

TOMASZ GRZEGORZ GROSSE
Warszawa

PERSPEKTYWY ROZWOJU GOSPODARKI OPARTEJ NA WIEDZY W UNII EUROPEJSKIEJ I POLSCE

Jak pokazują rozliczne badania, wzrost gospodarczy jest w szczególnie silnym stopniu związany w ostatnich latach z rozwojem nowoczesnych technologii, infrastruktury telekomunikacyjnej i nakładami na badania i rozwój (B+R)¹. Dlatego też najbardziej nowoczesną i konkurencyjną w skali globalnej gospodarkę nazywa się również gospodarką opartą na wiedzy (GOW), gdyż właśnie wiedza i nauka stanowią zarówno przyczynę jej rozwoju, źródło przewagi konkurencyjnej, a także podstawową wartość (kapitał) dla działalności rynkowej i eksportowej. Wzrost gospodarczy jest także powiązany z umiejętnością jak najbardziej pełnego i efektywnego zagospodarowania zasobów ludzkich. Z uwagi na procesy globalizacji gospodarki i związane z tym możliwości przesunięcia produkcji pracochłonnej do krajów rozwijających się kraje wysoko rozwinięte opierają swoje strategie zatrudnienia przede wszystkim na rozwoju wysoko kwalifikowanych kadr. Jednocześnie wysoki poziom wykształcenia i umiejętności zawodowych pracowników jest fundamentem rozwoju nowoczesnej gospodarki. Jest również silnie skorelowany ze wzrostem gospodarczym².

Fundamentalne znaczenie dla rozwoju GOW mają strategie polityki przemysłowej i handlowej władz publicznych. Rządy wielu krajów (a w przypadku UE – władze ponadnarodowe) rywalizują ze sobą w obrębie polityki handlowej, inwestycyjnej i regulacyjnej w celu zapewnienia sektorom o strategicznym znaczeniu przewagi konkurencyjnej³. W trakcie tego działania splatają się ze sobą

¹ A. Bassanini, S. Scarpetta, *Growth, Technological Change, and ICT Diffusion: Recent Evidence from OECD Countries*, „Oxford Review of Economic Policy”, vol. 18, no 3, 2002; J. Fagerberg, *Technology, Growth and Competitiveness. Selected Essays*, Edward Elgar, Cheltenham UK – Northampton, MA, USA 2002. B. Steil, D.G. Victor, R.R. Nelson, *Technological Innovation & Economic Performance*, Princeton University Press, Princeton – Oxford 2002.

² A. Bassanini, S. Scarpetta, *Growth, Technological Change, and ICT Diffusion: Recent Evidence from OECD Countries*, „Oxford Review of Economic Policy”, vol. 18, no 3, 2002.

³ F. M. Scherer, *International High-technology Competition*, Cambridge, MA: Harvard University Press, 1992; B. J. Spencer, J. A. Brander, *International R&D rivalry and industrial strategy*, „Review of Economic Studies” 50, 1983. K. Stegemann, *Policy rivalry among industrial states: what can we learn from models of strategic trade policy*, „International Organization” 43, 1989. L. D. Tyson, P.H. Chin, *Industrial Policy and Trade Management in the Commercial Aircraft Industry*, w: L. D. Tyson

lobbying środowisk gospodarczych oraz strategiczna polityka władz publicznych⁴. Przykładem przemysłów o szczególnym znaczeniu dla rozwoju GOW jest m.in. sektor zbrojeniowy⁵, telekomunikacyjny, kosmiczny, biotechnologiczny i medyczny⁶. W zasadzie nie kwestionuje się wagi polityki publicznej dla rozwoju GOW. Dyskutowany jest natomiast kształt instytucjonalny i regulacyjny tej polityki, a także jej powiązanie z pokrewnymi działaniami publicznymi, m.in. polityką konkurencji, systemem patentowym itp.⁷.

Podstawowym celem niniejszego artykułu jest analiza doświadczeń europejskiej polityki skierowanej na rzecz pobudzenia badań i rozwoju oraz rozwoju nowoczesnych technologii. Zamierzam także przyjrzeć się propozycjom rozwoju tej polityki w najbliższych latach. W dalszej części tekstu zostanie przedstawiona analiza stanu polskiej gospodarki oraz perspektywy rozwoju najbardziej konkurencyjnego i nowoczesnego jej segmentu. Na zakończenie zostaną zaprezentowane rekomendacje dla polityki rządu w tym zakresie.

DOŚWIADCZENIA POLITYKI ROZWOJU BADAŃ I INNOWACJI W UNII EUROPEJSKIEJ

Początki europejskiej polityki badań i rozwoju technologicznego (*research and technological policy*) sięgają początków wspólnot europejskich, przynajmniej roku 1957, kiedy powołano Europejską Wspólnotę Energii Atomowej (EURATOM) oraz sieć Wspólnych Centrów Badawczych (*Joint Research Centre*). Polityka ta miała na celu zajmowanie się najbardziej zaawansowaną technologią, miała strategiczne znaczenie polityczne i gospodarcze, wiązała się ze współpracą między państwami członkowskimi oraz opierała się na wieloletnim planowaniu i współfinansowaniu z budżetu wspólnotowego. Istniało silne odniesienie do procesów integracyjnych, gdyż w założeniu J. Monneta współpraca technologiczna w tak strategicznej dziedzinie jak energetyka musiała mieć poważne implikacje integracyjne na płaszczyźnie gospodarczej, politycznej i militarnej⁸.

Działania w zakresie GOW zostały zainicjowane na przełomie lat 70. i 80. w wyniku pogorszenia się sytuacji gospodarczej w Europie po załamaniach

(red.). *Who's Bashing Whom? Trade Conflict in High-technology Industries*. Institute for International Economics, Washington, DC 1992.

⁴ J. Lembke, *Defining the New Economy in Europe. A Comparative Analysis of EU Technology Infrastructure Policy, 1995-2001*. Stockholm University, Stockholm 2002.

⁵ G. Sen, *The Military Origins of Industrialisation and International Trade Rivalry*, Frances Pinter Publishers Ltd, London 1984.

⁶ B. Steil, D. G. Victor, R. R. Nelson, *Technological Innovation*, op. cit.

⁷ B. H. Hall, *The Assessment: Technology Policy*, „Oxford Review of Economic Policy”, vol. 18, no 1, 2002.

⁸ M. Sharp, *The Community and new technologies*, w: J. Lodge (red.), *The European Community and the Challenge of the Future*, Pinter, London 1993.

paliwowych. Było to związane z wysiłkami komisarza ds. przemysłu E. Davignona. Jego inicjatywy koncentrowały się na pobudzeniu międzynarodowej konkurencyjności przedsiębiorstw europejskich, przede wszystkim poprzez poprawę ich potencjału technologicznego. Działania ze strony Komisji Europejskiej zmierzały w tym czasie nie tylko do zwiększenia nakładów badawczo-rozwojowych, ale również łączenia wysiłków poszczególnych firm i wyeliminowania niepotrzebnego dublowania działań rozwojowych w poszczególnych krajach. Zachęcano również do tworzenia sieci współpracujących ze sobą instytucji naukowych, finansowych i przedsiębiorstw. W wyniku tych działań w 1984 r. powołano pierwszy program wspólnotowy adresowany do przedsiębiorstw *ESPIRIT*⁹ o budżecie ponad 750 mln *ecu*. Wkrótce uruchomiono kolejne programy technologiczne¹⁰. W 1987 r. pojawił się pierwszy duży program szkoleniowy *COMETT*¹¹, którego głównym zadaniem było przygotowanie wysoko kwalifikowanych kadr. W tym samym roku polityka badań i rozwoju technologicznego uzyskała podstawę prawną w Jednolitym Akcie Europejskim, a instytucją odpowiedzialną za zarządzanie nią i monitorowanie została Komisja Europejska. Na początku lat 90. pojawiły się programy zorientowane na przepływ technologii między sektorami, regionami i firmami (zwłaszcza do małych i średnich firm)¹². Ponadto programy inicjowane przez Komisję Europejską w latach 90. poszerzyły krąg zainteresowań ze sfery czysto gospodarczej na rzecz innowacyjności w innych dziedzinach, np. społecznej i ekologicznej¹³.

Jednak najpełniej rozwinęła się europejska polityka badań i rozwoju technologicznego w wyniku wprowadzenia wieloletnich programów ramowych, zainicjowanych po raz pierwszy w latach 1984-1987. Jest to obecnie najważniejszy instrument omawianej polityki UE. Obejmuje różnorodne inicjatywy programowe i finansuje wcześniej powołane instytucje badawczo-rozwojowe (m.in europejskie

⁹ *ESPIRIT – European Programme for Research in Information Technology.*

¹⁰ W 1985 r. uruchomiono m.in. program badawczy w zakresie technologii telekomunikacyjnych *RACE (Research in Advanced Communications for Europe)*, w 1989 r. zainicjowano *BRITE (Basic Research in Industrial Technologies)*, połączony później z *EURAM (Advanced Materials for Europe)*. Inne programy technologiczne uruchomione w drugiej połowie lat 80.: *BAP (Biotechnology Action Programme)*, poszerzony później jako *BRIDGE (Biotechnological Research for Innovation, Development and Growth in Europe)*. L. K. Mytelka, K. Smith, *Interactions between policy learning and innovation theory*, w: P. Conceicao, M. V. Heitor, B. A. Lundvall (red.), *Innovation, Competence Building and Social Cohesion in Europe*, Edward Elgar, Cheltenham UK – Northampton, MA, USA, 2003.

¹¹ *COMETT – Community Programme in Education and Training for Technology.*

¹² Przykładem może być program *SPRINT – SPAL – Specific Projects Action Line.*

¹³ A. M. El-Agraa, *The European Union. Economics & Policies*, Prentice Hall, London – New York 2001, s. 220-225; R. Levy, *Implementing European Union Public Policy*, Edward Elgar, Cheltenham UK – Northampton, MA, USA, 2000; L. K. Mytelka, K. Smith, *Interactions between*, *op. cit.*

centra badawcze). Programy ramowe są inicjowane przez Komisję Europejską i zatwierdzone przez Radę UE (obecnie w procedurze kodecyzji z Parlamentem UE). Komisja odpowiada w dużym stopniu za zarządzanie programami, chociaż niektóre jego komponenty zostały zdecentralizowane do poziomu krajów członkowskich. Komisja zachowuje jednak wiele kluczowych decyzji dotyczących zatwierdzenia poszczególnych projektów, a także odpowiada za monitoring i poprawność wydatkowania funduszy europejskich. Poszczególne segmenty programów są współfinansowane w różnym stopniu przez budżet UE.

