

Rola ewaluacji w doskonaleniu systemu innowacyjnego – wnioski dla Polski z doświadczeń innych państw



MAREK WĄSIŃSKI

Kierownik Zespołu Gospodarki Światowej, Polski Instytut Ekonomiczny

W debacie o globalnej konkurencyjności coraz większą rolę odgrywają państwowe strategie wspierania wysokich technologii (od półprzewodników po sztuczną inteligencję). Dla Polski wyzwaniem staje się nie tylko odnalezienie miejsca w tej nowej geopolityce innowacji, lecz także zbudowanie własnego, skutecznego ekosystemu rozwoju technologicznego. Doświadczenia Azji Wschodniej pokazują, że kluczowe znaczenie mają ambicja, planowanie i żelazna dyscyplina ewaluacyjna, z kolei europejskie dyskusje podkreślają potrzebę równowagi między inwestycją a długofalowym rozwojem. Polska, która w procesie konwergencji wciąż szuka optymalnego modelu wsparcia innowacji, stoi dziś przed pytaniem, jak poprzez polityki gospodarcze wzmacniać swój potencjał i równocześnie nie blokować sobie alternatywnych ścieżek.

Światowa debata o politykach gospodarczych zdominowana jest przez hasła powrotu do polityki przemysłowej, przez którą rozumie się przede wszystkim aktywną rolę państwa w procesach gospodarczych. Jednocześnie dyskusja w dużej mierze koncentruje się na rywalizacji państw w obszarze wspierania rozwoju wysokich technologii – czego przykładami są polityki rozwoju sektora półprzewodników (w USA czy w UE) czy wsparcie inwestycji w rozwój sztucznej

inteligencji. Unijnym głosem w tej debacie jest Kompas Konkurencyjności, opublikowany w styczniu 2025 r. Jego pierwszym filarem jest eliminowanie luki innowacyjnej wobec USA. Aby zapewnić europejskie środki na ten cel, w propozycji unijnego budżetu na lata 2028–2034 pojawił się Europejski Fundusz Konkurencyjności. Łącząc różne dotychczasowe programy na poziomie centralnym UE, ma on oferować skuteczniejsze wsparcie dla rozwoju nowych

technologii i skalowania działalności przedsiębiorstw w Unii.

Dla Polski jest to zagadnienie wymagające ostrożności. Nasz kraj dotychczas „naturalnie” konwerguje, czyli dogania państwa Europy Zachodniej zarówno pod względem poziomu zamożności, jak i rozwoju technologicznego gospodarki. Poziom wydatków na B+R w polskiej gospodarce jest o wiele niższy w porównaniu z Europą Zachodnią, a nawet ze średnią całej Unii Europejskiej. Jednak biorąc pod uwagę etap rozwojowy kraju, ich skala nie musi być postrzegana jako rażąco niska. Polska nie dokonuje skoku rozwojowego (ang. *leapfrog*), omijając po drodze kolejne szczeble – ale niekoniecznie podjęcie takiej próby byłoby uzasadnione.

W debacie o polityce przemysłowej warto pamiętać, że działania te niosą ze sobą ryzyko kosztu alternatywnego. Udzielając wsparcia – finansowego, regulacyjnego czy np. w postaci ochrony celnej – przedsiębiorstwu działającemu w konkretnej branży, jednocześnie rezygnuje się z pomocy na innym odcinku gospodarki. Można wręcz doprowadzić do wzrostu kosztów działalności nie tylko dla konkurentów, lecz również dla sektorów, które korzystają z towarów lub usług danego wspieranego segmentu na kolejnych szczeblach produkcji. Niemiecki sektor motoryzacji jest przykładem sytuacji, w której duże koncerny przespały kluczowy moment postępu innowacyjnego, pozostając przy dotychczas skutecznych modelach produkcji i sprzedaży. Nowi gracze – jak Tesla czy BYD – skuteczniej weszli na rynek pojazdów elektrycznych, bo nie byli przywiązani do starych rozwiązań.

W polityce innowacyjnej państwa to ważna lekcja: wybór jednego mechanizmu wsparcia, jednej technologii czy jednego „championa” oznacza rezygnację z innych ścieżek lub możliwości. Dlatego narodowy system innowacji musi być szczególnie mocno powiązany z nieustanną ewaluacją poszczególnych działań w różnych obszarach rozwoju technologii oraz oceną funkcjonowania całego systemu.

