



Łukasiewicz

ITECH Instytut Innowacji i Technologii



**Ku jednolitemu rynkowi innowacji:
European Innovation Act
jako instrument systemowej przebudowy
polityki innowacyjnej UE**

Warszawa, czerwiec 2025 r.



Autor:

dr Kamil Bromski

Sieć Badawcza Łukasiewicz – ITECH Instytut Innowacji i Technologii.

ul. Żelazna 87

00-879 Warszawa

tel. (22) 100 14 63; www.itech.lukasiewicz.gov.pl

Komentarz ekspercki

WPROWADZENIE

European Innovation Act (EIA) to nie tylko nowa inicjatywa regulacyjna Unii Europejskiej, ale też potencjalny punkt zwrotny dla krajów takich jak Polska, które aspirują do roli aktywnych uczestników europejskiej polityki innowacyjnej, choć wciąż borykają się z ograniczeniami strukturalnymi. Obecnie jest właściwy moment, aby Polska nie tylko obserwowała proces legislacyjny, ale też aktywnie uczestniczyła w jego współkształtowaniu i przygotowała instytucje do implementacji. Warto już teraz rozpocząć dialog międzyresortowy oraz opracować mapę drogową integracji założeń EIA z istniejącymi instrumentami wsparcia innowacji, m.in. programami FENG, EIC Accelerator czy projektami w ramach programu IPCEI. Kluczowe będzie także wypracowanie rozwiązań instytucjonalnych ułatwiających przedsiębiorstwom technologicznym czy startupom wykorzystanie potencjału wynikającego z harmonizacji przepisów na poziomie UE – od zamówień publicznych po dostęp do infrastruktury badawczej. Dla Polski to szansa, by nadrobić dystans wobec liderów innowacji i wzmocnić swoją pozycję w kształtującym się na nowo europejskim porządku technologicznym.

INTEGRACJA PRZEZ INNOWACJE, CZYLI EUROPEJSKA POLITYKA INNOWACYJNA W 2025 ROKU

Wspólnotowa polityka innowacyjna Unii Europejskiej jawi się współcześnie jako strukturalny komponent Wspólnoty, ukierunkowanej na konsolidację europejskiej przestrzeni gospodarczej w ramach długoterminowego imperatywu konkurencyjności, odporności i strategicznej autonomii (a docelowo - suwerenności) technologicznej. Od co najmniej dekady obserwujemy stopniowe przejście od partykularnych instrumentów wsparcia B+R ku zintegrowanym paradygmatom innowacyjności systemowej, gdzie logika interwencji publicznej znajduje swe uzasadnienie w konwergencji celów rozwojowych, geopolitycznych i transformacyjnych. Formalne ramy kompetencyjne polityki B+R w UE są ustanowione w Artykułach 179–189 TFEU, z kluczową rolą Art. 179 i 180. UE posiada wspólną kompetencję w obszarze badań i rozwój z państwami członkowskimi – co oznacza, że akty Unii mogą współistnieć obok krajowych, zgodnie z zasadami subsydiarności i proporcjonalności (Art. 5 TEU). UE definiuje strategie, finansuje projekty i stymuluje mobilność naukowców, ale nie uniemożliwia działania państw (Art. 4 ust. 3 TFEU) (Unia Europejska 2016, Unia Europejska 2017). W przypadku sektora kosmicznego działa na zasadzie wspólnej kompetencji, jednak bez prawa harmonizacji prawa krajowego (Art. 189 ust. 2 TFEU). Dodatkowo Deklaracja nr 34 do Art. 179 podkreśla, że Unia powinna respektować orientacje polityk badawczych krajów członkowskich. To właśnie na tej podstawie rozwijają się programy takie jak Horyzont Europa, które tworzą ramy strategiczne dla wielopoziomowego ekosystemu innowacji.