Analizując kolejne wersje programów ramowych, można zauważyć wewnętrzną zmianę priorytetów, charakterystyczną dla polityki europejskiej w omawianej dziedzinie. Kolejne budżety programów ramowych rosły i obejmowały coraz większy procentowy udział w ramach budżetu UE, co dowodzi stopniowego zwiększania rangi tej polityki. W ramach 6. programu ramowego na lata 2002-2006 budżet wynosi 17,5 mld euro (w cenach z 2002 r.), co stanowi ok. 4% całego budżetu UE¹⁴. Jest to w dalszym ciągu znacznie mniejszy odsetek środków aniżeli przeznaczony na politykę rolną lub spójności. Jednak wraz z pogłębianiem się dyskusji na temat roli B + R w rozwoju gospodarczym i konieczności zwiększenia tempa realizacji strategii lizbońskiej¹⁵ rośnie również znaczenie europejskiej polityki badań i rozwoju technologicznego. Systematycznie maleje w ostatnich latach znaczenie badań w sektorze energetycznym, a także rozwoju technologii telekomunikacyjnych (najwyższy poziom w budżecie 2. i 3. programu ramowego). Co ciekawe, w porównaniu do poprzedniego, 5. programu ramowego zmniejszył się udział procentowy wydatków na projekty ekologiczne i dotyczące tzw. zrównoważonego rozwoju. Zmniejszono również udział budżetu przeznaczanego na rozwój społeczeństwa informatycznego, chociaż w dalszym ciągu jest to pod względem wielkości środków finansowych priorytet 6. programu ramowego. Natomiast stopniowo rośnie znaczenie projektów szkoleniowych, biotechnologicznych, medycznych oraz dotyczących nowych technologii materiałowych (np. nanotechnologii).

Rośnie również znaczenie programów kosmicznych i lotniczych, z których najważniejszym jest program nawigacji satelitarnej Galileo. Jego realizacja została

¹⁴ *Participating in European Research. Guide for Applicants under the Sixth Framework Programme for European Research & Technological Development (2002-2006)*. European Commission, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg 2004.

¹⁵ Strategia lizbońska została przyjęta podczas szczytu Unii Europejskiej pod koniec marca 2000 r. Została ukierunkowana na realizowanie celów rozwoju gospodarczego, zwłaszcza związanego z poprawą konkurencyjności, dalszą liberalizacją niektórych segmentów wspólnego rynku, szerszego wprowadzenia nowoczesnych technologii do działalności gospodarczej itd. Jednocześnie w omawianej strategii znalazły się priorytety związane z rozwojem społecznym i edukacją, w tym przeciwstawiające się bezrobociu i marginalizacji społecznej, a także dotyczące poprawy stanu środowiska naturalnego itp. W ten sposób strategia lizbońska łączy cele poprawy konkurencyjności ekonomicznej z celami społecznymi i zrównoważonym rozwojem gospodarczym.

formalnie rozpoczęta w 2003 r. Analiza funkcjonowania tego programu skłania do wielce interesujących wniosków, odnoszących się do motywów rozwoju polityki technologicznej w UE. Ogromne znaczenie mają tutaj decyzje podejmowane na najwyższym politycznym szczeblu. Były one wywołane kilkoma przyczynami, m.in. rosnącym znaczeniem rywalizacji technologicznej i militarnej z USA (Galileo to również system nawigacji do celów wojskowych), a także niechęcią do uzależnienia się od usług systemu amerykańskiego. Nie bez znaczenia była również perspektywa rozwoju europejskiej polityki bezpieczeństwa, szczególnie po kontrowersjach dotyczących konfliktu w Iraku. Ponadto system nawigacji kosmicznej ma dalekosiężne znaczenie dla rozwoju wielu gałęzi gospodarczych, a badania w tej dziedzinie mogą przynieść mnożnikowe zastosowania w innych sektorach gospodarki. Dlatego duży wpływ na decyzje Komisji Europejskiej i później Rady UE miało dobrze zorganizowane (zarówno na poziomie europejskim, jak również narodowym) lobby przemysłowe, składające się głównie z firm telekomunikacyjnych, lotniczych, kosmicznych i zbrojeniowych¹⁶.

Założeniem 6. programu ramowego jest skoncentrowanie wydatków na wybranych, strategicznych priorytetach rozwojowych, wzmacnianie sieci instytucjonalnej w ramach Europejskiego Obszaru Badawczego (*European Research Area*), a także zwiększenie poziomu koordynacji i uproszczenie procedur administracyjnych. Jest to związane z zarzutami ekspertów dotyczącymi nadmiernego biurokratyzowania programów, niezbyt dobrego rozpowszechniania informacji i scentralizowanego systemu podejmowania decyzji¹⁷.

Największymi beneficjentami polityki badań i rozwoju technologicznego są największe kraje członkowskie: Niemcy, Wielka Brytania, Francja i Włochy. Jednocześnie w przeliczeniu na mieszkańców oraz pracowników – największymi odbiorcami środków w ramach omawianej polityki są kraje nordyckie, mające największy potencjał absorpcyjny i silne narodowe polityki rozwoju B + R. Około 50% wydatków 2. i 3. programu ramowego trafiło do najbardziej rozwiniętych dziesięciu regionów UE. Jednocześnie najslabiej korzystają z polityki unijnej kraje kohezyjne¹⁸. Najczęściej jest to poniżej średniego poziomu absorpcji w UE. W omawianych krajach głównymi beneficjentami tej pomocy są instytucje naukowe i publiczne zakłady badawcze, a nie przedsiębiorstwa prywatne. Jednocześnie kooperacja z czołowymi ośrodkami innowacyjnymi w Europie Zachodniej odbywa

¹⁶ J. Lembke, *Strategies, Politics and High Technology in Europe*, Comparative European Politics, no 1.

¹⁷ R. Levy, *Implementing European*, op. cit.

¹⁸ Do grupy tzw. krajów kohezyjnych zaliczane są najuboższe państwa UE, w których dochód na głowę mieszkańca wynosi poniżej 90% średniej na terenie UE. Korzystają one z tzw. Funduszu Spójności (kohezyjnego). W kolejnych dwóch okresach budżetowych, tj. na lata 1993-1999 i 2000-2006 z funduszu finansowano inwestycje infrastrukturalne w Grecji, Hiszpanii, Portugalii i Irlandii (Irlandia korzystała z Funduszu Spójności w latach 2000-2003 na zasadach przejściowych).

się w sposób „wyspowy”, a więc bez szerszego znaczenia dla poprawy poziomu innowacyjności w danym kraju kohezyjnym¹⁹. Można z tego wnioskować, że dotychczasowa polityka innowacyjna UE faktycznie przyczyniała się do powiększania, a nie zmniejszania dysproporcji rozwojowych w ramach UE. Jest to niewątpliwie jeden z największych niedostatków tej polityki, ale również poważne wyzwanie na przyszłość.

Problemem polityki badań i rozwoju technologicznego jest także koordynacja z innymi politykami ekonomicznymi UE, zwłaszcza polityką konkurencji. Jak się wydaje, można tutaj wyróżnić przynajmniej dwa aspekty odniesienia do konkurencyjności gospodarczej. Po pierwsze, chodzi o zachowanie warunków konkurencji w ramach wspólnego rynku. Wiedza i innowacja technologiczna jest istotnym elementem rywalizacji rynkowej między przedsiębiorstwami i krajami. Jednak niektóre działania związane z poprawą poziomu technologicznego koncernów europejskich na arenie globalnej wymagają niekiedy połączenia wysiłków nawet dominujących podmiotów, a także wsparcia publicznego dla bardzo kosztownych rodzajów badań. Konkurencyjność globalna wymaga więc w niektórych przypadkach ograniczenia regulacji dotyczących pomocy publicznej, a więc wprowadzenia ograniczeń w zakresie dotychczasowej polityki konkurencji. Co więcej, dla wzmocnienia konkurencyjności w skali globalnej, a także pogłębienia integracji europejskiej współpraca między przedsiębiorstwami różnych krajów UE w dziedzinie B + R wydaje się być szczególnie ważna.

Drugim aspektem relacji polityki badań i rozwoju technologicznego z polityką konkurencyjności są problemy rozwojowe krajów najuboższych, zwłaszcza nowych krajów członkowskich. Tutaj, jak się wydaje, pomoc publiczna w zakresie GOW jest szczególnie wskazana i nie powinna być nadmiernie ograniczana regulacjami polityki konkurencji. Co więcej, pomoc publiczna w zakresie polityki innowacyjnej dla tych krajów powinna być specjalnie wyprofilowana, z naciskiem na tworzenie warunków dla absorpcji nowoczesnych technologii, a więc rozwijanie infrastruktury naukowej i wspieranie rozwoju zasobów ludzkich. Obroną interesów przedsiębiorstw technologicznych z krajów wysoko rozwiniętych jest ustanowienie wspólnego europejskiego patentu. Jednocześnie polityka europejska powinna wspierać przepływ nowoczesnych technologii między przedsiębiorstwami zachodnioeuropejskimi a firmami z krajów kohezyjnych i nowych państw członkowskich. Ponadto polityka innowacyjna w omawianych krajach powinna mieć szczególne ukierunkowanie terytorialne. Dużo ważniejszym elementem jej konstrukcji musi być tworzenie sieci współpracujących instytucji w obrębie danego regionu aniżeli współpraca w skali ogólnoeuropejskiej.

¹⁹ M. Sharp T. S. Pereira, *Research and Technological Development*, w: R. Hall, A. Smith L. Tsoukalis, *Competitiveness and Cohesion in EU Policies*, Oxford University Press, Oxford – New York 2001.

Biorąc pod uwagę specyfikę B + R w krajach europejskich, a zwłaszcza wielkie zróżnicowanie modeli instytucjonalnych i priorytetów tej polityki w poszczególnych państwach, należy dążyć do maksymalnego uelastycznienia polityki UE w tej dziedzinie. Jednocześnie pozostawienie polityki europejskiej zupełnej swobodzie państw członkowskich nie przynosi spodziewanych rezultatów. Przykładem może być niska skuteczność programu *Eureka*²⁰. Został on zainicjowany przez Francję w 1985 r. Polegał na współpracy w dziedzinie B + R między poszczególnymi krajami europejskimi, bez większego udziału Komisji Europejskiej oraz budżetu wspólnotowego i jedynie przy niewielkiej roli koordynacyjnej paryskiego sekretariatu tego programu. W programie wzięło udział 12 ówczesnych krajów członkowskich oraz Hiszpania, Portugalia i Turcja²¹. Doświadczenia programu *Eureka* wskazują na potrzebę udziału funduszy unijnych w rozwoju programów innowacyjnych. Potrzebna jest również koordynacyjna i monitorująca rola Komisji Europejskiej. W tym wypadku szczególnie ważne jest określenie wspólnych dla obszaru UE standardów jakościowych dotyczących B + R i zasad monitorowania efektywności wydatków na te cele. Sensownym rozwiązaniem wydaje się być szersze wprowadzenie tzw. otwartej metody koordynacji²² do zarządzania polityką badań i rozwoju technologicznego. Dotychczas jest ona stosowana w tym obszarze w niewielkim stopniu, a programy europejskie są nadmiernie scentralizowane przez administrację brukselską²³. Szczególnie ważne jest jednak pozostawienie szerszej swobody programowej i organizacyjnej krajom członkowskim, a także regionalizacja tej polityki.