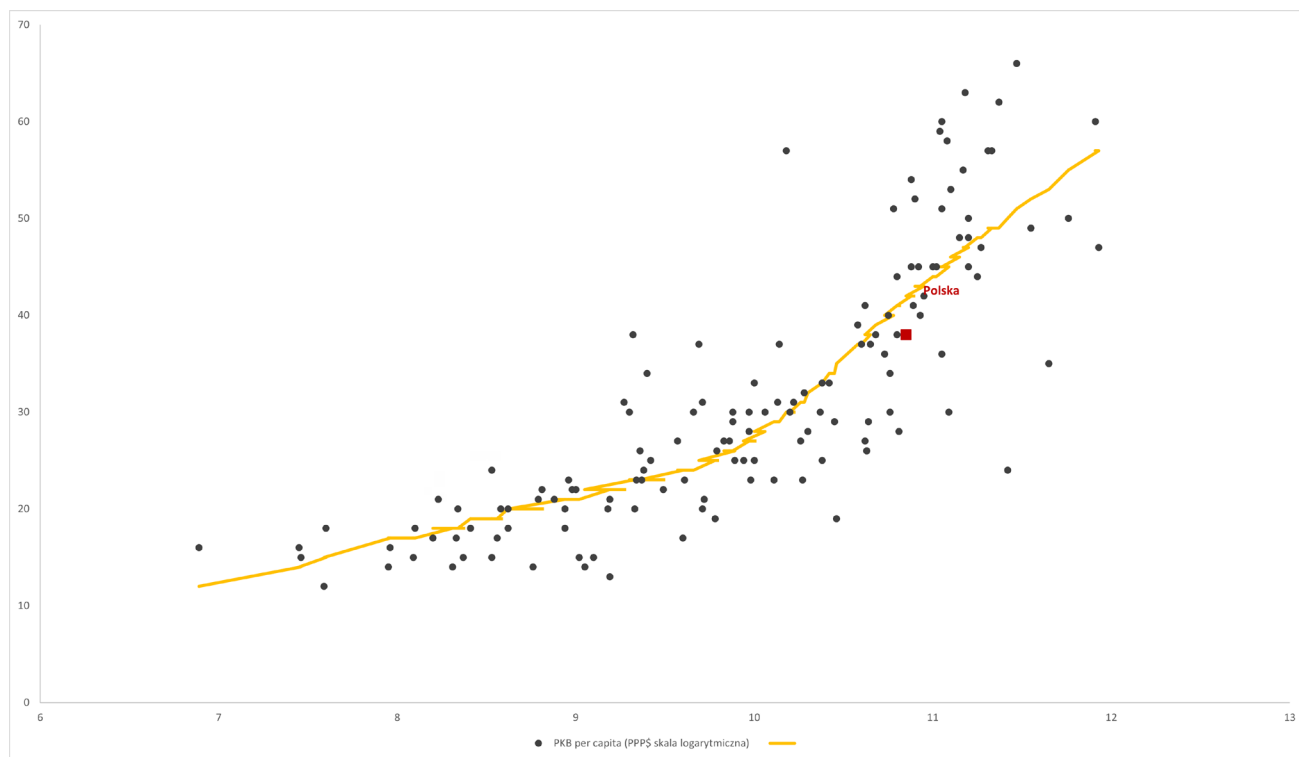
W polityce przemysłowej każda decyzja może się wiązać z zamknięciem sobie alternatywnych ścieżek rozwoju – dlatego przewaga nie rodzi się z większych wydatków, lecz z umiejętności ciągłej ewaluacji i korekty kursu.

Azjatyckie doświadczenia planistyczno-ewaluacyjne

Sukces Korei Południowej w awansie technologicznym jest bezdyskusyjny. Warto jednak dodać, że ścieżka tej transformacji jest w zasadzie niereplikowalna, ponieważ złożyły się na nią wyjątkowe okoliczności międzynarodowe, ustrojowe i kulturowe. Mimo to warto szukać inspiracji. Przegląd drogi Korei Południowej pod względem promocji działalności badawczo-rozwojowej oraz awansu technologicznego, przedstawiony w raporcie PIE¹ Ścieżki awansu technologicznego, wskazuje, że kluczowe było wyznaczanie ambitnych celów technologicznych, ich bieżące monitorowanie oraz wdrażanie odpowiednich działań korygujących. W drugiej połowie XX wieku koreańska polityka gospodarcza była prowadzona na

