

**Aleksandra Nowakowska**

Uniwersytet Łódzki

---

## REGIONALNA POLITYKA INNOWACYJNA – BILANS DZIESIĘCIOLETNICH DOŚWIADCZEŃ

---

**Streszczenie:** Regionalna polityka innowacyjna jest stosunkowo nowym obszarem aktywności władz samorządowych. Budowanie zdolności innowacyjnych polskich regionów nie jest procesem oddolnym i wynikiem reorientacji polityki regionalnej. Jest to raczej konsekwencja integracji europejskiej oraz ogromnych możliwości finansowania działań w tej sferze.

Artykuł stanowi próbę bilansu dziesięcioletnich działań podejmowanych w ramach regionalnej polityki innowacyjnej. Na podstawie własnych badań dokonano charakterystyki i oceny tej polityki. Wskazano kluczowe bariery budowania zdolności innowacyjnych polskich regionów.

**Słowa kluczowe:** polityka regionalna, innowacje, polityka innowacyjna.

### 1. Wstęp

Współczesne nurty nauk regionalnych podkreślają, iż procesy innowacyjne mają terytorialny, systemowy i kulturowy charakter. Akcentują współpracę i zaufanie wystające z kontekstu kulturowego i środowiska regionalnego jako fundamentu procesu kreacji, absorpcji i dyfuzji wiedzy oraz innowacji. Podkreślają znaczenie bliskości przestrzennej, która ułatwia proces akumulacji wiedzy, jej transfer oraz tworzenie innowacji. Wskazują, że regionalne środowisko generuje wiele nieuchwytnych zasobów, które stają się decydujące w budowaniu regionalnych zdolności innowacyjnych. Zasoby te mogą być postrzegane jako specyficzna forma kapitału, który pochodzi z relacji społecznych, norm, wartości i interakcji wewnątrz społeczności. Istnienie tego kapitału pomaga przedsiębiorstwom pokonać ułomności mechanizmów rynkowych lub zredukować koszty rynkowe.

W konsekwencji innowacja jest zlokalizowanym i osadzonym terytorialnie procesem. Region jest miejscem interakcji potrzebnych dla zaistnienia procesów innowacji, inaczej mówiąc – innowacja jest procesem geograficznie zakorzenionym. Eksponowany jest fakt, że innowacje i wiedza są systemowe i kolektywne, tworzone w sieciach współpracy. Przez mechanizm kolektywnego procesu uczenia się terytorium staje się inkubatorem wzmacniającym innowacyjność. Region w tych interpretacjach rozpatrywany jest nie tylko jako fizyczna przestrzeń, ale jako samopodtrzymująca się „maszyna wiedzy i innowacji”. Region, a precyzyjniej jego cechy,

sprzyja redukcji ryzyka innowacyjnego dla konkretnego podmiotu gospodarczego, ułatwia absorpcję różnego rodzaju wiedzy, daje możliwość interaktywnego uczenia się i wymiany doświadczeń.

W kontekście tych przemian wyjątkowego znaczenia nabiera regionalna polityka innowacyjna. Staje się ona podstawową płaszczyzną polityki gospodarczej we wzmacnianiu konkurencyjności i innowacyjności gospodarki. Potwierdza to reorientacja polityki Unii Europejskiej na lata 2007-2013. Nowe ramy polityki wspólnotowej akcentują konieczność zdynamizowania budowy gospodarki wiedzy i innowacji, ofensywnego dążenia do efektywnego wykorzystania proinnowacyjnych zasobów oraz wzmacniania regionalnych systemów innowacji.