Komisja Europejska w trzecim raporcie kohezyjnym dostrzega wagę zdecentralizowanego zarządzania rozwojem regionalnym, a zwłaszcza wspierania rozwoju GOW na poziomie regionalnym i przy silnie rozwiniętym partnerstwie społecznym. Uznaje m.in., że kluczowym elementem skuteczności wprowadzania programów europejskich w tej dziedzinie jest odpowiednie zdecentralizowanie struktur programowych i implementacyjnych, jak również zapewnienie silnych i efektywnie działających regionalnych struktur administracyjnych²⁴. Także

²⁰ *Eureka – European Research Co-ordinating Agency*.

²¹ A. M. El-Agraa, *The European Union*, op. cit., s. 227-228.

²² Otwarta metoda koordynacji (*OMC – Open Method of Co-ordination*) została zainicjowana na szczycie lizbońskim w 2000 r. jako jedna z głównych metod realizowania strategii lizbońskiej. Jest ona zaczerpnięta z elastycznego koordynowania polityk narodowych w obszarze europejskiej unii walutowej z traktatów z Maastricht i Amsterdamu. Opiera się na ustanowieniu celów i warunków brzegowych implementacji danej polityki, pozostawiając swobodę jej realizowania państwom członkowskim. Jednocześnie metoda opiera się na cyklicznym monitorowaniu wdrażania danej polityki przez państwa członkowskie i raportach na ten temat przygotowywanych przez Komisję Europejską.

²³ R. Kaiser, H. Prange, *Managing diversity in a system of multi-level governance: the open method of co-ordination in innovation policy*, „Journal of European Public Policy”, nr 11, 2004.

²⁴ *A new partnership for cohesion. Convergence, Competitiveness, Cooperation. Third report on economic and social cohesion*, European Commission, Brussels 2004, s. XI, XIX.

w innych dokumentach wprowadzanie programów innowacyjnych na poziomie regionalnym Komisja Europejska uznaje za korzystne dla promowania rozwoju gospodarczego i efektywne z punktu widzenia zarządzania europejskimi funduszami²⁵. Przykładem takich programów jest inicjatywa KE dotycząca działań innowacyjnych podejmowanych w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Program jest skierowany przede wszystkim do regionów celu 1. i celu 2. europejskiej polityki spójności (w ramach perspektywy finansowej na lata 2000-2006). Ma zmniejszyć luki technologiczne między regionami UE i promować rozwój gospodarki opartej na wiedzy na szczeblu regionalnym. Eksperti KE zauważają, iż tradycyjnym sposobem rozwoju regionów problemowych i słabiej rozwijających się jest forsowanie inwestycji infrastrukturalnych (głównie transportowych i dotyczących ochrony środowiska), które w niewystarczającym stopniu pobudzają rozwój nowoczesnej gospodarki, a nawet przyczyniają się do zwiększania luki rozwojowej w zakresie GOW²⁶. Istotną zaletą programu jest jego zdecentralizowane zarządzanie. Programy regionalne, bazujące na regionalnych strategiach innowacyjnych, są przedstawiane bezpośrednio przez zainteresowane regiony do Komisji Europejskiej. Zaaprobowany przez KE program jest w całości zarządzany w regionie przez instytucje powołane przez władze regionalne (agencje wdrażające, komitety sterujące itd.). Jednak budżet omawianego programu jest niewielki i stanowi jedynie ok. 0,4% całości środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, co pokazuje w istocie brak woli politycznej do regionalizowania programów innowacyjnych.

Podsumowując dotychczasowe rozważania, warto podkreślić, że polityka badań i rozwoju technologicznego stopniowo rozszerza zakres swojego zainteresowania ze sfery *stricte* przemysłowej do społecznej, obejmując m.in. tematykę poprawy warunków życia, zdrowia mieszkańców i ochrony przyrody. Staje się także z biegiem czasu coraz bardziej istotna dla polityki na szczeblu unijnym. Stanowi obecnie nie tylko wyzwanie polityczne dla skuteczniejszego realizowania strategii lizbońskiej, ale również jest coraz bardziej wyraźną alternatywą dla innych działań politycznych podejmowanych w ramach UE. Jednym z podstawowych pytań dotyczących przyszłości omawianej polityki jest to, czy będzie ona rozwijana „kosztem” budżetu przeznaczanego na wspólnotową politykę rolną lub na nową politykę spójności. Z polskiego punktu widzenia dużo bardziej korzystnym wyborem byłoby ograniczanie polityki rolnej, a nie regionalnej. Jednak biorąc pod uwagę siłę lobby rolniczego w UE, należy się spodziewać poważnych inicjatyw politycznych w kierunku ograniczenia wydatków na politykę regionalną, skoncentrowania jej wyłącznie na krajach kohezyjnych i priorytetach nie związanych z rozwojem nowoczesnej gospodarki.

²⁵ *The Regions and the New Economy. Guidelines for Innovative Actions under the ERDF in 2000-2006*, Commission of the European Communities, Brussels 2001, s. 1-5.

²⁶ *Ibidem*, s. 3.

PROPOZYCJE ZMIAN POLITYKI EUROPEJSKIEJ PO 2006 ROKU

Na szczycie lizbońskim w 2000 r. Unia Europejska przyjęła strategię budowania konkurencyjnej i dynamicznie rozwijającej się gospodarki europejskiej. W ocenie ekspertów ambitne cele strategii lizbońskiej nie są w wystarczającym stopniu wprowadzane w życie²⁷. W rezultacie najważniejszy cel tej strategii, jakim jest dogonienie gospodarki amerykańskiej do 2010 r., faktycznie może nie zostać zrealizowany. Pomimo lekkiego pobudzenia koniunktury w UE, w dalszym ciągu tempo wzrostu gospodarczego jest niskie – w 2003 r. poniżej 1%. Poziom zatrudnienia i produktywności jest nadal niewystarczający dla dynamicznego rozwoju. Coraz więcej słów krytyki budzi otwarta metoda koordynacji, czyli pozostawienie rządów narodowym swobody w implementowaniu zapisów lizbońskich. Uznaje się, że jest to niewystarczający sposób podejmowania niekiedy trudnych reform wewnętrznych w krajach członkowskich i zwiększania wydatków na cele rozwojowe. Jednocześnie z dużym trudem wprowadzane są działania regulacyjne na szczeblu unijnym. Przykładem mogą być kłopoty z uzgodnieniem wspólnego europejskiego patentu. W dalszym ciągu niektóre dyrektywy UE zamiast przynosić uproszczenie warunków działalności gospodarczej raczej podnoszą koszty tej działalności i pogarszają zdolności konkurencyjne przedsiębiorstw europejskich wobec ich rywali amerykańskich lub azjatyckich.

W kontekście strategii lizbońskiej coraz częściej pojawiają się poważne wątpliwości wobec dotychczasowych polityk europejskich. Niektórzy eksperci uważają, iż Europa w nadmiernym stopniu finansuje inwestycje ekologiczne. Dlatego organizacje przedsiębiorców sugerują m.in. odejście od niektórych zapisów protokołu z Kioto oraz części zapisów strategii lizbońskiej, gdyż są one zbyt wielkim obciążeniem dla rozwoju konkurencyjnej gospodarki w Europie. Przeszkodą dla rozwoju myśli naukowej są również niektóre unijne regulacje, dotyczące m.in. przemysłu farmaceutycznego i spożywczego. Coraz częściej dostrzega się konieczność zweryfikowania zapisów polityki konkurencji i zasad udzielania pomocy publicznej przez kraje członkowskie. W szczególności formułowane są postulaty zwolnienia inwestycji publicznych wspierających B + R i wprowadzanie nowoczesnych technologii do przedsiębiorstw z dotychczasowych zasad notyfikacji pomocy publicznej. Postulowana jest również liberalizacja zasad dotyczących fuzji przedsiębiorstw. Zapewnienie konkurencyjności na rynku globalnym dla niektórych europejskich branż wymaga bowiem większej koncentracji potencjału inwestycyjnego i naukowo-badawczego. W tym samym duchu formułowane są postulaty swobodniejszego traktowania przepisów dotyczących zamówień publicznych.

²⁷ M. J. Radło, *Wyzwanie konkurencyjności. Strategia Lizbońska w poszerzonej Unii Europejskiej*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2003. J. Szomburg, *Strategia lizbońska – lepsze założenie niż wykonanie*, „Rzeczpospolita”, 27 III 2004. *The Regions and...*

Coraz bardziej intensywna dyskusja dotyczy Paktu Stabilizacji i Wzrostu, a zwłaszcza związanego z nim ograniczenia dla wydatków publicznych. Postulowane jest zliberalizowanie zasad Paktu Stabilizacji i Wzrostu, zwłaszcza w sytuacji złej koniunktury ekonomicznej. Proponuje się także niezaliczanie wydatków prorozwojowych do deficytu budżetowego i długu publicznego. Coraz częściej politycy niektórych krajów domagają się aktywnego włączenia Europejskiego Banku Centralnego w politykę stymulowania wzrostu gospodarczego w eurolandzie, np. poprzez obniżanie stóp procentowych.

Unia Europejska podejmuje wiele inicjatyw, które mają na celu urzeczywistnienie strategii lizbońskiej. Na szczycie w Barcelonie w 2002 r. przyjęto jako cel dla wszystkich krajów członkowskich osiągnięcie pułapu 3% PKB wydatków na badania i rozwój do 2010 r.²⁸ Niewątpliwie osiągnięcie tego celu przez duże kraje (np. Niemcy) będzie bardzo poważnym wyzwaniem. W Barcelonie nakreślono także program działań mający na celu takie skierowanie wydatków publicznych, aby powodowały one większe zaangażowanie inwestycji prywatnych w B + R, lepszy przepływ technologii z nauki do przedsiębiorstw, rozbudowę i wzmacnianie sieci instytucji naukowych, finansowych i prywatnych działających na rzecz gospodarki opartej na wiedzy, a także wzmacnianie przedsiębiorczości, zwłaszcza rozwoju małych i średnich firm.