¹ Zob.: https://pie.net.pl/wp-content/uploads/2025/04/PIE-Raport_Sciezki-rozwoju_2024-1.pdf

Wykres 1. Relacja między punktami w Światowym Indeksie Innowacyjności a poziomem zamożności poszczególnych państw (PKB per capita PPP, w skali logarytmicznej)



Źródła: Opracowanie własne na podstawie Global Innovation Index, WIPO 2025

podstawie planów pięcioletnich, które służyły wdrażaniu wizji oraz odzwierciedlały kolejne etapy ewolucji gospodarki – od wsparcia sektora cementu i nawozów w latach 60. po półprzewodniki i biotechnologię w latach 80. W latach 80. i 90. Koreańczycy zdecydowali się na stopniowe odejście od wybierania promowanych sektorów („zwycięzców”) i od planów pięcioletnich na rzecz programów i wsparcia funkcjonalnego, niezwiązanego z konkretnymi branżami.

Badacze wskazują, że Korea Południowa potrafiła skutecznie wybrać branże i firmy, jednocześnie skierowała wsparcie technologiczne nie na rywalizację z liderami w zakresie najbardziej zaawansowanych technologii, lecz na obszary krótkiego cyklu

życia, takie jak elektronika użytkowa. W takich segmentach naśladowcy innowatorów mieli realną szansę konkutowania. Z jednej strony kluczowa była umiejętność „wyboru zwycięzców”. Z drugiej – równie ważna okazała się zdolność do „*letting losers go*”, czyli wycofywania wsparcia dla firm lub działalności ocenianych jako nieefektywne oraz wymuszania reorganizacji, a nawet likwidacji.

Do realizacji tego modelu konieczny był sprawnie funkcjonujący system ewaluacji i oceny, wdrażany m.in. w przedsiębiorstwach publicznych w celu monitorowania ich efektywności, a przede wszystkim jakości zarządzania. W analizach tego rozwiązania MFW podkreślał istotną pozytywną rolę urzędników i polityków – zdeterminowanych,

by system był funkcjonalny i nie blokowały go bariery międzyministerialne.

Podobne cechy systemu można zaobserwować w Chinach, gdzie działania planistyczne ułatwiały bądź w ogóle umożliwiały wprowadzanie zmian. Yuen Yuen Ang w książce *How China Escaped the Poverty Trap* wyjaśnia, że możliwość improwizacji, popełniania błędów i korygowania działań w ramach polityki rozwojowej i innowacyjnej pozwoliła podmiotom lokalnym działać skuteczniej i dostosowywać się do zmieniających się okoliczności. Rozwój niektórych sektorów, np. energetyki wiatrowej, opierał się na założeniu nielinearności – polityka Pekinu traktowała błędy jako naturalny element nauki i rozwoju dysruptywnego.

Azjatyckie doświadczenia pokazują, że przewaga rodzi się nie tylko z trafnych wyborów, lecz przede wszystkim z odwagi, by porzucać pomysły nietrafione. Stworzone tam systemy były innowacyjne, ale też uczące się.

Podobne, planistyczne i odgórne podejście do rozwoju oraz podnoszenia zaawansowania technologicznego przyjęła również Malezja. Centralne planowanie umożliwiało kierowanie wsparcia do określonych sektorów. Rozwój gospodarczy był także wspierany przez działania mające przyciągnąć inwestorów zagranicznych, oferując alternatywne lokalizacje dla produkcji przemysłowej. Z kolei przykładem projektu, w którym państwo „poniosło” koszt alternatywny wynikający z braku odpowiedniej ewaluacji i zdolności korekty, jest malezyjski projekt motoryzacyjny

Proton. Jego celem było stworzenie silnego krajowego przemysłu motoryzacyjnego, jednak w długim okresie firma nie była w stanie sprostać konkurencji pozostając na lokalnym poziomie działalności.

Ewaluacja ewaluacji

Wprowadzane obecnie zmiany w polityce unijnej oraz zwrot ku konkurencyjności mogą wpłynąć również na sposób oceny udzielanego wsparcia dla nauki – na przykład poprzez silniejsze skoncentrowanie się na kryterium wdrażalności badań do gospodarki. Takie podejście wzbudziło jednak zaniepokojenie badaczy², którzy zwracają uwagę, że Unia Europejska nie powinna finansować nauki wyłącznie po to, by odnotować bezpośredni zwrot z inwestycji.

