu zagadnienie to podejmowało wielu autorów, nie tylko na gruncie nauk ekonomicznych. Nie sposób nie zgodzić się z A. Śpionek (2010), która w pracy „Innowacyjność – definicja, ogólne informacje o innowacyjności w regionie” zauważa, że przeciętny człowiek zapytany o pierwsze skojarzenie z innowacją wskaże pewnie jedną z wielkich firm, które powszechnie uznawane są za liderów w tym zakresie. Zatem spodziewać się możemy odpowiedzi, w której pytani wskażą na: Apple, Microsoft czy Google, w tym kontekście wskazując takie nazwiska, jak: Steve Jobs, Bill Gates czy Linus Torvalds. Możemy również założyć, że w większości ów pytany o definicję innowacji posłuży się sformułowaniem „wynalazek”. Wyjaśniając, należy podkreślić, że słowo innowacja, pochodzące z języka łacińskiego *innovatio* – odnowienie, *innovare* – odnawiać, podlega ewolucyjnym zmianom, stale jest uzupełniane i rozszerzane, w związku z pojawieniem się nowych koncepcji (Kopaliński, 2007, s. 16). Małgorzata Górka (2015), w artykule „Wybrane poglądy na temat innowacji jako czynnika konkurencyjności podmiotów gospodarczych” zaznacza, że w literaturze ekonomicznej nie ma ustalonej jednolitej, powszechnie akceptowanej definicji innowacji. Dodając, że zarówno teoretycy, jak i praktycy posługują się tym terminem w wielu rozmaitych znaczeniach. Innowacje bowiem są jednym z najbardziej złożonych i niejednoznacznie zdefiniowanych pojęć w teorii ekonomii. Trudność polega na różnych sposobach jej postrzegania. Potwierdzeniem tego podejścia jest stanowisko T. Kraśnickiej, zaprezentowane w tekście „Innowacyjność .przedsiębiorstw – uwarunkowania organizacyjne”, w którym autorka zauważa, że analiza literatury przedmiotu pozwala stwierdzić, iż zarówno pojęcie innowacji, jak i innowacyjność są różnie rozumiane. W definiowaniu innowacyjności prezentowane jest bowiem podejście wąsko i szeroko ujmujące ich istotę, choć, jak podkreśla autorka, zdaje się dominować to drugie, zainspirowane przez Schumpetera (Kraśnicka, 2013, s. 165–166).

Rzeczywiście, wielki wkład w rozwój zarządzania innowacjami w XX wieku miał austriacki ekonomista Joseph Schumpeter, który pojęcie innowacji do światowej literatury ekonomicznej wprowadził w 1911 w pracy „Teoria rozwoju gospodarczego”. Schumpeter odniósł pojęcie innowacji do pięciu przypadków:

- wprowadzenie nowego towaru, z jakim konsumenci nie mieli jeszcze do czynienia lub nowego gatunku jakiegoś towaru,
- wprowadzenie nowej metody produkcji jeszcze niewypróbowanej praktycznie w danej sekcji przemysłu,

- otwarcie nowego rynku, na którym dany rodzaj przemysłu danego kraju nie był uprzednio wprowadzony, bez względu na to, czy rynek ten istniał wcześniej, czy też nie
- zdobycie nowego źródła surowców lub półfabrykatów i to niezależnie od tego, czy źródło to już istniało, czy też musiało być dopiero stworzone,
- przeprowadzenie nowej organizacji, jakiegoś przemysłu, np. stworzenie bądź złamanie monopolu (Kozioł-Nadolna, 2012, s. 298).

Wyjaśnienie pojęcia innowacyjność jest nieodzowne do podjęcia dalszych rozważań w kolejnej części pracy, w tym przede wszystkim do prowadzenia rozważań na temat znaczenia innowacji w gospodarce. W ujęciu Schumpetera innowacja oznacza wprowadzenie do praktyki nowego rozwiązania, jednak w głównej mierze Schumpeter koncentrował swą uwagę na innowacjach technicznych i ich wpływie na gospodarkę. Ponadto w literaturze przedmiotu znaleźć można szereg różnych podejść do pojęcia innowacji. Znajdziemy w niej podejście wąskie Freemana, dla którego innowacja to pierwsze handlowe zastosowanie nowego produktu, procesu lub urządzenia oraz definicji Mansfielda, w której poprzez innowację należy rozumieć pierwsze zastosowanie wynalazku, aż do bardziej szerokiego ujęcia reprezentowanego przez Kotlera, uważającego, że innowacja odnosi się do jakiegokolwiek dobra, usługi lub pomysłu, który jest postrzegany przez kogoś jako nowy. Zdaniem Fagerberga innowacje to nowe i lepsze niż stosowane do tej pory przez ludzi rozwiązania, które mają wpływ na społeczno-ekonomiczne warunki życia. Drucker za innowacje uznaje świadomą, korzystną zmianę wynikającą z potrzeb lub systematycznej obserwacji środowiska zewnętrznego. Dodaje jednocześnie, że jest ona celową i skoncentrowaną pracą, która wymaga wiedzy i pomysłowości, a bodźcem do powstania innowacji nie musi być czynnik techniczny, lecz zwykła obserwacja rynku (Górak, 2015, s. 32–33).