## 2. Istota i cele regionalnej polityki innowacyjnej

Polityka innowacyjna staje się centralnym ogniwem współczesnej polityki gospodarczej. Rosnące znaczenie polityki innowacyjnej wynika z dwóch głównych przesłanek. Po pierwsze, jest to konsekwencja rosnącego znaczenia innowacji w rozwoju społeczno-gospodarczym. Ekonomiści są zgodni, że innowacje w stosunku do tradycyjnych czynników wzrostu gospodarczego zyskują na znaczeniu i stają się centralnym punktem procesów rozwoju. Innowacyjność decyduje o poziomie konkurencyjności poszczególnych podmiotów, gospodarki kraju czy regionów na rynku międzynarodowym. Po drugie niedoskonałości mechanizmów rynkowych, ułomność samoregulacji rynku w sferze innowacyjności wymusza ingerencję podmiotów publicznych w stymulowanie tych procesów. Postępujący interwencjonizm w sferze innowacji koncentruje się na eliminacji licznych przeszkód i ograniczeń rynkowych osłabiających zdolności innowacyjne podmiotów gospodarczych oraz tworzeniu środowiska sprzyjającego tworzeniu, dyfuzji i absorpcji innowacji.

Ogólnie polityka innowacyjna definiowana jest jako „świadoma i celowa działalność organów władzy publicznej zmierzająca pośrednio lub bezpośrednio do wspierania innowacyjności, a przez to konkurencyjności gospodarki” [Ciok, s. 120]. E. Stawasz definiuje politykę innowacyjną jako „zestaw elementów polityki naukowej i polityki technologicznej. Jej celem jest wspieranie innowacyjności gospodarki, tzn. niesienie pomocy we wprowadzaniu nowych produktów, usług, procesów technologicznych i technik zarządzania” [Stawasz 2008, s. 241].

W większości krajów wysoko rozwiniętych polityka innowacyjna ma dualny charakter. Jest ona domeną działania zarówno administracji rządowej – polityka innowacyjna państwa (tworzenie narodowego systemu innowacji), jak i samorządu regionalnego – regionalna polityka innowacyjna (tworzenie regionalnego systemu innowacji). Dualizm polityki innowacyjnej uwidacznia się przede wszystkim przez różnorodność celów działania i instrumentów ich osiągnięcia. Pierwszoplanowa rola regionalnej polityki innowacyjnej wynika z trzech podstawowych faktów:

1. Region staje się coraz ważniejszą płaszczyzną organizacji życia gospodarczego, co w konsekwencji czyni z polityki regionalnej główną płaszczyzną działań gospodarczych. Wzrasta upodmiotowienie regionów w sferze gospodarczej.

2. Procesy innowacji mają wyraźnie regionalny charakter. Ta skala przestrzeni tworzy najbardziej odpowiednie warunki i czynniki dla budowania klimatu przedsiębiorczości i innowacyjności.

3. Powszechne respektowanie zasady subsydiarności wraz z postępującymi procesami decentralizacji zarządzania faworyzuje region i politykę regionalną w kształtowaniu innowacyjności gospodarki (względem polityki innowacyjnej państwa).

Współczesna regionalna polityka innowacyjna jest polityką „miękkiego” oddziaływania, obejmującą wspieranie usług konsultingowych, szkoleniowych, informacyjnych i promocji, tworzenie relacji sieciowych, wspieranie przepływu ludzi między firmami a różnymi instytucjami współpracującymi z nimi, tworzenie innowacyjnego środowiska itp. Ważną rolę mają tutaj do odegrania instytucje pośredniczące w dziedzinie innowacji [Stawasz 2008, s. 241].

Regionalna polityka innowacyjna w coraz szerszym stopniu jest polityką horyzontalną, ponadsektorową, w miejsce wcześniej dominującego podejścia koncentrującego się na zagadnieniach sektorowych oraz wsparciu firm i instytucji uczestniczących w procesie innowacyjnym [Stawasz 1999, s. 141]. Polityka innowacyjna silnie koreluje z polityką przemysłową, technologiczną, naukowo-badawczą czy polityką przedsiębiorczości. Integracja i koordynacja działań w tych obszarach jest fundamentalnym czynnikiem kreowania skutecznej polityki innowacyjnej.

