

Ewolucja polityki wspierania innowacyjności przedsiębiorstw prywatnych Unii Europejskiej

Tomasz Pilewicz

„Ach, muzu płomienna, ześlij nam rajski dar wynalazczości.”⁴⁶¹

W warunkach globalnej konkurencji, szybko zachodzących zmian i wyczerpujących się trwałych źródeł rozwoju, innowacje oraz ich komercjalizacja są tym, w czym Unia Europejska (UE) upatruje skutecznego rozwiązania dla budowy długoterminowej, globalnej przewagi konkurencyjnej.

Szczególnie interesującym wycinkiem polityki wspierania innowacyjności UE jest polityka wspierania innowacyjności przedsiębiorstw prywatnych, które w istotnej mierze decydują o konkurencyjności gospodarek narodowych. Celem artykułu jest przedstawienie dotychczasowej logiki oraz kierunków zmian w polityce wspierania innowacyjności przedsiębiorstw prywatnych UE na podstawie przeglądu wspólnotowego i krajowego ustawodawstwa oraz krajowej i zagranicznej literatury przedmiotu.

W artykule przyjęto szeroką definicję innowacji, zgodną z tzw. podręcznikiem z Oslo, która mówi, że innowacją jest wprowadzenie do praktyki w przedsiębiorstwie nowego lub znacznie ulepszonego rozwiązania w odniesieniu do produktu, towaru lub usługi, procesu, marketingu, czy organizacji⁴⁶².

Aby możliwe było określenie ścieżki ewolucji dla jakiegokolwiek polityki UE, konieczne jest zarysowanie jej stanu obecnego i przesłanek, które ją ukształtowały. Działania nastawione na wspieranie konkurencyjności gospodarek narodowych Państw członkowskich UE były obecne od początku rozwijanych procesów integracyjnych, jednak podnoszenie konkurencyjności przez innowacyjność zostało zintensyfikowane w pierwszej dekadzie XXI wieku. Dokonało się to dzięki wyraźnemu wyznaczeniu priorytetu dla wspierania obszaru badań i rozwoju (B+R) prowadzących do powstawania innowacji w Strategii Lizbońskiej w 2000 r. Dzisiejszy stan polityki innowacyjności UE skierowanej na wzrost innowacyjności przedsiębiorstw prywatnych wyznacza Strategia Lizbońska. O stronie praktycznej funkcjonującej polityki stanowią zaś instrumenty wspierania innowacyjności

⁴⁶¹Cyt. za: W. Szekspir, *Król Henryk V*, w przekładzie St. Barańczaka [w:] W. Isaacson, *Steve Jobs*, Kraków 2011, s. 16.

⁴⁶²Oslo Manual, *Guidelines for Collecting and Interpreting Innovation Data*, third edition, a joint publication of OECD and Eurostat, OECD 2005, s. 46.

współfinansowane z funduszy strukturalnych UE w okresie programowania 2007-2013 oraz instrumenty przygotowywane do wdrożenia w okresie 2014-2020.

W okresie programowania 2007-2013 wspieranie innowacyjności UE skierowane do przedsiębiorstw realizowane było na dwóch płaszczyznach. Do pierwszej z nich należą programy wsparcia dostępne dla wszystkich potencjalnych beneficjentów z krajów członkowskich UE, niezależnie od ich geograficznej lokalizacji, które są wdrażane bezpośrednio przez Komisję Europejską (tzw. *direct management*) przez tzw. Programy Ramowe (PR), a do drugiej programy wsparcia wdrażane na poziomie krajów członkowskich UE (tzw. *shared management*), skierowane do potencjalnych beneficjentów wyłącznie z terytorium danego kraju. Przykładami działań skierowanymi na podnoszenie innowacyjności przedsiębiorstw i wdrażane na poziomie krajów członkowskich UE w Polsce będą np. Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka 2007-2013 (PO IG), Program Operacyjny Kapitał Ludzki 2007-2013 (PO KL), czy dedykowane wspieraniu innowacyjności komponenty Regionalnych Programów Operacyjnych (RPO). Z kolei działaniem skierowanym na podnoszenie innowacyjności przedsiębiorstw wdrażanym z poziomu Komisji Europejskiej będzie np. tzw. 7. Program Ramowy.