Na poziomie instytucjonalno-programowym, UE rozwija wielowarstwowy ekosystem interwencji zogniskowany wokół programów takich jak Horyzont Europa (2021–2027) – kluczowy mechanizm finansowania badań naukowych i innowacji, z alokacją przekraczającą 95 mld EUR (*European Commission*, 2020) – oraz inicjatyw politycznych pokroju Nowej Europejskiej Agendy Innowacji (*European Commission*, 2022), która redefiniuje horyzonty strategiczne polityki innowacyjnej Wspólnoty w kontekście „podwójnej transformacji” – cyfrowej i zielonej. Polityka innowacyjna UE nie stanowi już wyłącznie domeny sektorowej; jej wymiar stał się multi-sektorowy, a rola – konstytutywna w ramach nowej architektury polityk wspólnotowych. W tym ujęciu, innowacyjność staje się funkcją systemową polityki europejskiej, pełniącą rolę interfejsu pomiędzy sferą gospodarki opartej na wiedzy, a sferą instytucjonalnej legitymizacji projektów integracyjnych. Z perspektywy teorii systemów politycznych, innowacje funkcjonują jako

mechanizm adaptacyjny systemu wobec środowiskowych wyzwań egzystencjalnych, takich jak geopolityczna fragmentacja, asymetria technologiczna czy kryzysy zewnętrzne.

Wskazane podejście współgra z nowymi dokumentami strategicznymi, jak Kompas Konkurencyjności UE (2024), gdzie innowacje zostały uznane za jeden z trzech fundamentów konkurencyjnej Europy (*European Commission*, 2024), oraz Deklaracją Budapeszteńską (2024), postulującą nowy paradygmat koordynacji polityk wspierających europejski przemysł wiedzy i zdolności wdrożeniowe (*European Council*, 2024). Państwa członkowskie – w tym Polska – podejmują decyzje w oparciu o optymalizację kosztów i korzyści, zarówno w wymiarze politycznym, jak i gospodarczym. Uczestnictwo w polityce wspólnotowej w zakresie innowacyjności służy zatem jako mechanizm internalizacji zasobów, obniżenia ryzyk transakcyjnych oraz zwiększenia zdolności absorpcyjnych gospodarki krajowej względem globalnych megatrendów. Jednocześnie, obserwujemy ograniczenia strukturalne polityki innowacyjnej UE, w tym chroniczną fragmentację instrumentów, heterogeniczność implementacyjną pomiędzy państwami członkowskimi oraz niedostateczną korelację między zasobami badawczymi a efektywną komercjalizacją wyników (tzw. „*european paradox*”). Polska, jako gospodarka aspirująca do modelu innowacyjnego, pozostaje w klasyfikacji „*emerging innovators*”, według najnowszego *European Innovation Scoreboard 2024 (EIS 2024)*, co wskazuje na potrzebę intensyfikacji i systematyzacji polityk innowacyjnych na poziomie krajowym w ścisłej synchronizacji z ramami wspólnotowymi.

Równocześnie UE rozwija nowe instrumenty polityczne w odpowiedzi na deficyty strukturalne w ekosystemie innowacyjnym – w szczególności dotyczy to mechanizmów wsparcia dla startupów, reform zamówień publicznych na rzecz innowacji, promowania synergii pomiędzy polityką spójności, polityką przemysłową i naukową, a także pogłębiania koordynacji międzyinstytucjonalnej w zakresie transferu technologii i eksploatacji własności intelektualnej. Istotnym novum jest przesunięcie logiki polityki z poziomu projektowego (grantowego) ku systemowej interwencji instytucjonalnej, służącej rekonfiguracji otoczenia prawno-administracyjnego i rynkowego, w którym innowacja nie jest tylko celem, lecz narzędziem osiągania wyższych celów strategicznych – w tym suwerenności technologicznej, odporności społeczno-gospodarczej oraz spójności terytorialnej. W tej perspektywie polityka innowacyjna UE staje się nie tylko narzędziem polityki gospodarczej, ale instrumentem polityki rozwojowej, społecznej, edukacyjnej i zewnętrznej, korespondującym z celem reindustrializacji Europy, wzmocnienia jej pozycji negocjacyjnej w relacjach transatlantyckich oraz promocji wartości europejskich w wymiarze międzynarodowym. Innowacyjność pełni tu funkcję „miękkiej siły technologicznej” (*technological soft power*), wspierającej legitymację integracji