Władze regionalne postrzegane są jako kluczowy aktor procesów innowacji – koordynator tworzący systemowe i instytucjonalne ramy dla przebiegu i dyfuzji innowacji w regionie. W procesie budowania zdolności innowacyjnych regionów polityka innowacyjna staje się niezbędnym składnikiem otoczenia aktorów regionalnych biorących udział w procesach innowacji. Jej rolą jest budowanie regionalnego środowiska innowacji ułatwiającego podmiotom regionalnym zdolności absorpcyjne i innowacyjne. Wspieranie partnerstwa pomiędzy najważniejszymi podmiotami regionalnego otoczenia innowacji, szczególnie przedsiębiorstwami, jednostkami naukowo-badawczymi, oraz sektorem publicznym jest najistotniejszym elementem regionalnej polityki innowacji.

### **3. Stan regionalnej polityki innowacyjnej w Polsce**

Polska regionalna polityka innowacyjna jest stosunkowo nowym obszarem aktywności władz samorządowych. Stała się ona domeną władz regionalnych wraz z powołaniem samorządu regionalnego (w 1999 r.), a wspieranie innowacyjności gospodarki zostało przypisane jako jeden z podstawowych obszarów zadań i aktywności regionu<sup>1</sup>.

Dziesięcioletni okres kształtowania polityki innowacyjnej pozwala na wskazanie i delimitację czterech głównych etapów [Nowakowska 2009a, s. 210-211]:

---

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 5 czerwca 1998r. o samorządzie województwa, DZU 1998 nr 91, poz. 575, art. 11.

1. Pierwsze lata funkcjonowania samorządu regionalnego i tworzenia polityki regionalnej, w których problem innowacyjności gospodarki regionalnej był niedostrzegany i zepchnięty na margines aktywności władz regionalnych. Ogólnie ujmując, był to martwy okres w realizacji regionalnej polityki innowacyjnej.

2. Etap inicjacji polityki innowacyjnej w regionach będący konsekwencją tworzenia regionalnych strategii innowacji. Aktywność ta nie była konsekwencją oddolnej potrzeby i inicjatywy władz regionalnych. Była ona pochodną szansy, jaka stworzona została przez możliwości pozyskania zewnętrznych środków finansowych na realizację i implementację strategii innowacji. Był to bez wątpienia pierwszy i bardzo ważny krok w kierunku budowania regionalnych zdolności innowacyjnych regionów. Proces tworzenia regionalnych strategii innowacji był impulsem do zwrócenia uwagi na problem innowacyjności polskich regionów i ożywionej dyskusji nad nim.

3. Początek implementacji regionalnej polityki innowacyjnej związany w dużej mierze z zaistnieniem możliwości wsparcia finansowego w postaci środków unijnych na lata 2004-2006. Jest to etap tworzenia regionalnych struktur i zdobywania pierwszych doświadczeń w sferze polityki innowacyjnej.

4. Etap dynamizacji realizacji regionalnej polityki innowacyjnej będący pochodną dużej dostępności zewnętrznej pomocy finansowej przeznaczonej na działania proinnowacyjne (w ramach okresu programowania 2007-2013). Jest to bezprecedensowa sytuacja, a zarazem wyzwanie dla polskich regionów, bowiem zakres i wielkość pomocy unijnej na rzecz wzmacniania innowacyjności gospodarki może okazać się niepowtarzalną szansą rozwojową.

Refleksje i spostrzeżenia dotyczące dziesięcioletniego okresu kształtowania regionalnej polityki innowacyjnej w Polsce są efektem prac badawczych przeprowadzonych w ramach projektu „Budowanie zdolności innowacyjnych polskich regionów”<sup>2</sup>. Zarysowane poniżej wnioski koncentrują się na uchwyceniu głównych cech, uwarunkowań i tendencji w regionalnej polityce innowacyjnej [Nowakowska 2009a, s. 208-210].