Na podstawie analizy dotychczasowych działań wdrażanych przez Komisję Europejską oraz kraje członkowskie UE realizowanych w ramach w okresie programowania 2007-2013, można zaobserwować, iż zwiększanie innowacyjności gospodarek UE realizowane było m.in. przez:

- Wspieranie działań mających podnosić innowacyjność administracji centralnej i samorządowej (m.in. przez wsparcie rozwoju usług administracji elektronicznej, współfinansowanych w Polsce przez PO IG),
- Wspieranie tzw. inteligentnej specjalizacji całych regionów (m.in. dzięki powstawaniu tzw. Regionalnych Strategii Innowacji finansowanych z programów ramowych Komisji Europejskiej, skierowanych na wzmocnienie regionalnych nisz innowacyjnych),
- Wzmacnianie innowacyjności uczelni i jednostek naukowo-badawczych (m.in. przez wspieranie rozwoju nauki z biznesem, zakup infrastruktury badawczej i realizację projektów B+R współfinansowanych w Polsce przez PO IG),
- Wzmacnianie innowacyjności przedsiębiorstw (m.in. zakup zaawansowanych technologicznie rozwiązań, czy wspieranie oddolnego powstawania innowacji, współfinansowanych w Polsce przez PO IG, czy PO KL w odniesieniu do tzw. innowacji społecznych⁴⁶³).

⁴⁶³ W ramach PO KL uruchomiono działanie pilotażowe skierowane na pobudzenie innowacji przedsiębiorstw społecznych zasilane z Europejskiego Funduszu Społecznego. Informacja na oficjalnym portalu internetowym Europejskiego Funduszu Społecznego

Przeanalizowana dla okresu programowania 2007-2013 logika interwencji i wynikające z niej narzędzia finansowe skierowane na wsparcie działań podnoszących innowacyjność wymienionych typów beneficjentów uwzględniały zarówno wsparcie funduszami strukturalnymi UE w formie bezzwrotnej, czyli w postaci tzw. grantów, jak i wsparcie w formie zwrotnej, czyli np. w formie preferencyjnych pożyczek czy dofinansowywanych funduszami UE gwarancji pożyczkowych, popularnych w wysoko rozwiniętych krajach członkowskich UE. W odniesieniu do Polski zauważyć należy, że wsparcie oferowane w ramach dotychczasowo dostępnych instrumentów bazowało głównie na bezzwrotnych formach pomocy, czyli na logice grantowej.

Próbując nakreślić kierunek ewolucji polityki wspierania innowacyjności UE, należy również zwrócić uwagę na przesłanki programowania i projekty rozporządzeń dla perspektywy finansowej UE 2014-2020. Projekt tak zwanego rozporządzenia ogólnego dla okresu programowania 2014-2020 zwraca uwagę na możliwości szerszego zastosowania instrumentów wsparcia z funduszy strukturalnych UE w formie zwrotnej, czyli tak zwanych instrumentów finansowych⁴⁶⁴, co daje możliwość szerszego wspierania tymi narzędziami innowacyjności przedsiębiorstw. W dyskursie dotyczącym okresu programowania 2014-2020 można doszukać się przesłanek pozwalających wnioskować o „zwijaniu się” finansowego zaangażowania funduszy strukturalnych UE w bezzwrotne formy wsparcia i coraz większych preferencji dla form zwrotnych.. Instrumenty tego rodzaju przekazane beneficjentom np. w formie preferencyjnej pożyczki, czy gwarancji pożyczkowej mogą po wykonaniu przewidywanego dla nich obiegu wrócić do systemu wsparcia i wspierać kolejnych beneficjentów⁴⁶⁵. Dodatkowo zwraca się uwagę na aspekt rosnącego poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego państw członkowskich UE i fakt, że wsparcie w formie grantów, choć relatywnie proste we wdrażaniu i z tego względu korzystne dla beneficjentów, w odróżnieniu od wsparcia w formie zwrotnej, uniemożliwia uzyskanie dodatkowych, korzystnych efektów zewnętrznych wynikających ze zwrotu udzielonego wsparcia i większego włączania we współfinansowanie sektora prywatnego oraz umożliwienia kolejnego cyklu obiegu środków.