europejskiej wobec społeczeństw i partnerów zewnętrznych. Aktualna konfiguracja polityki innowacyjnej UE odzwierciedla dążenie do urzeczywistnienia modelu integracji przez innowację (*integration through innovation*), w którym różnorodne interesy narodowe zostają zharmonizowane poprzez wspólne ramy instytucjonalno-programowe. Wyzwanie polega jednak nie tylko na projektowaniu tych ram, ale przede wszystkim na ich skutecznej implementacji – opartej na wiedzy, dowodach (*evidence-based policy*), i zdolności adaptacyjnej państw członkowskich. Perspektywę tę wzmacniają dwie fundamentalne diagnozy strategiczne, które wyznaczają kierunek myślenia o przyszłości polityki innowacyjnej i konkurencyjności UE: raport Mario Draghiego „*The Future of European Competitiveness*” (Draghi, 2024) oraz opracowanie Enrico Letty „*Much More than a Market*” (Letta, 2024). W ujęciu Draghiego, europejska polityka gospodarcza – a w jej ramach polityka innowacyjna – powinna przejść transformację od zarządzania rozwojem poprzez rynek ku zarządzaniu strategicznemu, gdzie państwo (lub UE jako całość) przyjmuje aktywną rolę strategiczną, definiuje długoterminowe cele przemysłowe i technologiczne i koordynuje inwestycje. Kluczowym przesłaniem raportu jest postulat stworzenia nowej zdolności fiskalnej Unii, umożliwiającej długoterminowe inwestycje w technologie o charakterze przełomowym i strategicznym. Draghi akcentuje konieczność stworzenia wspólnego rynku dla inwestycji w innowacje, w którym przeszkody regulacyjne, fiskalne i administracyjne zostaną usunięte, a zasoby zostaną skoncentrowane wokół celów o wysokiej wartości dodanej dla suwerenności technologicznej Europy. Raport Letty z kolei wskazuje na konieczność pogłębienia integracji rynku wewnętrznego jako warunku wstępnego dla rozwoju jednolitego rynku innowacji – integracja infrastruktury, systemów podatkowych, zasad zamówień publicznych i finansowania B+R ma stanowić fundament nowego, bardziej zintegrowanego modelu europejskiego kapitalizmu innowacyjnego. Oba dokumenty – choć napisane z różnych perspektyw – podkreślają komplementarnie, że przyszłość konkurencyjnej Europy zależy od zdolności do systemowego przezwyciężenia fragmentacji polityk oraz asymetrii w dostępie do zasobów. W tym kontekście, aktualna architektura polityki innowacyjnej UE jawi się jako obszar wymagający nie tylko lepszej koordynacji, ale głębokiej rekonfiguracji instytucjonalnej – czego symbolicznym i operacyjnym przejawem staje się inicjatywa *European Innovation Act*. W jej ramach innowacyjność nie jest już traktowana jako sektorowy priorytet, lecz jako wektor integracji funkcjonalnej, wokół którego mogą być harmonizowane cele rozwojowe, społeczne i geopolityczne. To właśnie w duchu rekomendacji Letty i Draghiego powinno być interpretowane przesunięcie ciężaru z polityk projektowych ku systemowym instrumentom o charakterze transformacyjnym – zdolnym do kreowania wspólnych zasobów, kompetencji i przewag technologicznych na poziomie europejskim.

INICJATYWA EUROPEAN INNOVATION ACT JAKO WYRAZ SYSTEMOWEJ REDYSTRYBUCJI KOMPETENCJI W POLITYCE INNOWACYJNEJ UE

W dniu 9 lipca 2025 r. Komisja Europejska opublikowała w ramach portalu *Better Regulation – Have Your Say* zapowiedź legislacyjnej inicjatywy pt. *European Innovation Act*, uruchamiając tym samym procedurę wstępnych konsultacji publicznych w formule *Call for Evidence*. Inicjatywa ta, będąca elementem realizacji politycznych wytycznych przewodniczącej Komisji na lata 2024–2029, stanowi jeden z kluczowych komponentów nowego cyklu programowo-instytucjonalnego Unii Europejskiej w obszarze wspólnotowej polityki innowacyjnej. Celem procedury jest zebranie stanowisk oraz materiału dowodowego od zainteresowanych stron w odniesieniu do zdefiniowanych problemów systemowych, w tym między innymi fragmentacji ram regulacyjnych w UE, ograniczonego dostępu innowacyjnych podmiotów do infrastruktury badawczo-technologicznej i finansowania, a także niskiej skali wykorzystania zamówień publicznych na rzecz innowacji. Formalnie, akt ten znajduje potencjalną podstawę prawną w artykułach 114, 173(3) oraz 182(5) Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, co świadczy o jego hybrydalnym charakterze – łączącym cele rynku wewnętrznego, polityki przemysłowej oraz przestrzeni badawczej (TFEU). W wymiarze polityczno-instytucjonalnym EIA jawi się jako przestrzenny instrument koordynacyjny (*coordinative instrument*), służący zniesieniu barier strukturalnych w funkcjonowaniu jednolitego rynku innowacji oraz ujednoliceniu ram regulacyjnych dla podmiotów dysponujących nowymi technologiami (szerzej: innowacjami). Wskazana inicjatywa uzyskała status przygotowywanego aktu legislacyjnego o charakterze rozporządzenia, którego publikacja planowana jest w I kwartale 2026 r. Zamierzeniem Komisji Europejskiej jest zaprojektowanie horyzontalnych ram prawnych wspierających działalność innowacyjną w Unii Europejskiej, przy szczególnym uwzględnieniu potrzeb startupów, odbiorców nowych technologii oraz podmiotów operujących na styku sektora B+R i gospodarki. Inicjatywa zakłada m.in. ujednolicenie definicji przedsiębiorstw innowacyjnych na poziomie UE, uporządkowanie zasad dotyczących wykorzystania praw własności intelektualnej w procesach komercjalizacji.