Prowadzone badania jednoznacznie pokazały, iż regionalna polityka innowacyjna wciąż pozostaje drugoplanowym obszarem interwencji władz regionalnych. Wzmacnianie innowacyjności regionów słabo dostrzegane i akcentowane jest w polityce regionalnej, a działania w tym zakresie mają przeciętną rangę i zajmują przeciętną pozycję na tle innych działań i polityki sektorowej.

Widocznym zjawiskiem jest przenoszenie i „spychanie” odpowiedzialności za politykę innowacyjną na poziom państwa. Władze regionalne z jednej strony mocno eksponują znaczenie działań władz rządowych w budowaniu zdolności innowacyjnych regionów, z drugiej zaś w braku tych działań upatrują podstawowej bariery roz-

---

<sup>2</sup> Projekt Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego realizowany w Katedrze Gospodarki Regionalnej i Środowiska Uniwersytetu Łódzkiego w latach 2007-2009 (nr grantu: 11402232/1867). Wyniki badań opublikowane zostały w: [Nowakowska 2009a; 2009b].

woju innowacyjności regionów, znajdując tym samym proste wytłumaczenie braku własnej aktywności.

W środowisku regionalnym dominuje tradycyjne postrzeganie regionalnej polityki innowacyjnej, tradycyjne narzędzia i obszary wsparcia, często nieadekwatne do wymogów współczesnej gospodarki. Niedostrzegane w polityce regionalnej pozostają m.in. takie obszary, jak: przedsiębiorczość i innowacyjność akademicka, kształcenie ustawiczne czy finansowe wspieranie przedsięwzięć innowacyjnych o dużym potencjale ryzyka. Równocześnie występuje propubliczna orientacja regionalnej polityki innowacyjnej. Zdaniem władz regionalnych działania i instrumenty adresowane powinny być głównie do sektora publicznego (np. szkół wyższych czy jednostek B+R). W konsekwencji marginalizowane jest znaczenie sektora prywatnego i wzmacnianie innowacyjności przedsiębiorstw.

Podstawową barierą budowania zdolności innowacyjnych regionów, jak wskazują władze regionalne, jest niska edukacja i świadomość proinnowacyjna podmiotów publicznych odpowiedzialnych za kształtowanie regionalnej polityki innowacyjnej. Mocno eksponowana jest przy tym potrzeba edukacji proinnowacyjnej w sektorze publicznym.

W implementacji regionalnej polityki innowacyjnej zaobserwować można dominację projektów „miękkich” związanych z działaniami edukacyjnymi oraz informacyjnymi. Działanie te mają na celu przede wszystkim wzrost wiedzy i świadomości innowacyjnej podmiotów regionalnych, poprawę komunikacji i wymiany informacji w systemie regionalnym oraz rozwój zasobów ludzkich (m.in. przez stypendia naukowe). Drugim obszarem koncentracji aktywności regionów są przedsięwzięcia klastrowe skupiające się na promocji i pobudzaniu współpracy terytorialnej jako źródła poprawy innowacyjności podmiotów regionalnych. Projekty te zaowocowały utworzeniem wielu inicjatyw sieciowych w regionach oraz wzmocnieniem współpracy, partnerstwa i zaufania w środowisku regionalnym (pomiędzy sektorem B + R, uczelniami, przedsiębiorstwami, instytucjami otoczenia biznesu).

Równocześnie wyraźną cechą regionalnej polityki innowacyjnej jest relatywnie niewielka skala „twardych” i trwałych przedsięwzięć i działań proinnowacyjnych, projektów trwale zmieniających regionalny system innowacji. Dominują projekty pośrednie, okołoinnowacyjne, których efekty są ulotne i trudno mierzalne. W wielu przypadkach wraz z zakończeniem zewnętrznego finansowania tych przedsięwzięć działania te zamierają, stając się martwymi inicjatywami.