Innym przykładem może być dyskusja na wiosennym szczycie UE w Irlandii (2004). Rada Europejska wsparła działania zmierzające do objęcia wspólnym rynkiem kolejnych segmentów europejskiej gospodarki, zwłaszcza rynków finansowych, rynku energetycznego i telekomunikacyjnego oraz usług. Wspierane są programy inwestycyjne. Wśród nich jednym z najważniejszych jest przyjęta pod koniec 2003 r. Europejska Inicjatywa na rzecz Wzrostu²⁹. Obejmuje ona działania inwestycyjne skierowane na rozbudowę infrastruktury komunikacyjnej, linii energetycznych i telekomunikacyjnych, a także badań i działań innowacyjnych. Wśród tych ostatnich wspierane mają być badania nad wybranymi technologiami m.in. nanoelektroniką, laserami nowej generacji, paliwem wodorowym, biotechnologiami, technologiami kosmicznymi itp. Rozbudowywane mają być również unijne i krajowe instrumenty finansowe służące rozwojowi nowoczesnej gospodarki, takie jak m.in. zupełnie nowy europejski instrument poręczeniowy (*EU Guarantee Instrument*). Szerzej ma być stosowane partnerstwo publiczno-prywatne i sekurytyzacja³⁰. Rozwijany ma być europejski rynek usług finansowych, służący finan-

²⁸ *Investing in research: an action plan for Europe. Communication from the Commission, Commission of the European Communities, COM (2003) 226 final, Brussels 2003.*

²⁹ *A European Initiative for Growth. Investing in Networks and Knowledge for Growth and Jobs. Communication from the Commission, Commission of the European Communities, COM (2003) 690 final, Brussels 2003.*

³⁰ Sekurytyzacja polega na wykupie wierzytelności, przy czym środki na wykup uzyskiwane są z emisji obligacji sprzedawanych na rynku finansowym. W efekcie następuje przekształcenie wierzytelności w papiery wartościowe. Omawiany instrument jest często wykorzystywany do finansowania

sowaniu B+R oraz firm innowacyjnych, zwłaszcza w pierwszym stadium ich rozwoju. Fundusze wysokiego ryzyka od kilku lat rozwijają się bardzo dynamicznie w Europie, jednak badania wskazują na konieczność szerszego włączenia się władz publicznych (zwłaszcza na poziomie UE) w celu poprawienia jakości ich funkcjonowania. Zdaniem ekspertów należałoby dążyć do zwiększenia kompleksowości usług tego sektora dla przedsiębiorstw, poprawienia kompetencji pracowników oraz dokapitalizowania funduszy³¹. Celem UE jest także tworzenie sieci instytucji akademickich i badawczych w Europie, zwiększenie kooperacji i wymiany naukowej między poszczególnymi instytucjami i programami, a także bardziej wydajne stosowanie instrumentów unijnych zorientowanych na badania i rozwój, m.in. kolejnych programów ramowych.

Inicjatywa na rzecz Wzrostu jest finansowana z funduszy strukturalnych, pożyczek Europejskiego Banku Inwestycyjnego, środków Szóstego Programu Ramowego, funduszy zarezerwowanych dla rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej (TEN), a także dodatkowo z publicznych środków krajowych i współfinansowana przez podmioty prywatne. Rozważane jest skoordynowanie funduszy na rzecz omawianej inicjatywy w postaci tzw. Funduszu Wzrostu, wyodrębnionego w unijnym budżecie. W ten sposób w UE budowana jest od kilkunastu miesięcy zupełnie nowa polityka, mająca na celu połączenie szeregu wcześniejszych pomysłów i inicjatyw politycznych. Będzie ona koordynowała wysiłki na rzecz zintensyfikowania rozwoju gospodarczego w UE, w głównej mierze poprzez inwestycje w sieci infrastrukturalne oraz nowoczesną gospodarkę i potencjał naukowo-badawczy. Można zakładać, że decydujące znaczenie dla przyszłości omawianej polityki będzie miała debata budżetowa w UE dotycząca lat 2007-2013, a także w mniejszym stopniu – debata nad przyszłością europejskiej polityki spójności. Należy założyć, że niektóre państwa członkowskie, takie jak kraje skandynawskie, Niemcy, W. Brytania i kraje Beneluksu będą dążyły do ograniczenia finansowania polityki spójności, a także zorientowania tej polityki wyłącznie na cele osiągania większej spójności nowych krajów członkowskich z UE. Ponieważ wydatki na politykę rolną zostaną prawdopodobnie zamrożone, a wydatki administracyjne z uwagi na poszerzenie UE będą musiały ulec zwiększeniu – jedynym efektywnym źródłem pozyskania środków staje się polityka spójności. Im bardziej będzie ona okrojona, tym większa szansa na zbudowanie silnej i rozbudowanej polityki wzrostu.

Z punktu widzenia Polski istotne znaczenie ma ukierunkowanie terytorialne Inicjatywy na rzecz Wzrostu, a zwłaszcza udział nowych krajów członkowskich

inwestycji publicznych lub publiczno-prywatnych. Sekurytyzacja jest formą finansowania należności bardzo popularną na rozwiniętych rynkach. Jest obecnie najszybciej rozwijającym się elementem rynku kapitałowego w USA i Europie Zachodniej.

³¹ L. Bottazzi, M. Da Rin, *Venture capital in Europe and the financing of innovative companies*, „Economic Policy”, April 2002.

w poszczególnych strumieniach inwestycyjnych. Zwiastunem tych proporcji może być program pilotażowy omawianej inicjatywy, czyli przyjęty pod koniec 2003 r. *Quick-start Programme*³². Miał on na celu zaprezentowanie europejskiej opinii publicznej szybkich i wymiernych rezultatów działań ze strony Unii Europejskiej na rzecz rozwoju gospodarczego. Forsowanie omawianego programu miało szczególne znaczenie zarówno w świetle słabego tempa rozwoju europejskiej gospodarki, niezadowolających wyników implementacji strategii lizbońskiej, a także kończącej się kadencji ówczesnej Komisji Europejskiej i szeregu rządów narodowych. Szukanie namacalnego sukcesu politycznego sprzyjało faworyzowaniu wcześniej przygotowanych inwestycji infrastrukturalnych, a także uprzywilejowaniu dotychczasowych krajów członkowskich. W rezultacie na liście 29 inwestycji infrastruktury komunikacyjnej Polska została przewidziana jedynie w ramach jednego projektu.

W sytuacji poszerzenia UE decyzje dotyczące przyszłości Inicjatywy na rzecz Wzrostu (już z udziałem Polski) będą miały niewątpliwie znacznie bardziej sprawiedliwy charakter. Można także zakładać, że inwestycje infrastrukturalne na terenie naszego kraju będą w najbliższych latach prowadzone intensywnie – albo w wyniku omawianej inicjatywy, albo w ramach europejskiej polityki spójności. Jediną barierą w tym względzie może okazać się zdolność absorpcyjna polskiej administracji lub słabość systemu finansów publicznych i krajowych instytucji finansowych. Wątpliwości nasuwają się jednak wobec polityki badań i rozwoju technologicznego. Tutaj przyjęcie konkurencyjnego modelu dystrybucji środków, polegającego na rywalizowaniu przez poszczególne instytucje o środki UE może być niekorzystne dla naszego kraju. Polskie instytucje naukowo-badawcze, jak również krajowe przedsiębiorstwa, mają znacznie mniejsze doświadczenia i zdolności absorpcyjne aniżeli zachodni konkurenci, co niewątpliwie przyczyni się do słabszej proporcji przyjmowanych środków pomocowych. Szacuje się, że wykorzystanie środków przez Polskę w ramach 6 programu ramowego w pierwszym okresie naszego członkostwa w UE sięga najwyżej 30% naszej składki przeznaczanej na finansowanie polityki innowacyjnej. Oznacza to, że faktycznie polska składka członkowska finansuje naukę i badania w bardziej bogatych i rozwiniętych krajach zachodniej Europy. Co więcej, uczestniczenie w programach unijnych faktycznie ogranicza skalę wydatków w ramach krajowej polityki naukowej i innowacyjnej. Środki obu polityk muszą bowiem przynajmniej w części zostać przeznaczone na dofinansowanie projektów unijnych i składkę członkowską³³.

³² A *European Initiative for Growth*, op. cit., s. 22-36.

³³ A. Leszkowska, *Ile damy, a ile weźmiemy? Wywiad z prof. R. Galązką z PAN, „Sprawy Nauki”*, nr 5 (100), 2004.

CZY NOWA POLITYKA SPÓJNOŚCI UE BĘDZIE BARDZIEJ INNOWACYJNA?

Głównym źródłem transferów finansowych z UE do Polski w pierwszych latach członkostwa będzie wspólnotowa polityka rolna oraz nowa polityka spójności. Biorąc pod uwagę kwestie polityki rolnej, należy podkreślić małe znaczenie tych funduszy zarówno dla restrukturyzacji rolnictwa, jak również szerzej – dla rozwoju gospodarki w regionach rolniczych. Wśród największych zarzutów wobec tej polityki stawia się m.in. utrwalanie dotychczasowej struktury rolnej i społecznej (zamiast efektywnego jej przeobrażania), dofinansowywanie przede wszystkim dużych i konkurencyjnych przedsiębiorstw rolnych, a także pozaekonomiczne cele przyświecające tej polityce, związane na przykład z chęcią odzyskania składki członkowskiej przez niektóre kraje³⁴. Ponadto, w wyniku porozumienia francusko-niemieckiego w sprawie debaty budżetowej na lata 2007-2013, wielce prawdopodobne jest zamrożenie wydatków związanych z polityką rolną na stosunkowo wysokim, dotychczasowym poziomie. Dla przypomnienia, w obecnym okresie budżetowym na politykę rolną przeznaczano ok. 41 mln euro rocznie, co stanowiło średnio ok. 45% wydatków całego budżetu³⁵. Dodatkowo, jak wynika z trzeciego raportu kohezyjnego, działania związane z rozwojem obszarów wiejskich mają zostać odłączone od nowej polityki spójności³⁶. Spełnienie tego scenariusza osłabia polityczne znaczenie nowej polityki spójności, a jednocześnie wzmocnia lobby rolnicze w Unii Europejskiej. Ponadto zmniejsza prawdopodobieństwo prorozwojowego wykorzystania wspomnianych funduszy. Polityka rozwoju obszarów wiejskich powinna być raczej ściślej integrowana z polityką rozwoju regionalnego, w celu maksymalizowania efektów mnożnikowych i bardziej skutecznego rozwoju obszarów problemowych. Jednym z podstawowych problemów strukturalnych w Polsce są właśnie trudności polskiej wsi i rolnictwa. Wydzielenie funduszy przeznaczonych na rozwój obszarów wiejskich poza politykę regionalną (zamiast ich ściślejszego połączenia) nie przyspieszy zmian strukturalnych w naszym kraju.