European Innovation Act, w swojej konstrukcji polityczno-legislacyjnej, odpowiada na postulaty zawarte m.in. w Deklaracji Budapeszteńskiej (2024) oraz wpisuje się w działania zapowiedziane w ramach Kompasów Konkurencyjności UE, stanowiąc zarazem akt implementacyjny wobec założeń Nowej Europejskiej Agendy Innowacji. Tym samym,

inicjatywa ta ma charakter strategiczny, normatywny i integrujący, wzmacniając rolę polityki innowacyjnej jako filaru transformacji konkurencyjnej, cyfrowej i zielonej Unii Europejskiej. Na gruncie teoretycznym, EIA może być analizowany jako przykład europeizacji funkcjonalnej, w ramach której Komisja dokonuje ekspansji regulacyjnej w obszarze dotychczas zdominowanym przez subsydiarność narodową. W tym sensie akt stanowi narzędzie redystrybucji kompetencji w ramach systemu polityk wielopoziomowych (MLG), przy jednoczesnym wzmocnieniu koordynacyjnej roli instytucji wspólnotowych względem krajowych systemów innowacyjnych. Zidentyfikowane w dokumencie Komisji problemy – m.in. fragmentacja regulacyjna, niedobór instrumentów finansowania innowacji, ograniczony dostęp do finansowania, niewystarczająca komercjalizacja wyników B+R, czy niska intensywność zamówień publicznych na innowacje – składają się na obraz strukturalnego niedopasowania systemowego (*structural mismatch*) między potencjałem innowacyjnym UE a jego praktyczną zdolnością do materializacji gospodarczej.

Szczególnie interesującym elementem jest planowana legalizacja wspólnej definicji startup'ów i scaleup'ów, co może mieć długofalowe konsekwencje dla kształtowania „*targeted regulation*” – czyli regulacji zorientowanej na specyficzne segmenty gospodarki innowacyjnej. Tego typu działanie wpisuje się w logikę regulacji inteligentnej (*smart regulation*), ukierunkowanej na minimalizację kosztów transakcyjnych i podnoszenie elastyczności adaptacyjnej systemu prawnego. Jednocześnie, inicjatywa ta posiada wyraźny komponent interwencji systemowej, odpowiadającej na zidentyfikowaną przez Komisję potrzebę „odblokowania potencjału jednolitego rynku” w kontekście przemian strukturalnych. W ujęciu strategicznym, EIA wpisuje się w nową architekturę polityki konkurencyjności UE, tworzoną równolegle z takimi dokumentami jak *European Research Area Act*, *Union of Skills*, *European Startup & Scaleup Strategy* czy *Savings and Investment Union Strategy* (European Commission, 2024–2025).

Z teoretycznego punktu widzenia, EIA może być również interpretowany jako narzędzie instytucjonalnego uczenia się w ramach polityk publicznych, gdzie niedoskonałości wcześniejszych interwencji (np. fragmentacja Horyzontu 2020, niska implementacja EIC) stają się podstawą do budowy bardziej spójnej i efektywnej architektury wsparcia. Z drugiej strony, akt ten może rodzić napięcia polityczne w obszarze równowagi między poziomem unijnym a narodowym – zwłaszcza w zakresie jurysdykcji podatkowej, standardów certyfikacyjnych i zamówień publicznych. EIA operuje również w wymiarze symbolicznym – jako wyraz odnowionego politycznego przywiązania do idei innowacyjności jako filaru europejskiej tożsamości strategicznej. W perspektywie komunikacyjnej stanowi on sygnał wysyłany do globalnych partnerów technologicznych (USA, Chiny, Indie), iż Unia

Europejska zamierza nie tylko nadążyć za światowymi liderami innowacji, ale również ustanawiać własne standardy w obszarze gospodarki wiedzy.