J. Sikora i A. Uziębło (2013) w tekście „Innowacja w przedsiębiorstwie – próba zdefiniowania”, zaznaczyły, że mnogość definicji nieodłącznie związanych z terminem innowacji oraz duża liczba studiów w tym zakresie nie doprowadziły do wyłonienia jednej ogólnej, akceptowalnej definicji i przyjęły, że właściwą do rozważań tej problematyki będzie definicja innowacji, którą sformułowali Bogdanienko, Haffer i Popławski. W ocenie przytoczonych autorów, innowacja jest końcowym etapem tworzenia nowej rzeczywistości materialnej, zatem najogólniej mówiąc, jest to pierwsze zastosowanie nowych idei w praktyce.

Na potrzeby rozważań podjętych w niniejszym artykule przyjęto definicję innowacyjności gospodarki sformułowaną w dokumencie „Kierunki zwiększania innowacyjności gospodarki na lata 2007–2013”, przyjętym na posiedzeniu Rządu RP 4 września 2006 roku. W dokumencie tym przez innowacyjność gospodarki należy rozumieć zdolność i motywację przedsiębiorstw do ustawicznego poszukiwania i wykorzystywania w praktyce wyników prac badawczych i rozwojowych, nowych koncepcji, pomysłów i wynalazków. Innowacyjność oznacza również doskonalenie i rozwój istniejących technologii produkcyjnych, eksploatacyjnych i dotyczących sfery usług, wprowadzenie

nowych rozwiązań w organizacji i zarządzaniu, doskonalenie i rozwój infrastruktury, zwłaszcza tej dotyczącej gromadzenia, przetwarzania i udostępniania informacji (KZIG, 2006, s. 6).

## 2. Innowacyjność w Polsce w przededniu integracji z Unią Europejską

Nakłady brutto na badania i rozwój w relacji do PKB w Polsce uległy zmniejszeniu z 0,75% w 1999 roku i 0,65% w 2001 roku do 0,59% w 2002 roku. Polska stała się zatem obszarem znacznie zapóźnionym pod względem badań, rozwoju technologii i innowacyjności. W latach 90. XX wieku całkowite wydatki na badania zmniejszyły się z poziomu 1,1 do 0,56% PKB w roku 2004. Niski był w tym czasie również poziom wydatków przedsiębiorstw na badania i rozwój technologii, stanowiący zaledwie 0,26% PKB (Bąkowski, Siemaszko, Snarska-Świdorska, 2007, s. 38). Dla porównania, w Szwecji w 2001 roku nakłady na badania i rozwój w relacji do PKB kształtowały się na poziomie 3,7%, we Francji 2,18%, w Wielkiej Brytanii 1,84%, w Czechach 1,26%, w Hiszpanii 0,90%, na Węgrzech 0,68%, w Portugalii 0,65%, a w Grecji 0,49%. Wydatki na działalność badawczo-rozwojową w przeliczeniu na mieszkańca były w Polsce niższe niż w krajach UE – 15 (64,5 USD w 1999 r. według parytetu siły nabywczej, gdy dla Portugalii wynosiły one 127,4 USD, Hiszpanii 161,6 USD i Grecji 68,7 USD) (NPR, 2014, s. 21). Wskaźnik innowacyjności, określający udział firm innowacyjnych w populacji badanych przedsiębiorstw przemysłowych, spadł z poziomu 37,6% w latach 1994–1996 do 16,9% dla okresu 1998–2000. Udział eksportu wyrobów wysokiej techniki w obrotach handlu zagranicznego utrzymywał się od początku lat 90. minionego wieku w zasadzie na niezmiennym, niskim poziomie 2,3% w 2004 roku. Zauważyć należy, iż dla Unii Europejskiej analogiczne wartości wynosiły dla eksportu 17,8% w 2003 roku. Ponadto w Polsce Europejski Urząd Patentowy udziela na milion mieszkańców 0,9 patentów, natomiast średnia UE wynosiła w analogicznym czasie 107,7. Międzynarodowe porównania jednoznacznie wskazują, że Polska znajdowała się na niższym poziomie innowacyjności niż większość krajów Unii Europejskiej. Na liście wybranych krajów świata, analizowanych ze względu na poziom innowacyjności, Polska zajęła 45. miejsce na 49 porównywanych państw, wyprzedzając jedynie Argentynę, Indie, Cypr i Rumunię (Bąkowski, Siemaszko, Snarska-Świdorska, 2007, s. 38).