Podstawowym wyzwaniem dla nowej polityki spójności na lata 2007-2013 przedstawionym przez Komisję Europejską jest wzmocnienie priorytetów strategii lizbońskiej – nakierowanej na budowanie nowoczesnej i konkurencyjnej gospodarki w Europie. Wielokrotnie w trzecim raporcie kohezyjnym powtarzane są deklaracje o konieczności rozwijania przewag konkurencyjnych i zdolności innowacyjnych w gospodarkach regionalnych, zwłaszcza tych słabiej rozwijających się. Bliższa analiza propozycji Komisji nasuwa jednak wątpliwości co do rzeczywistych możliwości zwrotu nowej polityki spójności w kierunku nowoczesnej gospodarki.

³⁴ A. M. El-Agraa, *The European Union*, op. cit., s. 262-264.

³⁵ T. Hitiris, *European Union Economics*, FT Prentice Hall, London – New York 2003, s. 96-97.

³⁶ *A new partnership for*, op. cit., s. XXXII-XXXIII.

Na podstawie trzeciego raportu kohezyjnego można sądzić, że priorytetowe znaczenie będzie miała w dalszym ciągu pomoc dla regionów celu 1., najslabiej rozwijających się pod względem gospodarczym i społecznym, których dochód na jednego mieszkańca jest niższy aniżeli 75% unijnej średniej. Blisko 80% środków przyznanych na nową politykę spójności w latach 2007-2013 będzie skierowanych właśnie na realizację tego celu³⁷. Dominujące znaczenie będzie więc miało dążenie do rozwoju infrastruktury transportowej oraz służącej ochronie środowiska, a także działania aktywujące rynek pracy. Wprawdzie również w regionach celu 1. możliwe będzie prowadzenie działań zorientowanych na budowanie konkurencyjnej i innowacyjnej gospodarki, ale dotychczasowa praktyka wyraźnie wskazuje na marginalizowanie znaczenia finansowego tych priorytetów. Zarówno środki publiczne na współfinansowanie projektów, jak również struktury administracyjne i umiejętności urzędników są przede wszystkim kształtowane z uwagi na realizowanie celów infrastrukturalnych.

Propozycje Komisji Europejskiej zapowiadają również wprowadzenie nowego celu 2. polityki spójności. Będzie on w dużo większym stopniu zorientowany na realizację celów strategii lizbońskiej, w tym wspieranie konkurencyjności gospodarczej regionów. Jednak skuteczność tego instrumentu podważają niewielkie środki przyznane na jego realizację, tj. ok. 18% środków przeznaczonych na całą politykę spójności. Dodatkowo działania celu 2. zostaną rozproszone także na inne priorytety. Chodzi przede wszystkim o realizację zapisów strategii gøteborskiej skierowanej na wspieranie tzw. zrównoważonego rozwoju, a więc łączenie pobudzania wzrostu gospodarczego z ochroną przyrody i budową infrastruktury ekologicznej. Ponadto w ramach omawianego celu będą realizowane zadania dotyczące Europejskiej Strategii Zatrudnienia, w tym aktywizacji rynku pracy, pomocy w znalezieniu pracy dla inwalidów, mniejszości etnicznych i imigrantów, zapewnienie równego statusu zatrudnienia kobiet itd. Około 10% środków celu 2. (i nowego celu 1.) będzie przeznaczane na realizowanie działań dotychczasowej inicjatywy wspólnotowej *URBAN*. Należy również zauważyć, że zasadnicze wsparcie dla realizacji priorytetów budowania nowoczesnej gospodarki ma zapewnić Fundusz Wzrostu, który został wydzielony poza politykę spójności.

Wprowadzenie zróżnicowania priorytetów między celem 1. i celem 2. odpowiada filozofii, która dla różnych etapów rozwoju wyodrębnia osobne instrumenty oddziaływania. W myśl tej koncepcji regiony i kraje o najslabszym poziomie dochodu powinny przede wszystkim skupić się na rozbudowie infrastruktury podstawowej i działaniach aktywizujących rynek pracy. Takie jest ukierunkowanie celu 1., do którego zaliczają się zarówno wszystkie nowe kraje członkowskie, jak również stare kraje kohezyjne (m.in. Grecja i Portugalia), a także regiony objęte efektem statystycznym. Natomiast wsparcie w większym stopniu zorientowane na

³⁷ *Ibidem*, s. XXXVIII.

rozwijanie przedsiębiorczości i innowacji technologicznej uzyskują regiony na wyższym poziomie rozwoju, korzystające z celu 2. Wśród nich, poza nielicznymi wyjątkami, nie ma obszarów z nowych krajów członkowskich. Ponadto z tego instrumentu korzystają regiony „wychodzące” z polityki spójności, a więc uzyskujące poziom dochodu powyżej progu korzystania z pomocy strukturalnej. W takiej sytuacji znajdują się m.in. regiony Irlandii.

Zaproponowane odmiany polityk rozwojowych mogą doprowadzić do utrwale-
nia różnicowań gospodarczych i strukturalnych między europejskim centrum
a peryferiami. Tradycyjne instrumenty inwestycyjne przeznaczone dla krajów
kohezyjnych zwiększają poziom nasycenia infrastrukturą transportową i ekologicz-
ną, w tym również pozwalają na szybsze dostosowanie do unijnych przepisów
ochrony środowiska. Podnoszą również ogólny poziom cywilizacyjny życia obywa-
teli. Jest to istotne z punktu widzenia politycznego, w tym dla poprawy wizerunku
Unii Europejskiej w oczach wyborców. Można podejrzewać, że właśnie dlatego
przedstawicielom Komisji Europejskiej zależy na zwiększeniu zdolności absorpcyj-
nych polskiej administracji. Niewykorzystanie środków europejskich zamiast po-
prawy warunków życia i zminimalizowania napięć społecznych pogłębiłoby raczej
nastroje eurosceptyczne. Tym bardziej, jeśli okazałoby się, że Polska w pierwszym
okresie członkostwa dopłaca do budżetu znacznie bardziej bogatej Unii Europejs-
kiej. Dodać jednak należy, iż polityka ukierunkowana jedynie na cele socjalne musi
po pewnym czasie przyzwyczaić społeczność regionalne, a nawet je uzależnić od
zewnętrznego wsparcia finansowego. Pomoc regionalna o charakterze socjalnym
rzadko pobudza regionalną aktywność, przedsiębiorczość i warunki dla rozwoju
regionalnego potencjału gospodarczego.

W długim okresie polityka spójności przynosi powolny proces konwergencji
między bogatymi i ubogimi obszarami Unii, chociaż można wskazać na okresy
stabilizacji, a nawet pogłębiania się dysproporcji regionalnych. Jednocześnie kraje
kohezyjne wyraźnie zaniedbują rozwój nowoczesnej gospodarki, przez co uzależ-
niają się w coraz większym stopniu od importu technologicznego i kapitałowego.
W dłuższej perspektywie tworzy to system gospodarki zależnej od europejskiego
centrum, bowiem najbardziej konkurencyjna gospodarka wykazuje naturalne ten-
dencje do silnej koncentracji przestrzennej w nielicznych ośrodkach wzrostu.

SYTUACJA POLSKIEJ GOSPODARKI U PRÓGU CZŁONKOSTWA W UNII EUROPEJSKIEJ

Podstawową słabością polskiej gospodarki jest jej nienowoczesna struktura.
Utrudnia to polskim przedsiębiorstwom osiągnięcie silnej pozycji w konkurencji
rynkowej z firmami zagranicznymi. Świadectwem tej niskiej konkurencyjności
jest szybki wzrost ujemnego salda bilansu handlowego w latach 90. W 2000 r.
saldo sięgało 8% PKB, a udział importu w zaopatrzeniu rynku krajowego
wyniósł przeszło 50%. Zaistniała sytuacja była spowodowana poprzez spłot

kilku czynników. Przede wszystkim przez brak odpowiedniej polityki gospodarczej rządu w połączeniu z nadmiernym otwarciem na zewnątrz polskiej gospodarki. W rezultacie nastąpiła faktyczna likwidacja wielu gałęzi produkcji, a to wiązało się z masową utratą miejsc pracy. Upadek najsilniej dotknął istniejące wcześniej nowoczesne gałęzie przemysłu, związane z wysoką techniką i nauką, jak np. przemysł farmaceutyczny i elektroniczny. Pozostał natomiast przemysł o przestarzałej strukturze rzeczowej i wysokim stopniu zużycia kapitału trwałego, po którym trudno oczekiwać konkurencyjności³⁸.

Polskie przedsiębiorstwa do tej pory starały się konkurować z przedsiębiorstwami europejskimi na dwa sposoby. Po pierwsze, poprzez konkurencję kosztowo-cenową, wykorzystując zwłaszcza niższe ceny siły roboczej i niektórych surowców. Po drugie, duże państwowe i najczęściej nierentowne zakłady produkcyjne wykorzystywały pomoc publiczną i silne lobby związkowo-polityczne do utrzymania pozycji na rynku. Wpływy polityczne z jednej strony broniły wielkości zatrudnienia i wpływów określonej grupy interesów, a z drugiej utrudniały procesy modernizacyjne. W wyniku integracji z Unią Europejską oba segmenty przewagi konkurencyjnej zostaną poważnie osłabione. Przewaga cenowa zmniejszy się w wyniku stopniowego wyrównywania się kosztów siły roboczej i surowców. Na przykład po uzyskaniu przez Polskę członkostwa w UE przewidywany jest ok. 20% wzrost kosztów energii elektrycznej. Ponadto, polskie przedsiębiorstwa będą zmuszone ponosić poważne koszty związane z przyjęciem europejskich norm jakościowych, BHP i ekologicznych. Jednocześnie napięcia w systemie finansów publicznych utrudniają w najbliższym czasie możliwość poważniejszego złagodzenia obciążeń fiskalnych i kosztów pracy w Polsce. Należy również pamiętać o ograniczonym dostępie polskich przedsiębiorców do środków finansowych, w tym kredytów inwestycyjnych. Z kolei regulacje unijnej polityki konkurencji uniemożliwią pomoc publiczną w dotychczasowym wymiarze i sposobie działania. Nieuchronnie odbije się to na zakładach, które dotychczas korzystały z takiego wsparcia i jednocześnie nie wykorzystywały go dla przygotowania się do konkurencji na wspólnym rynku.

Istnieją niewielkie możliwości poprawienia konkurencyjności kosztowo-cenowej, m.in. poprzez usprawnienie zarządzania, lepszą logistykę, wprowadzenie *outsourcingu*³⁹ i efektywniejszego zarządzania kadrami. Jednak długofalowe możliwości pod tym względem otwiera szukanie przewagi konkurencyjnej poprzez specjalizację, przede wszystkim w wyniku wprowadzania innowacji technologicz-

³⁸ Z. Sadowski, *Kierunki modernizacji strukturalnej polskiego przemysłu*, w: J. Lipiński, A. Sławiński A. (red.), *Gospodarka Polski przed wejściem do Unii Europejskiej*, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Warszawa 2003.