PRÓBA OCENY POTENCJALNYCH SKUTKÓW INICJATYWY EUROPEAN INNOVATION ACT, Z UWZGLĘDNIENIEM UWARUNKOWAŃ SYSTEMOWYCH, POLITYK WSPÓLNOTOWYCH, WYZWAŃ KONKURENCYJNOŚCI ORAZ BEZPIECZEŃSTWA TECHNOLOGICZNEGO

Wspomniane raporty Draghiego i Letty stanowią nie tylko punkt odniesienia dla doraźnych interwencji legislacyjnych, lecz także wyznaczają nowy paradygmat myślenia o roli polityki innowacyjnej w Unii Europejskiej. Draghi jednoznacznie wskazuje, że długofalowa konkurencyjność UE nie może być już oparta wyłącznie na mechanizmach rynkowych, lecz wymaga ustanowienia nowej zdolności inwestycyjnej opartej na wspólnych zasobach finansowych, która byłaby w stanie finansować ryzykowne, lecz strategiczne przedsięwzięcia technologiczne o paneuropejskim znaczeniu. Wskazuje przy tym na konieczność przejścia od „rynku możliwości” do „rynku zdolności” (*capacity-driven market*), gdzie priorytetem staje się skoordynowane działanie w zakresie kluczowych technologii, infrastruktury i kapitału ludzkiego. EIA – jako horyzontalny akt prawny – stanowi instrument urzeczywistniający te postulaty poprzez tworzenie jednolitych ram instytucjonalnych dla startupów, lepszy dostęp do infrastruktury badawczej i komercjalizację wyników B+R. Z kolei Letta kładzie nacisk na znaczenie pełnej funkcjonalności rynku wewnętrznego, w którym innowacja może dyfundować bez barier terytorialnych, podatkowych czy proceduralnych. Podkreśla on, że prawdziwa integracja wymaga nie tylko zniesienia barier fizycznych, ale także ujednolicenia otoczenia regulacyjnego, certyfikacyjnego i finansowego. W tym sensie, EIA jawi się jako konkretna odpowiedź na rekomendacje Letty dotyczące eliminacji tzw. „niewidzialnych granic” ograniczających skalowanie innowacji w UE. Oba raporty wzmacniają legitymizację EIA jako instrumentu niezbędnego do przezwyciężenia strukturalnych dysfunkcji europejskiego rynku innowacji, w tym chronicznej fragmentacji regulacyjnej i asymetrycznego dostępu do zasobów – przesuwając tym samym punkt ciężkości z myślenia sektorowego na systemowe, z podejścia projektowego na strategiczno-instytucjonalne.

W świetle wyzwań strukturalnych wybrzmiewa jasny kierunek transformacji, wyznaczony przez rekomendacje z raportu Draghiego. Draghi sygnalizuje, że Europa potrzebuje skoordynowanej polityki przemysłowej, zdolności fiskalnej i znacznego nasilenia inwestycji – również wspólnego europejskiego zadłużenia – aby zapełnić lukę wobec USA i Chin w kluczowych technologiach¹². Raport wskazuje trzy strategiczne priorytety: zacieśnienie

konkurencyjności i produktywności, harmonizację dekarbonizacji z efektywnością, oraz wzmocnienie autonomii strategicznej poprzez redukcję zależności zewnętrznej³. Przy czym kluczowe są sektory zaawansowanych technologii, energii, obrony i infrastruktury cyfrowej⁴. Draghi podkreśla, że wdrażanie działań programowych wymaga zarówno reform instytucjonalnych, jak i odważnych wyborów politycznych – m.in. przyspieszenia decyzji unijnych, uproszczenia regulacji oraz stworzenia rynków dla ryzykownych inwestycji technologicznych. Część rekomendacji, jak budowanie unii rynków kapitałowych i możliwości wspólnego finansowania strategicznych projektów, już znalazła odzwierciedlenie w Kompasie Konkurencyjności (*Competitiveness Compass*) i propozycjach *Clean Industrial Deal* Komisji. W tej perspektywie, *European Innovation Act* ma być uosobieniem wizji Dragiego: instrumentem prawno-regulacyjnym, który zapewnia warunki dla inwestycji typu public-public i public-private w kontekście konsolidacji finansowania, zintegrowanej polityki inwestycyjnej oraz instytucjonalnej zdolności adaptacji i szybkiego reagowania.