Cechą regionalnej polityki innowacyjnej jest rozproszenie i rozdrobnienie projektów wzmacniających regionalny system innowacji. Brak hierarchizacji i integracji proinnowacyjnych działań wraz z dużą ich fragmentarycznością powoduje niespójność w tworzeniu regionalnego systemu innowacji. Regionalna polityka innowacyjna cechuje się słabą koordynacją działań, co skutkuje rozproszeniem decyzji i działań podejmowanych w regionach.

Foresight regionalny jako narzędzie budowania zdolności innowacyjnych regionów nie znalazł dużego zastosowania w polskich regionach. W nielicznych tylko

województwach podjęto próby realizacji badań i analiz foresightowych. Mają one jednak w przeważającej mierze bardziej technologiczny i branżowy niż regionalny charakter. Wykorzystywanie foresightu do wzmacniania innowacyjności gospodarki regionalnej nie znalazło powszechnego zastosowania w realiach polskich, a zdobyta wiedza i doświadczenia w trakcie realizacji dotychczasowych badań nie zawsze znajdują odzwierciedlenie w regionalnej polityce innowacyjnej.

Istotne znaczenie w budowaniu zdolności innowacyjnych regionów miał etap tworzenia regionalnych strategii innowacji. Rola i znaczenie tych strategii z perspektywy czasu oceniane są pozytywnie. Szczególnie korzystnie eksponowana jest funkcja edukacyjna i informacyjna strategii. Jednocześnie najslabiej oceniana jest funkcja koordynacyjna – jedna z najważniejszych i podstawowych funkcji strategii innowacji. Równocześnie badania jednoznacznie potwierdziły dość powszechny wniosek, że bezpośrednia partycypacja w procesie budowania strategii rozwoju istotnie zmienia rozumienie i postrzeganie procesów innowacyjnych zachodzących w regionie. Proces tworzenia strategii innowacji spełnił więc istotne funkcje edukacyjno-informacyjne i przyczynił się do zmiany wiedzy i świadomości innowacyjnej w regionach.

W budowaniu regionalnych systemów innowacji występuje duża różnorodność struktur zarządzania i realizacji RSI. Są regiony, w których powołano zewnętrzną jednostkę zarządzającą, w innych powołano wyodrębnioną jednostkę i zespół w ramach Urzędu Marszałkowskiego czy też pozostawiano regionalną strategię innowacji bez wyraźnego wskazania podmiotowej struktury jej realizacji (czego pochodną był brak działań w tym zakresie, a strategia innowacji stała się zbiorem pustych deklaracji). Częstym rozwiązaniem stosowanym w regionach jest przenoszenie odpowiedzialności za zarządzanie RIS na jednostki wdrażające najpierw ZPORR, a teraz struktury zarządzające wdrażaniem RPO. Istniejące w większości regionów rozwiązania organizacyjne (często nieadekwatne do zaleceń i wskazań zawartych w RSI) cechują się niestabilnością struktur i tymczasowością rozwiązań, co istotnie osłabia budowanie zdolności innowacyjnych regionów.

Powszechnym problemem w budowaniu regionalnego systemu innowacji jest brak regionalnego lidera i inicjatora działań, podmiotu pełniącego motoryczne funkcje w regionalnym systemie innowacji. W wielu regionach z funkcji tej wycofały się władze regionalne, słabość zaś innych instytucji i podmiotów regionalnych nie wypełnia zaistniałej luki. W konsekwencji w wielu regionach występuje dezintegracja i pasywność polityki innowacyjnej. Dotychczasowe doświadczenia pokazują, że regiony, w których wyraźnie zarysowany jest lider działań proinnowacyjnych, cechują się większą efektywnością w budowaniu zdolności innowacyjnych.

Ostatnie lata przyniosły wzrost aktywności władz regionalnych w sferze polityki innowacyjnej. Dość powszechnie uważa się, że jest to zmiana w znacznym stopniu zdeterminowana możliwościami uzyskania znacznych środków finansowych na politykę innowacyjną w okresie programowania finansowego 2007-2013. Duże środki finansowe, jakie oferuje nowy okres programowania, spowodowały w wielu regio-

nach centralizację realizacji regionalnej polityki innowacyjnej. W konsekwencji nastąpiła marginalizacja partnerów regionalnych oraz rozluźnienie relacji sieciowych w regionach.