Wśród problemów przyczyniających się do niskiej innowacyjności polskiej gospodarki jest słaba współpraca jednostek badawczych z przemysłem. W analizowanym czasie nie występowały mechanizmy zachęcające sektor prywatny do wspierania prac badawczo-rozwojowych. Niskie nakłady budżetowe oraz brak jasnych priorytetów badawczych, skoordynowanych z potrzebami i możliwościami gospodarki, doprowadziły do osłabienia infrastruktury badawczej, co w połączeniu z niskimi wynagrodzeniami w nauce spowodowało znaczny odpływ kadry z tego sektora. Jak podkreślono w Narodowym Planie Rozwoju 2004–2006, konsekwencją niewystarczającej współpracy nauki z gospodarką jest niski poziom innowacyjności (NPR, 2004, s. 22).

W przytaczanej już pracy „Jak zostać regionem wiedzy i innowacji” wskazano, iż niski poziom innowacyjności polskich podmiotów gospodarczych jest efektem ich sprzedaży zagranicznym inwestorom, którzy bazowali na prostym montażu i sprzedaży wyrobów. Istotną przesłanką ich nabycia była tania siła robocza, dostępność tanich surowców, korzystne położenie geograficzne, jak również perspektywa akcesji Polski do Unii Europejskiej. Wyczerpujące się już dotychczasowe źródła wzrostu gospodarczego zmuszają do poszukiwania nowych przesłanek do budowania przewag konkurencyjnych. Trendy rozwojowe krajów wysoko rozwiniętych wskazują, że jedynie budowanie przewag konkurencyjnych opartych na wiedzy i innowacjach może zagwarantować trwały rozwój. Taki sposób myślenia zaczął także przyświecać wszystkim aktorom gry o rozwój, a środki finansowe pochodzące z kolejnych budżetów Unii Europejskiej mają być istotnym elementem budowy innowacyjności polskiej gospodarki (Bąkowski, Siemaszko, Snarska-Świdwerska, 2007, s. 40).

### 3. Polska gospodarka w świetle finansowego wsparcia funduszami Unii Europejskiej w latach 2004–2020

Pierwsze doświadczenia Polski z funduszami Unii Europejskiej sięgają okresu przedakcesyjnego i związane są z realizacją w pierwszej kolejności programu Phare. W ówczesnym okresie realizowano między innymi takie programy bezpośrednio i pośrednio sprzyjające rozwojowi rodzimej gospodarki. Należy do nich zaliczyć między innymi: Phare STRUDER, Phare STRUDER 2, Phare RAPID, Phare INRED, czy też Phare CBC. Wraz z rozpoczęciem kolejnej wieloletniej perspektywy budżetowej 2000–2006 i przyjęciem dokumentu o nazwie „Agenda 2000”, rozpoczęto realizację instrumentów przedakcesyjnych, które tworzyły: nowa orientacja programu Phare, SAPARD oraz ISPA (Sługocki, 2005, s. 28–45).

Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej związane było z możliwością korzystania z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności. Ramy realizacji polityki spójności w latach 2000–2006 zakreślono w „Agendzie 2000”, w której jako wyzwania przyszłości zapisano przyjęcie nowego traktatu, wzmocnienie waluty euro, stworzenie olbrzymiego rynku wewnętrznego oraz jego dynamizowanie, którego źródłem będzie proces rozszerzania UE. W dokumencie tym zwrócono również uwagę, że rozwijające się w szybkim tempie nowe technologie to zjawisko, które ma daleko idące konsekwencje, a w przyszłości będzie w znacznym stopniu wpływać na wszystkie aspekty życia społecznego. Podkreślono jednocześnie, że konieczne jest wykorzystanie nowych otwierających się możliwości w zakresie organizacji pracy, stwarzające szansę na połączenie elastyczności z indywidualnymi zainteresowaniami. Ponadto stwierdzono, że zmiany technologiczne mogą się przyczynić do wzrostu wydajności przez podnoszenie umiejętności ludzi, usprawnienie narzędzi pracy i procesów produkcji. W dziedzinach, w których połączenie trzech czynników daje szczególnie dobre efekty (technologie informacyjne, biotechnologia i inżynieria środowiska), tego rodzaju ewolucja prowadzi do

powstania niezwykle sprzyjających warunków rozwoju i umożliwiania tworzenia nowych miejsc pracy. Jednak aby szanse te zostały w pełni wykorzystane, należy inwestować w badania naukowe i nowe wyposażenie, odpowiednio przystosowywać struktury zarządzania oraz stale podnosić kwalifikacje pracowników. Jednak przede wszystkim, jak podkreślono, należy zadbać, aby postęp technologiczny przynosił korzyści wszystkim grupom społecznym. W dokumencie podkreślono również potrzebę przygotowania się Unii Europejskiej do postępującego procesu globalizacji, zauważając, że proces ten pozwoli przynieść określone korzyści (Agenda, 1997, s. 11–12).