Z kolei raport Enrico Letty koncentruje się na głębokiej rewizji jednolitego rynku, proponując wprowadzenie tzw. „piątej wolności” – obejmującej badania, innowacje, dane, edukację i mobilność kapitału wiedzy. Letta akcentuje, że rynek wewnętrzny wymaga nie tylko harmonizacji regulacyjnej, ale także instrumentów finansowych – takich jak Unia Oszczędności i Inwestycji, czy dedykowane giełdy dla przedsiębiorstw deep-tech – które umożliwią start-upom i firmom technologicznym skalowanie bez barier terytorialno-regulacyjnych. Raport wskazuje potrzebę przejrzystych ram pomocy publicznej, unifikacji zasad zamówień publicznych oraz wprowadzania „piaskownic regulacyjnych”, które wspierałyby rozwój AI i cyfrowych innowacji. Letta wzywa także do rewizji polityki konkurencji i państwowej pomocy w sposób, który minimalizuje fragmentację rynku wewnętrznego i wspiera wspólnotowe inwestycje strategiczne. *European Innovation Act*, interpretowany przez pryzmat rekomendacji Letty, staje się narzędziem instytucjonalnym umożliwiającym realizację tej wizji: tworzy wspólną architekturę prawną ułatwiającą dostęp do danych, certyfikacji, finansowania i procedur administracyjnych niezależnie od miejsca działalności przedsiębiorstwa w ramach UE. Celem ustawienia EIA w tej roli jest umożliwienie europejskim innowatorom funkcjonowania na jednolitym rynku wiedzy, wspierając skalowanie technologii i transfer know-how ponad granice państw członkowskich.

Z perspektywy strategicznej, EIA jest spójny z nadrzędnymi celami określonymi w dokumentach takich jak Europejski Zielony Ład (COM(2019) 640), Cyfrowa Dekada Europy (COM(2021) 574) oraz komunikat Komisji *Towards a more resilient, competitive and sovereign Europe* (COM(2023) 694). Promowany przez EIA model horyzontalnych ram

regulacyjnych wpisuje się w tendencję do hybrydyzacji polityk – łączenia polityki innowacyjnej z polityką przemysłową, spójności, cyfryzacji oraz bezpieczeństwa. W wymiarze operacyjnym, wdrożenie aktu może znacząco wpłynąć na podniesienie efektywności dyfuzji innowacji w ramach jednolitego rynku, poprzez ujednolicenie warunków prawnych dla komercjalizacji wyników B+R, zniesienie barier wewnętrznych w zakresie uznawalności certyfikacji. Przewidywane efekty obejmują również poprawę dostępności infrastruktury badawczo-technologicznej dla MŚP, co w praktyce może oznaczać zwiększenie liczby innowacyjnych przedsiębiorstw korzystających z europejskich centrów doskonałości, fabryk pilotażowych oraz zasobów infrastruktury wspólnej (np. ESFRI, *Digital Innovation Hubs*).

W kontekście trwających konsultacji *European Innovation Act*, eksperci branżowi wskazują, że inicjatywa Komisji Europejskiej może realnie przyczynić się do rozwiązania jednego z najbardziej trwałych problemów europejskiego systemu innowacyjnego – tzw. „dolin śmierci” między badaniami a wdrożeniem. W opinii redakcji *Innovation News Network*, jednym z kluczowych celów aktu będzie stworzenie takich warunków ramowych, które umożliwią przekucie wyników badań naukowych w konkretne produkty, usługi i modele biznesowe konkurujące globalnie. Zdaniem ekspertów INN, „celem inicjatywy jest transformacja unijnego potencjału B+R w sukces rynkowy — poprzez wzmocnienie powiązań między nauką a przemysłem oraz poprawę wykorzystania własności intelektualnej w finansowaniu innowacji” (*Innovation News Network*, lipiec 2025). To stanowisko rezonuje z oceną wielu analityków, którzy wskazują, że europejskie startupy technologiczne nadal zbyt często zmagają się z brakiem kapitału wzrostu, ograniczoną infrastrukturą testową oraz trudnościami z komercjalizacją rozwiązań powstałych w sektorze publicznego B+R. Z perspektywy Polski, gdzie wciąż przeważają tradycyjne modele grantowe, a wykorzystanie IPR jako zabezpieczenia finansowego praktycznie nie występuje, EIA otwiera realną szansę na modernizację systemu innowacyjnego. Tym bardziej, że inicjatywa ta ma charakter horyzontalny i może być dopasowana do różnych typów gospodarek — także tych z mniejszymi zasobami, ale większą ambicją adaptacyjną.