#### 4. Podsumowanie

Istotne znaczenie w kształtowaniu regionalnej polityki innowacyjnej mają procesy integracji Polski z Unią Europejską. Akcesja Polski do struktur unijnych z jednej strony wymusiła na władzach samorządowych reorientację polityki regionalnej i zwiększone zainteresowanie budowaniem zdolności innowacyjnych regionów, z drugiej zaś stworzyła ogromne możliwości wsparcia działań podejmowanych w tym obszarze. Powstaje jednak wrażenie, że polska polityka regionalna ogranicza się tylko i wyłącznie do działań mogących uzyskać wsparcie finansowe z Unii Europejskiej. W regionach trudno zidentyfikować jest inne projekty proinnowacyjne niż te współfinansowane ze środków unijnych. Uzależnienie regionalnej polityki innowacyjnej od działań wspieranych ze środków zewnętrznych pokazuje z jednej strony niską świadomość proinnowacyjną władz regionalnych, z drugiej – wciąż niską rangę polityki innowacyjnej. Realizacja polityki innowacyjnej mocno podporządkowana jest ramom i zasadom zewnętrznego wsparcia finansowego, co może okazać się dużym zagrożeniem dla realizacji wielu przedsięwzięć w przyszłości.

Proces tworzenia regionalnej polityki innowacyjnej przebiega w polskich regionach w odmiennym tempie i o różnej sile. Przeprowadzone badania pokazały wyraźne zróżnicowanie regionalnej aktywności i świadomości proinnowacyjnej władz regionalnych, co w długiej perspektywie czasowej może prowadzić do dywergencji procesów rozwojowych w polskich regionach.

#### Literatura

- Ciok S., *Polityka rządu wobec wspierania działalności innowacyjnej i badawczo-rozwojowej*, Dolnośląska Agencja Współpracy Gospodarczej, [www.dawg.pl/files/file/ksiazka6.pdf](http://www.dawg.pl/files/file/ksiazka6.pdf).
- Gajewski P., *Teoretyczny model skutecznej polityki regionalnej*, [w:] *Zróżnicowanie rozwoju polskich regionów*, E. Kwiatkowski (red.), Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2008.
- Matusiak K.B. (red.), *Innowacje i transfer technologii. Słownik pojęć*, Wyd. Polskiej Agencji Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2008.
- Nowakowska A., *Budowanie zdolności innowacyjnych polskich regionów – wnioski i rekomendacje*, [w:] *Zdolności innowacyjne polskich regionów*, A. Nowakowska (red.), Wyd. Biblioteka, Łódź 2009a.
- Nowakowska A., *Regionalna polityka innowacyjna – rola, uwarunkowania, instrumenty w świetle badań ankietowych*, [w:] *Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce*, R. Brol (red.), UE, Wrocław 2009b.
- Stawasz E., *Innowacje a mała firma*, Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1999.
- Stawasz E., *Polityka innowacyjna*, [w:] *Innowacje i transfer technologii. Słownik pojęć*, K.B. Matusiak (red.), Wyd. Polskiej Agencji Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2008.

## **REGIONAL INNOVATION POLICY – REVIEW OF THE TEN-YEAR PERIOD**

**Summary:** Regional innovation policy is a relatively new area of activity of regional authorities. The process of creating a regional innovation capacities and regional innovation policy is not the result of bottom-up needs and the reorientation of regional policy. Regional innovation policy is the consequences of the European integration process and large finances fund reserved on the actions in this area.

The author attempts to review the ten-year period of the regional innovation policy. She indicates the characteristics, orientation and evaluation of this policy, based on own research and analysis. The paper points out the key barriers for building innovation capacity of Polish regions.