³⁹ *Outsourcing* polega na zarządzaniu przedsiębiorstwem przy wykorzystaniu usług zewnętrznych wykonywanych poza firmą. Bezpośrednią korzyścią z *outsourcingu* jest odciążenie bieżącej działalności przedsiębiorstwa i obniżenie kosztów.

nej i organizacyjnej⁴⁰. Wymaga to poważnych i długofalowych nakładów finansowych, zarówno prywatnych, jak również publicznych. Opieranie rozwoju jedynie na konkurencyjności cenowej jest przy tym niezwykle ryzykowne, gdyż prowadzi do utrwalenia niekorzystnej struktury gospodarczej i powiększania luki technologicznej w stosunku do krajów wysoko rozwiniętych. W konsekwencji oznacza to trwałe uzależnienie gospodarki od importu kapitału i zewnętrznej myśli technologicznej, a pogłębienie luki technologicznej najczęściej prowadzi do jednoczesnego zwiększania się luki dochodowej⁴¹. Rezygnacja z dążenia do produkcji nowej wiedzy i tworzenia innowacji w celu uzyskania przez polską gospodarkę przewag konkurencyjnych w określonych niszach gospodarki globalnej oznaczałoby godzenie się na pozostanie na stałe drugorzędym obszarem jednoczącej się Europy⁴².

Wbrew powszechnemu odczuciu w latach 1995-1999 nie nastąpiło znaczne zmniejszenie dystansu pomiędzy Polską a Unią Europejską w obszarze gospodarki opartej na wiedzy. Poziom innowacyjności polskich przedsiębiorstw przemysłowych obniżał się systematycznie w drugiej połowie lat 90. z 37,6% w latach 1994-1996 do 16,9% w latach 1998-2000⁴³. Szczególnie duża luka rozwojowa dzieli nasz kraj od UE pod względem wynalazczości oraz wydatków na technologie informacyjne. Stosunkowo mniejsza w dziedzinie wykształcenia społeczeństwa⁴⁴. Krajami najbardziej wyprzedzającymi Polskę pod względem wykorzystania wiedzy w gospodarce są kraje skandynawskie, a więc charakteryzujące się bardzo wysokim rozwojem gospodarki opartej na wiedzy – nawet na tle Unii Europejskiej i krajów *OECD*. Na przykład średnia wydatków na badania i rozwój (B+R) wynosiła w Piętnastce w 2002 r. około 1,9% PKB, podczas kiedy np. w Finlandii wskaźnik ten sięga blisko 3,7%, a w Szwecji prawie 3,8%. W przypadku Polski od wielu lat wydatki na badania i rozwój utrzymują się na poziomie około 0,7% PKB.

W średnim okresie czynnikami decydującymi o dynamice rozwoju gospodarczego jest wielkość nakładów na środki trwałe oraz dynamika nakładów na badania, rozwój oraz naukę⁴⁵. Także inne badania wyraźnie wskazują na to, że poziom

⁴⁰ T. Gołębiowski, *Kierunki usprawnień zarządzania w firmach krajowych*, w: J. Lipiński, A. Sławiński (red.), *op. cit.*

⁴¹ L. C. Thurow, *Generating Inequality*, Macmillan Press, London 1975.

⁴² S. Furman, *Warszawa wobec wyzwań gospodarki opartej na wiedzy*, w: A. Kukliński (red.), *Gospodarka oparta na wiedzy. Perspektywy Banku Światowego*, Biuro Banku Światowego w Polsce, Komitet Badań Naukowych, Warszawa 2003.

⁴³ Z. Wysokińska, J. Witkowska, *Analiza i ocena kosztów i korzyści przystąpienia Polski do UE w obszarze „mikroekonomia”*, w: *Korzyści i koszty członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Raport z badań*, Centrum Europejskie Natolin, Warszawa 2003.

⁴⁴ A. B. Czyżewski, M. Kolasa, „*Knowledge economy*” – jak daleko Polsce do Unii Europejskiej? w: L. Zienkowski (red.), *Wiedza a wzrost gospodarczy*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2003.

⁴⁵ L. Zienkowski, *Gospodarka oparta na wiedzy – mit czy rzeczywistość?* w: L. Zienkowski (red.), *op. cit.*

zaawansowania gospodarki opartej na wiedzy – mierzony zwłaszcza wskaźnikiem wynalazczości, nakładami na badania i rozwój oraz wydatkami na technologie informacyjne – jest silnie skorelowany z poziomem rozwoju gospodarczego w krajach Unii Europejskiej⁴⁶. Eksperti wskazują, iż jedynie powtórzenie skandynawskiego scenariusza rozwoju daje efekty w postaci rozwoju gospodarczego i osiągnięcia realnej konwergencji w stosunku do średniej w UE. W omawianych krajach od wielu lat jest rozwijana gospodarka oparta na wiedzy, zarówno ze środków przedsiębiorstw prywatnych, jak również w mniejszym stopniu publicznych. Wysokie wydatki na badania i rozwój w tych krajach występują zwłaszcza w wyspecjalizowanych, niszowych i nastawionych na eksport przedsiębiorstwach. Specyfiką modelu skandynawskiego jest również to, że w tym scenariuszu Polska przesunęłaby się z grona importerów do grona współwytwórców postępu naukowo-technicznego. Utrzymanie w dalszym ciągu niskich nakładów na badania i rozwój w Polsce (poniżej 1% PKB), przewaga wydatków publicznych nad prywatnymi na B+R i pasywność krajowych przedsiębiorstw w tej dziedzinie oznaczałaby dla Polski zwiększanie zapóźnienia w stosunku do ogólnoeuropejskiego trendu wzrostu nakładów na rozwój GOW, a także powiększanie się luki technologicznej między gospodarką polską i unijną⁴⁷.

Członkostwo w Unii Europejskiej nie daje gwarancji rozwoju, zwłaszcza w oparciu o paradygmat gospodarki opartej na wiedzy. W takich krajach Unii Europejskiej jak Portugalia, Hiszpania, Grecja, a nawet Włochy, intensywność nakładów na działalność B+R jest niewiele wyższa niż w Polsce. Z kolei oparta na nowoczesnych technologiach gospodarka Norwegii, pozostającej poza UE, jest jedną z najbardziej konkurencyjnych w skali globalnej. To, czy Polska dołączy do krajów opierających swoją dynamikę rozwojową na rozwoju edukacji i B+R, czy też wybierze drogę absorpcji światowej myśli naukowej i technologicznej przez import maszyn, urządzeń i *know-how*, jest jednym z większych wyzwań stojących przed polskim społeczeństwem i polską gospodarką w XXI wieku⁴⁸.

Przykładem negatywnego scenariusza rozwojowego Polski w Unii Europejskiej byłoby utrwalenie dwóch różnych modeli rozwoju gospodarki opartej na wiedzy. Pierwszy, kształtujący się w centralnej części kontynentu byłby zorientowany na budowę endogenicznego potencjału wzrostu, zasadzającego się na własnym sektorze badawczo-rozwojowym i naukowym. Drugi korzystałby z transferów technologicznych, związanych głównie z lokalizacją zagranicznych inwestycji bezpośred-

⁴⁶ A. B. Czyżewski, M. Kolasa, *op. cit.*

⁴⁷ W. M. Orłowski, *Scenariusze rozwoju sektora wiedzy w Polsce do roku 2040*, w: L. Zienkowski (red.), *op. cit.*

⁴⁸ Z. Żółtkiewski, *Nakłady na przyszły rozwój (NPR) w okresie transformacji*, w: L. Zienkowski (red.), *op. cit.*

nich, korzystających z rozwiązań mniej nowoczesnych lub adaptacyjnych. Dotychczasowe analizy przewidują, iż w najbliższych dziesięcioleciach wysiłek w zakresie rozwoju sektora wiedzy w Polsce będzie mieć jedynie uzupełniający charakter wobec polityki rozwoju opartej na klasycznym modelu inwestowania w rozwój kapitału trwałego. Jednocześnie głównym źródłem rozwoju sektora wiedzy będzie import technologii⁴⁹.

Rozwój gospodarczy w warunkach integracji Polski z Unią Europejską będzie najpewniej zależał od transferu technologii i napływu zewnętrznego kapitału, a nie od własnego potencjału badawczo-rozwojowego i krajowych zasobów kapitałowych. Potwierdzają to dotychczasowe doświadczenia. Kapitał badawczo-rozwojowy polskiego przemysłu okazuje się nie mieć wpływu na poziom wieloczynnikowej produktywności. Analiza zmian tej produktywności wyraźnie wskazuje na dominację zagranicznego kapitału badawczego nad krajowym w poszczególnych gałęziach przemysłu⁵⁰. Prowadzi to do coraz większej luki technologicznej polskich przedsiębiorstw wobec zagranicznych, a także uzależnienia rozwoju polskiej gospodarki od zewnętrznej myśli technologicznej i zagranicznych nakładów na badania i rozwój. Dodatkowym wzmocnieniem dla takiego modelu będą wtórne mechanizmy rynkowe, w tym m.in. ograniczanie możliwości nakładów badawczo-rozwojowych polskich przedsiębiorstw w wyniku presji konkurencyjnej ze strony przedsiębiorstw zagranicznych lub w wyniku powiązań kooperacyjnych lub własnościowych tych przedsiębiorstw z kapitałem zagranicznym. Dostępne badania wykazują także przewagę negatywnego efektu nasilonej konkurencji wynikającej z obecności inwestorów zagranicznych dla krajowych przedsiębiorstw nad pozytywnym efektem transferu technologii⁵¹.

Warto również zwrócić uwagę, iż zaprezentowany model rozwoju jest częściowo spowodowany przez skoncentrowanie wydatków inwestycyjnych władz publicznych na infrastrukturze podstawowej. Jest to wywołane bezpośrednio przez pomoc finansową Unii Europejskiej, która wymaga współfinansowania ze środków krajowych, co przy skali inwestycji europejskich niemal monopolizuje kierunek działań inwestycyjnych. W ramach polityki spójności Unii Europejskiej wyraźnie preferowane są cele związane z budową infrastruktury, głównie komunikacyjnej i związanej z ochroną środowiska. Nie jest więc przypadkiem, że kraje kohezyjne, takie jak Portugalia, Grecja i Hiszpania, znajdują się na szarym końcu unijnego rankingu innowacyjności i nakładów na badania i rozwój. W ten sposób istnieje

⁴⁹ W. M. Orłowski, *op. cit.*

⁵⁰ M. Brzozowski, S. Kubiela, *Dyfuzyja technologii i import kapitału w warunkach liberalizacji obrotów handlowych i kapitałowych*, w: J. J. Michalek, W. Siwiński, M. Socha, *Od liberalizacji do integracji Polski z Unią Europejską. Mechanizmy i skutki gospodarcze*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2003.