Naturalnie dokument ten stanowił zarówno ramy dla realizacji instrumentów przedakcesyjnych, jak i realizacji polityki spójności na gruncie krajowym. Dokumentem komplementarnym do „Agendy 2000” w wymiarze krajowym, o charakterze kompleksowym określającym strategię społeczno-gospodarczą Polski w pierwszych latach członkostwa w UE, był Narodowy Plan Rozwoju 2004–2006. Przedstawia on sytuację społeczno-ekonomiczną Polski i jej regionów u progu przystąpienia kraju do UE, sformułowano w nim cele i zawarto opis strategii zmierzającej do osiągnięcia spójności społecznej, gospodarczej i przestrzennej z krajami i regionami Wspólnoty, szacował również spodziewane efekty planowanych interwencji i wpływ na przebieg procesów rozwojowych, wskazywał kierunki i wielkość planowanego zaangażowania środków funduszy strukturalnych, Funduszu Spójności i środków krajowych oraz określał sposób koordynacji i wdrażania pomocy strukturalnej. Był ponadto punktem odniesienia dla działań o charakterze rozwojowym podejmowanych z zasobów środków krajowych, jak również ze środków strukturalnych UE. W NPR jednoznacznie podkreślono, że Polska po osiągnięciu akcesji stała się w pełnym zakresie uczestnikiem i beneficjentem jednolitego rynku europejskiego. Otwierało to dla Polski ogromne możliwości rozwojowe, które będą mogły być wykorzystane tylko w warunkach przyspieszenia wzrostu gospodarczego i kontynuacji trendu wzmocnienia spójności społecznej, gospodarczej i przestrzennej z pozostałymi krajami i regionami Unii Europejskiej. W tym kontekście, obok oddziaływania na procesy gospodarcze (wsparcie dla przedsiębiorstw, rozbudowa infrastruktury i dostosowania na rynku pracy), podstawowe znaczenie miało także stosowanie przy realizacji programów rozwojowych zasad uznawanych za podstawowe wartości państw tworzących UE: solidarności społecznej, zachowania wartości kulturowych i środowiskowych oraz promocji równości szans na rynku pracy. W przytaczanym dokumencie wprost zaznaczono, co jest niezwykle istotne z punktu widzenia rozważań prowadzonych w niniejszym artykule, że Polska, jak i cała Unia Europejska, jest obiektem wzrastającej presji konkurencyjnej ze strony świata. Wymagało to koncentracji uwagi polityki społeczno-ekonomicznej w Europie w perspektywie średnio- i długookresowej na wzmacnianiu konkurencyjności gospodarki poprzez odpowiednią politykę makroekonomiczną i monetarną, wspomaganie zwiększenia oraz dostosowania do nowych wyzwań poziomu i zakresu edukacji, promocję dyfuzji innowacji do przedsiębiorstw, wspomaganie sektora naukowo-badawczego oraz wsparcie budowy społeczeństwa informacyjnego i zwiększenie roli ekonomicznej, społecznej i kulturalnej przodu-

jących aglomeracji miejskich. W tym kontekście za cel główny przytaczanego dokumentu przyjęto: rozwijanie konkurencyjnej gospodarki opartej na wiedzy i przedsiębiorczości, zdolnej do długofalowego, harmonijnego rozwoju, zapewniającej wzrost zatrudnienia oraz poprawę spójności społecznej, ekonomicznej i przestrzennej z Unią Europejską na poziomie regionalnym i krajowym. Rozwinięciem celu głównego było zdefiniowanie pięciu celów szczegółowych, takich jak:

- wspomaganie osiągnięcia i utrzymania w dłuższym okresie wysokiego wzrostu PKB,
- zwiększenie poziomu zatrudnienia i wykształcenia,
- włączenie Polski w europejskie sieci infrastruktury transportowej i informacyjnej,
- intensyfikacja procesu zwiększania w strukturze gospodarki udziału sektorów o wysokiej wartości dodanej, rozwój technologii społeczeństwa informacyjnego,
- wspomaganie udziału w procesach rozwojowych i modernizacyjnych wszystkich regionów i grup społecznych w Polsce (NPR, 2004, s. 67).

Realizacji poszczególnych celów Narodowego Planu Rozwoju służyły poszczególne programy operacyjne. Jednym z nich był Sektorowy Program Operacyjny Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw, na realizację którego z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego przeznaczono 1251,1 mln euro. Ponadto oszacowano, że dofinansowanie z krajowych środków publicznych wyniesie 388,5 mln euro, a środki z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej sięgną 51,8 mln euro. Za cel programu przyjęto poprawę konkurencyjności przedsiębiorstw działających na terenie Polski w warunkach Jednolitego Rynku Europejskiego. Aby osiągnąć tak zdefiniowany cel, przyjęto dwa priorytety, *de facto* obszary wspierane środkami w ramach programu, za które przyjęto:

- rozwój przedsiębiorczości i wzrost innowacyjności poprzez wzmocnienie instytucji otoczenia biznesu,
- bezpośrednie wsparcie przedsiębiorstw (SPOWKP, 2004, s. 16).