Warto odnotować także postępującą instytucjonalizację i systematyzację działań ewaluacyjnych w UE. Pozytywną rolę w tym zakresie odgrywa Europejski Trybunał Obrachunkowy, przygotowujący raporty specjalne, m.in. wskazujące na zbyt małą synergię między funduszami strukturalnymi a programem Horyzont 2020³ czy na niewystarczający monitoring efektów wsparcia projektów związanych ze sztuczną inteligencją⁴.

Jak te uwarunkowania przekładają się na ewaluację w Polsce? Badania ewaluacyjne prowadzone są przede wszystkim w obszarach, w których wykorzystuje się środki unijne

2 Zob.: <https://sciencebusiness.net/news/horizon-europe/budget-first-impact-later-academic-community-reacts-horizon-europe-analysis>

3 Zob.: https://www.eca.europa.eu/en/news/NEWS2211_21

4 Zob.: <https://www.eca.europa.eu/en/publications/SR-2024-08>

i gdzie wymóg oceny wynika bezpośrednio z regulacji. W latach 2023–2025 opublikowano ok. 170 badań ewaluacyjnych, z czego ok. 38 dotyczyło poziomu centralnego – w tym tylko jedno odnosiło się bezpośrednio do innowacji i konkurencyjności. Ewaluacja obejmuje jednak przede wszystkim sposób wydatkowania środków, a nie cały ekosystem innowacji i funkcjonowania poszczególnych instytucji. Co więcej, fundusze zwykle oceniane są pozytywnie pod względem adekwatności i efektywności osiągania zakładanych rezultatów – co nie musi oznaczać pozytywnego wpływu na realny rozwój innowacji w Polsce. Jak zauważyli ewaluatorzy FENG⁵ w kontekście NCBR, promowane były projekty o wysokim potencjale wdrożeniowym, lecz niekoniecznie „innowacje wysokiego ryzyka, np. przełomowe w skali międzynarodowej”.

W *Strategii Rozwoju Kraju do 2035 r.*⁶ słusznie podkreślono znaczenie oceny efektywności wydatkowania środków, a także konieczność koncentracji na tworzeniu ekosystemu sprzyjającego innowacjom, a nie zastępowaniu

rynku w wyborze innowacyjnych projektów. Warto zatem przenieść ewaluację na poziom całego ekosystemu – nie polegając wyłącznie na ocenie zewnętrznej, która może być obciążona ryzykiem konfliktu interesów. Ewaluatorom i ewaluowanym nie zawsze musi opłacać się negatywna ocena. Systemowa ewaluacja (lub audyt) powinna być w dużej mierze prowadzona także wewnętrznie – przez instytucje wspierające innowacje i nie stronić od twardej krytyki.

Skuteczna polityka innowacji zaczyna się tam, gdzie ewaluacja przestaje być formalnością, a staje się narzędziem efektywnego uczenia się.

Badania pokazują, że z rekomendacji wynikających z ewaluacji najczęściej wdrażane są zmiany techniczne, a nie strukturalne. Włączenie zlecających w proces ewaluacji oraz formułowania rekomendacji pozwoliłoby na poczucie „własności” wyników i zwiększyłoby gotowość do przyjmowania zaleceń. Gotowość do współpracy, oceny efektów własnych działań i przełamywania silosowości – jak pokazywał przykład Korei Południowej – będzie miała kluczowe znaczenie. ■

5 Ewaluacja systemu (w tym kryteriów) wyboru projektów FENG - I runda badawcza, [dostęp online]

6 Zob.: <https://www.gov.pl/web/fundusze-regiony/strategia-rozwoju-polski-do-2035-r>

O AUTORZE

Marek Wąsiński – Kierownik zespołu gospodarki światowej w Polskim Instytucie Ekonomicznym (od 2020 r.). Absolwent Szkoły Głównej Handlowej, Uniwersytetu Warszawskiego oraz Programu Fulbrighta na Johns Hopkins University (SAIS). Doświadczenie analityczno-badawcze zdobywał m.in. w Polskim Instytucie Spraw Międzynarodowych i Polityce Insight. Autor i współautor licznych publikacji nt. amerykańskiej i europejskiej polityki handlowej, negocjacji umów międzynarodowych, amerykańsko-chińskiego sporu handlowego, inwestycji zagranicznych, polityki przemysłowej oraz polityki klimatycznej.



2000-2025 LAT
POLSKO-AMERYKAŃSKA
FUNDACJA WOLNOŚCI



POBIERZ CAŁĄ PUBLIKACJĘ

www.kongresobywatelski.pl