⁵¹ K. Zukowska-Gagelmann, *Productivity Spillovers from Foreign Direct Investment in Poland*, „Economic Systems”, t. 24, nr 3, 2000.

ryzyko przyjęcia w poszerzonej Unii Europejskiej scenariusza budowania dwóch typów strategii rozwoju gospodarczego w „starych” i „nowych” krajach UE. W krajach zachodnioeuropejskich tworzone byłyby głównie zręby gospodarki opartej na wiedzy i wzmacniane najbardziej konkurencyjne centra rozwoju gospodarczego. Natomiast w Europie Środkowo-Wschodniej trwałym priorytetem byłoby budowanie infrastruktury podstawowej, związanej z liniami komunikacyjnymi, ochroną środowiska i infrastrukturą komunalną. Analiza podziału środków strukturalnych Unii Europejskiej dla Polski w pierwszym okresie członkostwa zakłada właśnie taki kierunek inwestycyjny⁵². Utrwalenie tej struktury priorytetów rozwojowych sprzyjałoby realizacji negatywnego modelu rozwoju ekonomicznego poszerzonej UE.

WNIOSKI DLA POLSKI

Istnieją, jak się wydaje, trzy podstawowe wybory strategiczne dotyczące rozwoju gospodarki w najbliższych latach w Polsce. Pierwszy dotyczy budowania przede wszystkim infrastruktury podstawowej na wzór państw kohezyjnych (m.in. Portugalii i Hiszpanii). Cele dotyczące budowania nowoczesnej gospodarki stanowiłyby jedynie poboczny cel rozwoju gospodarczego, związany bardziej z inwestycjami zagranicznymi oraz relatywnie niewielkim udziałem wydatków na B + R w PKB. Konsekwencją wyboru tego scenariusza będzie utrwalenie różnicy między gospodarką polską a europejską w odniesieniu do udziału nowoczesnych technologii oraz nakładów na B + R. W sensie praktycznym oznaczałoby to również rezygnację z priorytetów rozwoju gospodarki opartej na wiedzy w naszym kraju jako fundamentalnych mechanizmów rozwojowych o strategicznym znaczeniu dla działania władz publicznych. Wreszcie oznaczałoby to faktyczny brak możliwości nadgonienia opóźnień technologicznych w stosunku do najbardziej rozwiniętych krajów europejskich. Poza tym realizacja tego scenariusza z biegiem czasu byłaby samowzmacniająca. Na przykład najlepiej wykształceni pracownicy i naukowcy zostaliby zmuszeni do szukania możliwości realizowania swoich aspiracji poza krajem, co pogłębiłoby negatywną trajektorię rozwoju gospodarczego w Polsce. Przykładem zarysowującego się już obecnie dualizmu specjalizacji ekonomicznej między Polską a rozwiniętymi krajami UE są rokowania Komisji Europejskiej w sprawie uregulowania dostępu do rynku rosyjskiego przez firmy unijne⁵³. Jak się wydaje, polskie przedsiębiorstwa w coraz większym stopniu specjalizują się w eksporcie na ten rynek towarów oraz usług nisko zaawansowanych technologicz-

⁵² T. G. Grosse, *Ocena systemu polityki regionalnej w Polsce. Wyzwania i zagrożenia dla uczestnictwa w nowej polityce spójności w teorii i praktyce*, w: T. G. Grosse (red.), *Polska wobec nowej polityki spójności Unii Europejskiej*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2004.

⁵³ *Handel z Rosją będzie łatwiejszy. Rosja porozumiała się z Unią w sprawie członkostwa w Światowej Organizacji Handlu*, „Rzeczpospolita” nr 119, 22 V 2004.

nie (np. sektor meblarski, usługi budowlane). Natomiast przedsiębiorstwa zachodnioeuropejskie w wyniku wspomnianych uzgodnień w coraz większym stopniu będą specjalizować się w eksporcie usług i towarów wysoko przetworzonych (np. usług sektora finansowego).

Drugi scenariusz związany jest z rozwojem innowacyjnej gospodarki opartej przede wszystkim na imporcie technologii zewnętrznych i bezpośrednich inwestycjach kapitału zagranicznego, co w dużym stopniu byłoby powtórzeniem scenariusza rozwoju irlandzkiego. Dopiero w następnej kolejności nastąpiłby stopniowy rozwój sektora krajowego (przemysłowego i naukowego), który umożliwiłby rozwój GOW w oparciu o potencjał endogeniczny. Przedstawiony scenariusz rokuje szanse, ale również niesie ze sobą poważne zagrożenia. Nie zawsze bowiem korporacje zagraniczne, inwestując w danym kraju, wykorzystują najbardziej nowoczesną technologię i metody zarządzania. Nie zawsze również tworzą sieci lokalnych kooperantów i przekazują im własne osiągnięcia badawczo-rozwojowe⁵⁴. Jak pokazują doświadczenia irlandzkie, w pierwszym okresie liberalizacji gospodarczej nastąpiła silna polaryzacja na gospodarkę dualną: bardziej konkurencyjne i nastawione proeksportowo, a także wykorzystujące nowoczesne technologie przedsiębiorstwa zagraniczne (głównie amerykańskie) oraz słabiej rozwijający się sektor przedsiębiorstw krajowych⁵⁵.

W dłuższej perspektywie czasowej w Irlandii stopniowo zaczęły się rozwijać także rodzime przedsiębiorstwa. Nie jest to jednak proces nieunikniony. Wymaga spełnienia wielu warunków, w tym poprawienia poziomu wykształcenia krajowych zasobów ludzkich, infrastruktury badawczo-rozwojowej i potencjału krajowych przedsiębiorstw. Istotną rolę w tym względzie pełnił irlandzki rząd, który intensywnie wspomagał rozwój zasobów ludzkich (także ze środków UE) i systemu edukacyjnego. Ponadto, zwłaszcza w ostatnich latach pod wpływem narastającej krytyki środowisk eksperckich, wskazujących na pogłębianie dualizmu gospodarki irlandzkiej, dokonał zmiany polityki przemysłowej. Oznaczało to wzmocnienie potencjału technologicznego rodzimych przedsiębiorstw i selektywne przyciąganie kapitału zagranicznego, zorientowane na strategicznie wybrane branże i wprowadzanie do gospodarki irlandzkiej najbardziej nowoczesnych technologii. Preferowane stały się m.in. inwestycje rozwijające sieć irlandzkich kooperantów, a także przekazujące im technologie i *know-how* organizacyjny⁵⁶.

⁵⁴ N. Driffield, D. Hughes, *Foreign and Domestic Investment: Regional Development or Crowding Out?* „Regional Studies”, vol. 37 III 2003.

⁵⁵ R. Fitzgerald, *Irlandia*, w: I. Pietrzyk (red.), *Polityka regionalna Unii Europejskiej w praktyce krajów członkowskich*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 1998. R. O'Donnell, *Ireland's Economic Transformation Industrial Policy, European Integration and Social Partnership*, WP No 2, University of Pittsburgh, Center for West European Studies and European Union Center, Pittsburgh 1998.

⁵⁶ Zobacz szerzej na ten temat rozdział dotyczący Irlandii w: T. G. Grosse, *Polityka regionalna Unii Europejskiej. Przykład Grecji, Włoch, Irlandii i Polski*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2004.

Wreszcie trzeci scenariusz polega na wyborze scenariusza skandynawskiego, który przede wszystkim opiera się na strategicznym budowaniu rodzimego potencjału naukowego, a także intensywnym rozwoju inwestycji ukierunkowanych na cele gospodarki opartej na wiedzy. Jest to scenariusz rozwoju niewielkich, peryferyjnie usytuowanych gospodarek, które w wyniku przyjęcia określonej strategii politycznej zamiast utrwalenia pozycji peryferyjnej stały się najbardziej konkurencyjne w skali globalnej. Kierunek ten, choć najbardziej uzasadniony w sytuacji polskiej gospodarki, jest jednocześnie bardzo trudny do realizacji w praktyce. Wynika to z wielu wcześniej wspomnianych względów. Przede wszystkim polityka inwestycyjna władz publicznych w Polsce została zdominowana przez działania wykorzystujące fundusze UE, a te zostały w przeważającym stopniu podporządkowane inwestycjom w podstawową infrastrukturę⁵⁷. Ponadto analiza kondycji polskich przedsiębiorstw i efektywności firm kapitału zagranicznego wskazywałaby na wysokie prawdopodobieństwo importowania rozwiązań technologicznych w najbliższych latach.

Czy na tej podstawie należałoby zarzucić starania o zmianę dotychczasowego nurtu rozwoju gospodarczego? W ogromnym stopniu nosi on znamiona samoczynnego procesu, a nie świadomego wyboru opcji strategicznej, dokonanej w wyniku debaty publicznej i rzetelnej analizy eksperckiej. Jak się wydaje, jedyną skuteczną strategią zmniejszenia dystansu rozwojowego Polski wobec Unii Europejskiej jest oparcie rozwoju ekonomicznego na priorytetach gospodarki opartej na wiedzy. W przeciwnym razie należy oczekiwać, że nastąpi powiększenie luki technologicznej między gospodarką zachodnioeuropejską i polską. Skierowanie gospodarki na tory rozwoju opartego na nowoczesnych technologiach wymaga jednak dojrzałej i długofalowej strategii działań ze strony władz publicznych, przede wszystkim przemyślanej polityki gospodarczej rządu. Powinna ona wzmacniać ogólne uwarunkowania ekonomiczne sprzyjające rozwojowi gospodarki opartej na wiedzy związane np. ze wzmocnieniem praw własności intelektualnej lub wspieraniem innowacyjności przedsiębiorstw. Ponadto priorytetem polityki rządu powinno być wspieranie działalności proeksportowej i modernizacji strukturalnej polskiego przemysłu. Ważnym zadaniem jest także stymulowanie rozwoju instytucji finansowych, aby w większym stopniu były nakierowane na pomoc w restrukturyzacji polskiej gospodarki i inwestowanie w nowoczesne rozwiązania produkcyjne. Dużym obciążeniem dla polskich przedsiębiorstw są zwłaszcza wysokie koszty pracy, stąd pożądanym kierunkiem pomocy państwa byłoby zmniejszenie składek ubezpieczeniowych. Istotnym zadaniem polityki państwa jest wspieranie rozwoju infrastruktury informatycznej i telekomunikacyjnej, a także sprzyjanie takim rozwiązaniom regulacyjnym i własnościowym, które umożliwiają niskie koszty wykorzystywania omawianej infrastruktury.

⁵⁷ *Podstawy wsparcia Wspólnoty. Promowanie rozwoju gospodarczego i warunków sprzyjających wzrostowi zatrudnienia*. Dokument przyjęty przez Kolegium Wysokich Komisarzy i przez Radę Ministrów. Bruksela – Warszawa 2003, s. 103.