W programie przyjęto, że jego realizacja przyczyni się do stworzenia nowej jakościowo struktury przedsiębiorstw, poprawi ich sytuację ekonomiczną oraz zapewni większą możliwość konkurowania zarówno na rynku krajowym, UE oraz międzynarodowym. Dodano ponadto, że poprawi to dostęp do gospodarki opartej na wiedzy oraz ułatwi dostęp do kapitału i pobudzi aktywność przedsiębiorstw w zakresie inwestowania (SPOWKP, 2004, s. 17).

Ramy strategiczne dla realizacji kolejnej perspektywy finansowej w Unii Europejskiej i jej państwach członkowskich wytyczyła strategia lizbońska, w której za kluczowe przyjęto stworzenie na terytorium Europy, do roku 2010, najbardziej konkurencyjnej gospodarki na świecie. W strategii skoncentrowano uwagę na czterech fundamentalnych z punktu widzenia rozwoju Unii Europejskiej kwestiach, takich jak:

- innowacyjności, gospodarce opartej na wiedzy,
- liberalizacji rynków telekomunikacji, energii transportu oraz rynków finansowych,



- przedsiębiorczości, ułatwienia w zakładaniu i prowadzeniu działalności gospodarczej,
- spójności społecznej, kształtowaniu nowego aktywnego państwa socjalnego.

Na gruncie krajowym dokumentem korelującym ze strategią lizbońską, a właściwie realizującym jej cele, były Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013, w których za cel strategiczny przyjęto tworzenie warunków dla wzrostu konkurencyjności gospodarki opartej na wiedzy i przedsiębiorczości zapewniającej wzrost zatrudnienia oraz wzrost poziomu spójności społecznej, gospodarczej i przestrzennej. Natomiast wśród celów horyzontalnych zawartych w dokumencie znalazły się takie kwestie, jak:

- poprawa jakości funkcjonowania instytucji publicznych oraz rozbudowa mechanizmów partnerstwa,
- poprawa jakości kapitału ludzkiego i zwiększenie spójności społecznej,
- budowa i modernizacja infrastruktury technicznej i społecznej mającej podstawowe znaczenie dla wzrostu konkurencyjności Polski,
- podniesienie konkurencyjności i innowacyjności przedsiębiorstw, w tym szczególnie sektora wytwórczego o wysokiej wartości dodanej oraz rozwój sektora usług,
- wzrost konkurencyjności polskich regionów i przeciwdziałanie ich marginalizacji społecznej, gospodarczej i przestrzennej,
- wyrównywanie szans rozwojowych i wspomaganie zmian strukturalnych na obszarach wiejskich (NSRO, 2007, s. 47).

Realizacja celu strategicznego oraz celów horyzontalnych odbywała się poprzez realizację programów operacyjnych. Zasadniczym z perspektywy rozważań podjętych w niniejszym artykule był Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka. Na realizację programu w latach 2007–2013 przeznaczono kwotę 9 711,6 mln euro. Na kwotę tę składały się środki publiczne pochodzące z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w wysokości 8254,9 mln euro oraz środki krajowe w wysokości 1 456,7 mln euro (POIG, 2007, s. 141).

Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka wychodził naprzeciw założeniom strategii lizbońskiej, przyczyniając się do realizacji jej celów poprzez przypisanie ponad 90% alokacji finansowej na działania w obszarach B+R, innowacje, technologie informacyjne i komunikacyjne. Cel główny programu zdefiniowano jako rozwój polskiej gospodarki w oparciu o innowacyjne przedsiębiorstwa. Jednocześnie w programie zaznaczono, że osiągnięcie celu będzie realizowane poprzez działania składające się na kompleksowy proces, będący jednym z najważniejszych elementów wspierających rozwój społeczno-gospodarczy kraju. Do składowych tego programu należą inwestycje w sferę B+R, tj. kadre i infrastrukturę, które pomogą prowadzić prace badawcze na najwyższym poziomie, pozwalającym uzyskać wyniki przydatne gospodarczo. Wyniki te winny przyczynić się do tworzenia nowych innowacyjnych przedsiębiorstw, których rozwój wspierano poprzez zapewnienie kapitału na inwestycje w innowacje oraz wzajemną współpracę i działalność licznych instytucji otoczenia biznesu. Dodatkowo zało-

zono ich ekspansję na rynkach międzynarodowych poprzez działania promocyjno-informacyjne. Wsparcie wykorzystania technologii w działalności gospodarczej miało zwiększyć konkurencyjność polskich przedsiębiorców na rynku europejskim. Natomiast upowszechnienie Internetu szerokopasmowego miało się przyczynić do większej absorpcji e-usług. Ponadto w programie sformułowano sześć celów szczegółowych, a mianowicie:

- zwiększenie innowacyjności przedsiębiorstw,
- wzrost konkurencyjności polskiej nauki,
- zwiększenie roli nauki w rozwoju gospodarczym,
- zwiększenie udziału innowacyjnych produktów polskiej gospodarki w rynku międzynarodowym,
- tworzenie trwałych i lepszych miejsc pracy,
- wzrost wykorzystania technologii informacyjnych i komunikacyjnych w gospodarce (POIG, 2007, s. 62).

Zarówno cel główny, jak i cele szczegółowe oraz skala dostępnych środków stwarzała szerokie i dogodne warunki podmiotom chcącym uczestniczyć w budowie innowacyjnej i konkurencyjnej gospodarki opartej na wiedzy.

Aktualnie w Polsce realizowana jest kolejna perspektywa finansowa Unii Europejskiej 2014–2020. Dokumentem wytyczającym ramy realizacji polityki spójności w Polsce w kolejnych siedmiu latach jest Umowa Partnerstwa. Określiła ona strategię interwencji funduszy europejskich w ramach trzech polityk unijnych, a mianowicie polityki spójności, wspólnej polityki rolnej i wspólnej polityki rybołówstwa. Umowa Partnerstwa stanowi punkt odniesienia do określenia szczegółowej zawartości programów operacyjnych. Programy operacyjne precyzują specyficzne obszary wsparcia i instrumenty realizacji, zakreślone przez Umowę Partnerstwa. Wynegocjowana z Komisją Europejską Umowa Partnerstwa oraz programy operacyjne stanowią podstawę do realizacji perspektywy finansowej. Na etapie jej programowania fundusze europejskie dla Polski zostały uznane za główne, choć nie jedyne, źródło finansowania inwestycji zapewniających dynamiczny, trwały i zrównoważony rozwój. Logikę programowania oparto na powiązaniu oczekiwań europejskich odnośnie do koncentracji na celach Strategii na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającemu włączeniu społecznemu – Europa 2020 (Strategia Europa, 2020) z celami krajowymi wskazanymi w średniookresowej strategii rozwoju kraju, a mianowicie Strategii Rozwoju Kraju 2020. Odnotować trzeba, że Umowa Partnerstwa naświetla w pierwszej kolejności kluczowe wyzwania rozwojowe kraju sformułowane w oparciu o analizę potrzeb rozwojowych i potencjałów terytorialnych. Nałożenie na nie zobowiązań kraju odnośnie do włączenia się w realizację celów Strategii Europa 2020 stanowi punkt wyjścia do zdefiniowania strategii inwestycyjnej dla funduszy UE w poszczególnych obszarach. W dokumencie przyjęto również, że fundusze europejskie będą realizowały, w różnym stopniu i zakresie, trzy cele przyjęte przez rząd polski w Strategii Rozwoju Kraju 2020, które stanowią: przyczynianie się do zwiększania konkurencyjności, zwiększania spój-

ności społecznej i terytorialnej oraz poprawy efektywności administracji. Oznacza to, że cele Strategii Rozwoju Kraju 2020 stały się jednocześnie celami Umowy Partnerstwa, zachowując synergię z celami Strategii Europa 2020 (PPF, 2017, s. 5–6). Zaznaczono również, że Polska będzie realizować wszystkie jedenaście celów tematycznych, gdyż wszystkie one są istotne z punktu widzenia osiągnięcia powyżej określonych celów. Cele tematyczne tworzą:

- wzmocnienie badań naukowych, rozwoju technologicznego i innowacji,
- zwiększanie dostępności, stopnia wykorzystania i jakości technologii informacyjno-komunikacyjnych,
- wzmocnienie konkurencyjności małych i średnich przedsiębiorstw, sektora rolnego oraz sektora rybołówstwa i akwakultury,
- wspieranie przejścia na gospodarkę niskoemisyjną we wszystkich sektorach,
- promowanie dostosowania do zmian klimatu, zapobiegania ryzyku i zarządzania ryzykiem,
- zachowanie i ochrona środowiska naturalnego oraz wspieranie efektywnego gospodarowania zasobami,
- promowanie zrównoważonego transportu i usuwanie niedoborów przepustowości w działaniu najważniejszej infrastruktury sieciowej,
- promowanie trwałego i wysokiej jakości zatrudnienia oraz wsparcie mobilności pracowników,
- promowanie włączenia społecznego, walka z ubóstwem i wszelką dyskryminacją,
- inwestycje w kształcenie, szkolenie oraz szkolenie zawodowe na rzecz zdobywania umiejętności i uczenia się przez całe życie,
- wzmocnienie zdolności instytucjonalnych instytucji publicznych i zainteresowanych stron oraz sprawności administracji publicznej (PPF, 2017, s. 94–158).