Już w perspektywie finansowej 2007-2013 można było zaobserwować wdrożenia zwrotnych instrumentów wsparcia nastawionych na jak najbardziej efektywne pobudzenie inwestycji w innowacje i angażowanie się przedsiębiorstw w doprowadzanie podjętych przedsięwzięć do końca.

http://www.efs.gov.pl/Wiadomosci/Strony/Ruszyly_pożyczki_dla_podmiotow_ekonomii_spol_w_Dzialaniu_14_POKL_2_20413.aspx?param=articles, 27.04.2013.

⁴⁶⁴Wniosek Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie przepisów szczegółowych dotyczących Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i celu Inwestycje na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia oraz w sprawie uchylecia rozporządzenia (WE) nr 1080/2006, Bruksela, dn. 11.09.2012, KOM(2012) 496 wersja ostateczna 2011/0275 (COD), art. 32-35.

⁴⁶⁵Polska w latach 2014-2020 dostanie z UE 500 mld zł, Puls Biznesu, <http://www.pb.pl/3001396,91506,polska-w-latach-2014-2020-dostanie-z-ue-500-mld-zl>, 27.04.2013.

Przykładów możliwego kierunku rozwoju instrumentów wsparcia dostarcza np. instrument finansowy dostępny w perspektywie finansowej 2007-2013 w Republice Czeskiej, zaliczanej do kraju tzw. „umiarkowanych innowatorów”, polegający na połączeniu instrumentu jakim jest gwarancja pożyczkowa z grantem, ale wypłacanym dopiero wtedy, gdy przedsięwzięcie innowacyjne, dla którego sfinansowania potrzebna była gwarancja, zostało zrealizowane do końca zgodnie z zakładanym planem biznesowym przedstawionym przez wnioskodawcę wsparcia⁴⁶⁶. Instrument ten obrazuje sposób zmniejszenia zaangażowania udziału środków publicznych przy jednoczesnej maksymalizacji efektywności zainwestowanych we wspieranie innowacji środków i premiującej pełną realizację podjętych przedsięwzięć.

Bazując na powyższym, w odniesieniu do analizowanego wsparcia innowacyjności przedsiębiorstw można przyjąć, że w okresie programowania 2014-2020 przedsięwzięcia bardzo innowacyjne i wysoce niepewne, nadal ze względu na wpisane w nie ryzyko, będą mogły liczyć na wsparcie w formie bezzwrotnej, natomiast te mniej ryzykowne, np. związane z internacjonalizacją wytworzonego w procesie badań i rozwoju produktu, czy usługi - na wsparcie w formie zwrotnej. Taki model wsparcia już występuje w krajach należących do tzw. „liderów innowacji”, do których należą m.in. Dania, Finlandia, Niemcy, czy Szwecja przedstawione w raporcie Innovation Union Scoreboard⁴⁶⁷.

Wspieranie innowacyjności przedsiębiorstw w formie zwrotnej może przybrać formę zinstytucjonalizowaną, w postaci powstania na szczeblu krajowym i/lub w każdym z regionów UE „wehikułów finansowych” zasilonych funduszami strukturalnymi UE, udzielających wsparcia zwrotnego na podnoszenie innowacyjności przedsiębiorstw na warunkach konkurencyjnych dla nisz inwestycyjnych, dla których nie jest udzielane wsparcie przez komercyjne banki, czy fundusze pożyczkowe. Przesłanką do tego jest zarówno wspomniana wcześniej, szczególnego rodzaju preferencja dla tworzenia instrumentów finansowych z funduszy strukturalnych UE, jak i niespotykane dotychczas pod względem wielkości nakłady finansowe mające wspierać badania i rozwój w kolejnym okresie programowania i wynikające z nadania rozwojowi innowacyjnemu UE kierunku strategicznego, w tym przez wyróżniający się ze względu na wielkość planowany program ramowy Horyzont 2020 mający być zarządzanym bezpośrednio przez Komisję Europejską⁴⁶⁸.