W polskich warunkach konieczne jest dążenie do zasadniczego zwiększenia wydatków na badania i rozwój. Polska nie ma obowiązku, by do 2010 r. zwiększyć wydatki badawczo-rozwojowe do 3% PKB, zgodnie z postulatami szczytu w Barcelonie (2002). Niemniej taki kierunek zwiększania tych inwestycji jest pożądanym dla rozwoju naszego kraju. W tym celu wydaje się konieczne włączenie jak największej puli unijnych środków pomocowych do finansowania priorytetów GOW. Oznacza to konieczność zmniejszenia dotychczasowego nastawienia przede wszystkim na finansowanie inwestycji infrastrukturalnych z tych funduszy.

Programy publiczne powinny być tak formułowane, aby zachęcać przedsiębiorców do inwestycji w B + R. Doświadczenia amerykańskie i zachodnioeuropejskie wskazują przynajmniej kilka konkretnych rozwiązań. Granty publiczne powinny uzupełniać inwestycje prywatne w badania i rozwój. Państwo może także udzielać ulg podatkowych związanych z takimi inwestycjami. Może również udzielać gwarancji kredytowych lub podatkowych dla tego typu inwestycji, w tym również gwarancji obejmujących obligacje emitowane przez firmy technologiczne lub poręczenia dla udziałów w nowo powstających firmach wykorzystujących innowacje technologiczne. Możliwe są również różnego typu fundusze publiczne wysokiego ryzyka (*venture capital*), użyczenie środków publicznych dla rynkowych funduszy tego typu albo poręczenia budżetu państwa dla komercyjnie działających funduszy pod warunkiem ich ukierunkowania merytorycznego lub terytorialnego (np. firm inwestujących w regionach problemowych). Z omawianymi propozycjami działań ściśle związane jest rozszerzenie możliwych do zastosowania form partnerstwa publiczno-prywatnego, w tym również wykorzystanie otwartych funduszy emerytalnych do inwestowania w różnorodne działania mające na celu wspieranie B + R oraz firm wykorzystujących nowoczesne technologie. Być może fundusze emerytalne i towarzystwa ubezpieczeniowe powinny mieć prawo inwestowania niewielkiej części swoich portfeli inwestycyjnych przed ogłoszeniem publicznej oferty subskrypcyjnej. Innym ważnym działaniem jest uproszczenie zasad wchodzenia małych i średnich firm na warszawską giełdę, zwłaszcza firm zorientowanych na produkcję wykorzystującą nowoczesne technologie.

Poważnym ograniczeniem dla polityki państwa jest słabość systemu finansów publicznych, zwłaszcza nieefektywna z punktu widzenia inwestycji publiczna struktura budżetu państwa. Niewątpliwie warunkiem prowadzenia skutecznej polityki władz publicznych jest zgromadzenie odpowiednich środków inwestycyjnych. Wymaga to gruntownej reformy systemu finansowego i wyodrębnienia zadań inwestycyjnych oraz optymalnego podziału środków między poszczególnymi poziomami władz publicznych. Od dawna postulowane uporządkowanie systemu agencji rządowych i funduszy celowych napotyka na silne przeszkody polityczne, w tym zwłaszcza opór ze strony zainteresowanych urzędników. Jednocześnie próba naprawienia systemu wydatków społecznych państwa w ramach reformy wice-premiera J. Hausnera została w dużym stopniu ograniczona. Inny priorytetowy kierunek reformatorski, związany z decentralizacją systemu finansów publicznych,

również napotyka na poważne trudności. W istocie w ostatnich latach mamy raczej konsekwentną centralizację różnych polityk inwestycyjnych państwa.

Kolejnym składnikiem polityki władz publicznych powinna być reforma systemu edukacyjnego zgodna z wymaganiami gospodarki opartej na wiedzy. Chodzi zwłaszcza o rozwijanie kierunków akademickich powiązanych z kierunkami rozwoju nowoczesnej gospodarki. Poważną barierą rozwoju gospodarki opartej na wiedzy w Polsce jest bowiem niski poziom absorpcji nowoczesnych technologii. Wynika on ze słabości polskiej nauki i szerzej – niewystarczającego poziomu edukacji w Polsce, który zapewniałby stały dopływ dobrze wykwalifikowanych zasobów ludzkich do gospodarki.

Wreszcie kolejnym elementem polityki rządu powinno być wspieranie rozwoju systemu współpracy między różnymi instytucjami współdziałającymi na rzecz rozwoju gospodarki opartej na wiedzy. W szczególności chodzi o zachęcanie do współpracy między przedsiębiorstwami i instytucjami naukowymi lub edukacyjnymi. W przypadku Polski należałoby również dążyć do zmiany sposobu działania rządowych programów badawczo-rozwojowych i publicznych instytutów badawczych (tzw. jednostek badawczo-rozwojowych) w kierunku większego współdziałania z przedsiębiorstwami. Niewątpliwie należałoby również dążyć do konsolidacji niektórych instytutów badawczych, a także liczyć się z koniecznością likwidacji jednostek najmniej rentownych i nie rokujących na poprawę efektywności działania. Ponadto należałoby w większym stopniu ukierunkować niektóre zamówienia publiczne (np. militarne) na wspieranie rozwoju nowoczesnych technologii. Dotychczasowe doświadczenia dotyczące umów offsetowych przy największych przetargach zbrojeniowych świadczą o umiarkowanym oddziaływaniu tych zamówień na rozwój gospodarki opartej na wiedzy w Polsce. W szczególności polskie projekty technologiczne zgromadzone w banku pomysłów resortu nauki nie wzbudzają, jak dotąd, zainteresowania ze strony *Lockheada Martina*, odpowiedzialnego za najważniejszy program offsetowy realizowany obecnie w Polsce. Brakuje przy tym odpowiednich regulacji prawnych, które umożliwiłyby pełniejsze włączenie projektów technologicznych do wspomnianej umowy⁵⁸.

Istotne znaczenie ma umiejętne wykorzystanie funduszy unijnych. Priorytetem powinno być przyjęcie przez polski rząd kolejnej strategii wykorzystania środków unijnych, która znajdzie się w Narodowym Planie Rozwoju przyjętym na lata 2007-2013. Krótkowzroczne byłoby zamykanie się wyłącznie na priorytetach związanych z rozwijaniem infrastruktury podstawowej i przeciwdziałania bezrobociu. Wprawdzie ograniczone, ale istnieją możliwości wspierania rozwoju nowoczesnej gospodarki dzięki wykorzystaniu funduszy strukturalnych w ramach celu 1. Należałoby wykorzystać tę szansę i już teraz budować odpowiednie struktury administracyjne i kompetencje urzędnicze w tym kierunku. Stosunkowo łatwiejszym zadaniem jest przygotowanie i zrealizowanie projektów infrastrukturalnych

⁵⁸ *Amerykanie omijają bank pomysłów*, „Rzeczpospolita”, nr 116, 19 V 2004.

anizeli ukierunkowanych na rozwijanie nowoczesnej gospodarki i pobudzanie przedsiębiorczości oraz innowacyjności. Dlatego też łatwiej jest wykorzystać fundusze unijne, szczególnie ich znaczącą część, w stosunkowo krótkim okresie właśnie na projekty infrastrukturalne. Takie przekonanie stało się jedną z przesłanek dla polskiego rządu i Komisji Europejskiej przy wyraźnym premiowaniu priorytetów związanych z budową infrastruktury w pierwszym okresie członkostwa (2004-2006). Należałoby więc dokonać przynajmniej częściowej zmiany proporcji w wydatkach unijnych w kolejnym okresie budżetowym. Jednak warunkiem jej skuteczności jest odpowiednie przygotowanie administracji publicznej, w tym systemu zarządzania oraz umiejętności urzędników.

Duże znaczenie dla rozwoju nowoczesnej gospodarki w Polsce ma sposób zarządzania programami publicznymi. Powinny one być przede wszystkim maksymalnie uproszczone i realizowane przez specjalnie do tego celu przeszkolonych urzędników. Doświadczenia światowe wskazują na koncentrację terytorialną najbardziej dynamicznie rozwijających się centrów przemysłowych i usługowych⁵⁹. Jednocześnie przykłady europejskie wskazują wyraźnie na ścisły wpływ strategicznych działań władz publicznych różnego szczebla na rozwój lokalnie usytuowanych centrów GOW. Duże znaczenie ma zwłaszcza wspieranie przez władze publiczne budowania sieci kooperujących instytucji publicznych, naukowych, finansowych i gospodarczych, a także terytorialnie ukierunkowana koordynacja różnych polityk publicznych i ich koncentracja w strategicznie wybranych regionach i metropoliach⁶⁰.

Dlatego niezbędne wydaje się szersze włączenie polityki pobudzania rozwoju GOW do polityki regionalnej. Wiele wspomnianych wyżej instrumentów finansowych i programowych w zakresie rozwoju nowoczesnej gospodarki powinno zostać przekazanych do zarządzania władzom regionalnym. Jednocześnie samorządy województw powinny mieć nie tylko możliwości, ale również zachęty instytucjonalne ze strony państwa do budowania samodzielnych programów rozwojowych ukierunkowanych na rzecz GOW. Zarówno polityka regionalna państwa, jak również samorządowe programy rozwoju regionalnego powinny budować potencjał absorpcyjny dla wysokich technologii. Oznacza to konieczność wspierania w województwach rozwoju kwalifikacji siły roboczej, rozbudowywania regionalnej infrastruktury naukowej i badawczej, budowania sieci współpracujących ze sobą instytucji naukowych, samorządowych i finansowych, a także wspierania rozwoju regionalnych przedsiębiorstw zorientowanych na wykorzystywanie nowoczesnych technologii.

⁵⁹ P. Krugman, *Increasing returns and economic geography*, „Journal of Political Economy”, vol. 99, 1991, s. 484-99.

⁶⁰ P. Le Gales, C. Trigilia, *Conclusions*, w: *Changing Governance of Local Economies: Responses of European Local Production Systems*, Oxford University Press, Oxford – New York 2004.

ABSTRACT

The article examines EU technological research and development policy and recent proposals of development of European economic policy on this field. The largest EU member-states are the main beneficiaries of present innovation policy. At the same time, cohesion countries, i.e. the poorest EU member-states which benefit from the EU Cohesion Fund, take least advantage of the EU research and development policy. We need to be aware of the fact that membership in the EU does not in itself guarantee growth, particularly growth based on the knowledge-based economy paradigm. A good example of that is provided by Portugal, Spain, Greece and even Italy, where the intensity of R&D is relatively low. Consequently, it seems that public assistance under the EU innovation policy should be specially shaped for the poorest countries, so that it would focus on creating conditions for absorption of advanced technologies, i.e. developing a scientific infrastructure and supporting the development of human resources. Some conclusion for Polish public policy is presented at the end of the article.