Realizacja poszczególnych celów tematycznych odbywa się poprzez realizację poszczególnych programów operacyjnych realizowanych w perspektywie 2014–2020. Uwzględniając kontekst i określone w artykule rozważania, analizie należy poddać program operacyjny, bezpośrednio wpływający na kształtowanie się innowacyjnej gospodarki w Polsce w najbliższym czasie. Jest to Program Operacyjny Inteligentny Rozwój.

Formułując proces rozwoju w Polsce w latach 2014–2020 przyjęto, że budowa innowacyjnej gospodarki związana będzie z realizacją celów zawartych w Strategii Innowacyjności i Efektywności Gospodarki, w której założono realizację takich celów, jak:

- dostosowanie otoczenia regulacyjnego i finansowego do potrzeb innowacyjnej i efektywnej gospodarki,
- stymulowanie innowacyjności poprzez wzrost efektywności wiedzy i pracy,
- wzrost efektywności wykorzystania zasobów naturalnych i surowców,
- wzrost umiędzynarodowienia polskiej gospodarki (POIR, 2017, s. 18).

Za cel główny Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój przyjęto wzrost innowacyjności polskiej gospodarki. Bedzie się on wyrażał głównie zwiększeniem nakładów na B+R ponoszonych przez przedsiębiorstwa. Niemniej jednak założeniem programu jest wsparcie realizacji całego procesu powstania innowacji – od fazy tworzenia się pomysłu, poprzez etap prac B+R, w tym przygotowanie prototypu, aż po komercjalizację wyników prac B+R. W porównaniu do dotychczas oferowanego wsparcia w obszarze innowacyjności, w ramach POIR położono większy nacisk na współpracę sektorów biznesu i nauki. W programie zauważono, że współpraca z jednostkami naukowymi stanowi korzystne rozwiązanie dla przedsiębiorstw planujących opracowanie nowych lub ulepszonych produktów czy też usług. Stymulowanie współpracy biznes–nauka powinno umożliwić lepsze ukierunkowanie prac B+R, realizowanych przez jednostki naukowe, na potrzeby przedsiębiorstw, umożliwiając wzrost wykorzystania efektów pracy naukowców w działalności gospodarczej (POIR, 2017, s. 21). Na realizację programu przeznaczono z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego kwotę 8,3 mld euro, wkład krajowy na poziomie 1,5 mld euro. Zatem całkowita kwota przeznaczona na realizację programu ukształtowała się na poziomie 9,8 mld euro (POIR, 2017, s. 140–141).

## Podsumowanie

Od momentu przystąpienia Polski do Unii Europejskiej nastąpiło przyspieszenie procesu konwergencji z krajami członkowskimi, między innymi za sprawą realizowanych inwestycji współfinansowanych ze środków funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności. Sprzyjało temu także wysokie tempo wzrostu gospodarczego kraju, które w latach 2007–2012 wynosiło średnio 4,0% wobec 0,4% średnio w Unii Europejskiej. Te pozytywne trendy wskazują na wzrost konkurencyjności polskiej gospodarki i poprawę życia mieszkańców. Niestety, w badaniach przedstawiających innowacyjność państw członkowskich UE Polska wciąż zajmuje jednak niską pozycję. Poziom sumarycznego wskaźnika dla Polski jest niższy niż przeciętna dla wszystkich państw Unii Europejskiej. Jednak w opublikowanym w 2014 roku rankingu Innovation Union Scoreboard, Polska zajęła 4. miejsce od końca, lecz w porównaniu z wynikami z roku 2013 awansowała z grupy państw słabych innowatorów do grupy umiarkowanych innowatorów. Jednocześnie zaznaczyć należy, że nakłady na badania i rozwój w Polsce wzrosły. Dla przykładu w latach 2007–2013 z 6,67 mld zł do 14,42 mld zł. W relacji do PKB w analizowanym czasie zwiększyły się one z 0,57 do 0,8%. Niestety wzrost nakładów na B+R w Polsce wiązał się ze wzrostem transferów środków publicznych. Na tle innych państw członkowskich Unii Europejskiej Polska nadal charakteryzuje się niskim poziomem nakładów pochodzących z sektora prywatnego. W 2012 roku 15,4% środków przeznaczonych na badania naukowe i prace rozwojowe pochodziło z budżetu Unii Europejskiej i środków budżetu państwa stanowiących wkład własny do inwestycji współfinansowanych ze środków UE (POIR, 2017, s. 5).