⁴⁶⁶Innovation Union Scoreboard, Mini Country Report/Czech Republic, European Union 2011.

⁴⁶⁷Innovation Union Scoreboard 2011, PRO INNO Europe, European Union 2011.

⁴⁶⁸EUROPA 2020 Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu Społecznemu, Bruksela, 3.03.2010, KOM (2010) 2020 wersja ostateczna, Wniosek Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie przepisów szczegółowych dotyczących Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i celu Inwestycje na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia oraz w sprawie uchylenia rozporządzenia (WE) nr 1080/2006, Bruksela, dn. 11.09.2012, KOM(2012) 496 wersja ostateczna 2011/0275 (COD), art. 9, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Horyzont

Ekstrapolując trend polegający na rosnącym poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego państw członkowskich UE i związanym z tym zmniejszaniu preferencji dla bezzwrotnych form finansowego zaangażowania UE w wyrównywanie deficytów w poziomie innowacyjności gospodarek, można przyjąć że na przestrzeni najbliższych lat nastąpi zmiana modelu wspierania innowacyjności przedsiębiorstw polegająca na przejściu z wspierania innowacyjności głównie środkami bezzwrotnymi do form wymagających większego współuczestnictwa w formie wsparcia zwrotnego. Można przypuścić, że maksymalny poziom współfinansowania przedsięwzięcia środkami publicznymi będzie odzwierciedlał poziom ryzyka beneficjenta i będzie tym mniejszy, im dane przedsięwzięcie będzie mniej ryzykowne.

Przy zmniejszaniu preferencji dla bezzwrotnych form wsparcia innowacyjności przedsiębiorstw, dodatkowej wagi mogą nabrać tzw. „miękkie”, niefinansowe instrumenty wsparcia”, tak jak ma to obecnie miejsce np. w Austrii, kraju zaliczanym do tzw. kategorii „podążających za liderami”, w której istotną rolę odgrywają konkursy dla przedsiębiorstw, w których nagrodą jest wspieranie przedsiębiorców na rynkach globalnych przez promocję ich produktów i usług dzięki zaangażowaniu izb handlowo-gospodarczych kraju⁴⁶⁹.

Podsumowując, zdaniem autora eseju, należy oczekiwać, że wsparcie gospodarek państw członkowskich UE skierowane na podnoszenie innowacyjności przedsiębiorstw będzie ewoluowało i zostanie zdominowane przez urynkowane formy wsparcia, włączające w jak największym stopniu kapitał prywatny stymulując jego obieg i efekt dźwigni finansowej powstający z zaangażowania pieniądza publicznego. Dodatkowo, większe znaczenie mają szanse nabrać programy zarządzane bezpośrednio przez Komisję Europejską oraz rozwiązania, które przy względnie niewysokich nakładach będą efektywnie wzmacniały globalną konkurencyjność komercjalizowanych przez przedsiębiorstwa innowacyjnych produktów oraz usług.

2020” - program ramowy w zakresie badań naukowych i innowacji, Bruksela, dn. 30.11.20122, KOM (2011) 808 wersja ostateczna.

⁴⁶⁹ Innovation Union Scoreboard, Mini Country Report/Austria, European Union 2011.

Streszczenie

Artykuł w sposób syntetyczny przedstawia dotychczasową logikę oraz instrumenty realizacji polityki wspierania innowacyjności przedsiębiorstw prywatnych UE. W oparciu o analizę wspólnotowego oraz krajowego ustawodawstwa, polskiej i zagranicznej literatury przedmiotu zarysowane zostają kierunki ewolucji analizowanej polityki.

Summary

Article in comprehensive way presents the logic and instruments supporting innovativeness of private companies in the European Union. Basing on analysis of European Union and national legislation, Polish and foreign subject matter literature the policy evolution directions has been outlined.