Konkludując, zaznaczyć, należy, iż dzięki interwencji pochodzącej z budżetu Unii Europejskiej w Polsce rozpoczął się proces programowania rozwoju sfery B+R, a przede wszystkim pojawiły się środki finansowe przeznaczane na wsparcie tych obszarów, które pośrednio i bezpośrednio wpływają na wzrost nakładów na B+R. Bez wątplenia możliwość realizacji krajowych programów operacyjnych w Polsce pozwoli na dalszą konsekwentną realizację inwestycji w zakresie szeroko rozumianej sfery B+R. W latach 2004–2020 na realizację krajowych programów operacyjnych dedykowanych sferze B+R przeznaczono kwotę 21,2 mld euro, z czego 3,4 mld euro stanowiły środki pochodzące z budżetu państwa w ramach wkładu własnego. Dla dalszego ograniczania dystansu rozwojowego między Polską a wysoko rozwiniętymi krajami UE konieczne jest prowadzenie polityki rozwoju stymulującej wzrost gospodarczy, oparty na poprawie innowacyjności, wykorzystaniu potencjałów związanych z kreatywnością i przedsiębiorczością społeczeństwa oraz umiejętności współpracy. Niezbędne jest zatem przejście od wzrostu ilościowego na rzecz budowy gospodarki opartej na wiedzy.

## Literatura

- Agenda 2000. Unia Europejska rozszerzona i silniejsza* (1997). Warszawa: Komitet Integracji Europejskiej.
- Bąkowski, A., Siemaszko, A., Snarska-Świdarska, M. (2007). *Jak zostać regionem wiedzy i innowacji*. Warszawa: Twigger.
- Górac, M. (2015). Wybrane poglądy na temat innowacji jako czynnika konkurencyjności podmiotów gospodarczych. *Prace Naukowo-Dydaktyczne PWSZ Krosno*, 68, 31–55.
- Kierunki zwiększania innowacyjności gospodarki na lata 2007–2013* (2006). Warszawa: Ministerstwo Gospodarki Kopaliniński, W. (2007). *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych z almanachem*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza Rytm.
- Koziol-Nadolna, K. (2012). Modele zarządzania innowacjami w XXI wieku. W: B. Mikuła (red.), *Historia i powstanie nauk o zarządzaniu*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie.
- Kraśnicka, T. (2013). Innowacyjność przedsiębiorstw – uwarunkowania organizacyjne. *Studia Ekonomiczne*, 136, 165–179.
- Narodowy Plan Rozwoju 2004–2007* (2004). Warszawa: Rada Ministrów RP.
- Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013* (2007). Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.
- Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka 2007–2013* (2007). Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.
- Program Operacyjny Inteligentny Rozwoju na lata 2014–2020* (2017). Warszawa: Ministerstwo Rozwoju.
- Programowanie perspektywy finansowej 2014–2020 – Umowa Partnerstwa* (2017). Warszawa: Ministerstwo Rozwoju.

- Sektorowy Program Operacyjny Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw 2004–2006 (2004). Warszawa.
- Sikora, J., Uziębło, A. (2013). Innowacja w przedsiębiorstwie – próba zdefiniowania. *Zarządzanie i Finanse*, 2 (2), 351–376.
- Sługocki, W. (2005). *Wybrane aspekty finansowego wsparcia Unii Europejskiej w Polsce*. Zielona Góra: Oficyna Wydawnicza Uniwersytetu Zielonogórskiego.
- Śpionek, A. (2010). *Innowacyjność – definicja, ogólne informacje o innowacyjności w regionie*. Łódź: Urząd Marszałkowski w Łodzi.

**INNOVATIVENESS OF THE ECONOMY IN THE LIGHT OF NATIONAL OPERATIONAL PROGRAMS IMPLEMENTED IN POLAND AS PART OF THE EUROPEAN UNION'S COHESION POLICY IN 2004–2020**

**Keywords:** innovation, economy, competitiveness, operational program, European Union

**Summary.** The article presents Polish experience in building a competitive economy with financial support from the European Union budget as part of national operational programs. In this context, considerations began by clarifying the concept of innovation, then both the potential of the Polish economy on the eve of European integration, the strategic planning process and operational programs entirely focused on supporting those elements that directly and indirectly affect the growth of innovation of domestic business entities were presented. The article also draws attention to the scale of financial resources allocated to support the innovativeness of the Polish economy in particular programming periods, the evolution of goals and priorities and the entities involved in the implementation of these issues.

*Translated by Sławomir Kotylak and Waldemar Sługocki*

## Cytowanie

Kotylak, S., Sługocki, W., (2018). Innowacyjność gospodarki w świetle krajowych programów operacyjnych realizowanych w Polsce w ramach polityki spójności Unii Europejskiej w latach 2004–2020. *Ekonomiczne Problemy Usług*, 2 (131/1), 169–182. DOI: 10.18276/epu.2018.131/1-17.