Inicjatywa posiada również silny komponent dotyczący ekonomicznych aspektów bezpieczeństwa technologicznego. W kontekście narastającej rywalizacji geopolitycznej w obszarze zaawansowanych technologii, zdolność UE do utrzymania zasobów badawczo-rozwojowych oraz zabezpieczenia łańcuchów wartości w kluczowych sektorach (mikroelektronika, sztuczna inteligencja, biotechnologie) jest warunkiem *sine qua non* jej suwerenności technologicznej i odporności strategicznej. EIA może przyczynić się do redukcji tzw. innowacyjnego „*brain drain*” oraz reemisji wartości dodanej do państw

trzecich, poprzez stworzenie warunków do lokalnego skalowania i reinwestycji innowacji w ramach UE.

W wymiarze fiskalno-finansowym, istotne znaczenie ma planowane otwarcie nowego katalogu instrumentów umożliwiających zabezpieczanie finansowania innowacyjnych przedsięwzięć poprzez wykorzystanie praw własności intelektualnej jako zabezpieczenia kredytowego, co potencjalnie może zwiększyć poziom inwestycji typu *venture capital* na rynku europejskim (obecnie ponad trzykrotnie niższy niż w USA – dane za *InvestEurope*, 2024). W przypadku Polski, gdzie luka finansowa dla startupów typu scale-up pozostaje istotna, takie rozwiązania mogą znacząco zwiększyć dostępność kapitału wzrostu. Z punktu widzenia Polski, EIA stanowi szansę na systemowe wzmocnienie polityki innowacyjnej, o ile zostanie odpowiednio zintegrowany z krajowymi dokumentami strategicznymi, w szczególności Polityką Naukową, Innowacyjną i Technologiczną RP do 2030 r., Krajową Inteligentną Specjalizacją oraz krajowymi programami wsparcia (np. FENG, EIC Accelerator, InvestEU). Polska, jako gospodarka wciąż aspirująca do pełnej transformacji w kierunku modelu gospodarki opartej na wiedzy, powinna postrzegać EIA jako narzędzie wzmacniające jej pozycję w europejskiej przestrzeni B+R, a także jako bodziec do przekształceń instytucjonalnych w zakresie komercjalizacji, internacjonalizacji oraz transferu technologii.

EIA posiada potencjał do przeformatowania europejskiej polityki innowacyjnej z poziomu rozproszonej interwencji sektorowej do zintegrowanego instrumentu o znaczeniu strategicznym. Jego wdrożenie – o ile będzie poprzedzone rzetelną oceną skutków regulacji, szeroką konsultacją interesariuszy oraz odpowiednią kalibracją z istniejącymi programami unijnymi – może znacząco zwiększyć konkurencyjność UE w skali globalnej, wzmacniając zdolność UE do autonomicznego projektowania, wdrażania i skalowania innowacji w służbie społeczeństwa, gospodarki i bezpieczeństwa wspólnotowego. Choć *European Innovation Act* ma szansę zharmonizować i wzmocnić system wspierania innowacji w UE, jego wdrożenie może również napotkać szereg barier politycznych i instytucjonalnych – zwłaszcza w państwach członkowskich o mniej zaawansowanej infrastrukturze innowacyjnej. Po pierwsze, harmonizacja definicji startup'ów i scaleup'ów, jednolite zasady komercjalizacji wyników B+R czy wspólne standardy zamówień publicznych mogą wejść w kolizję z krajowymi regulacjami i praktykami – podobnie jak miało to miejsce w przypadku wdrażania rozporządzenia o usługach cyfrowych (DSA), które wymagało od państw członkowskich szybkich dostosowań ustawodawczych. Po drugie, doświadczenia z implementacji Nowego Europejskiego Ładu dla Innowacji (2022) pokazały, że państwa o dobrze rozwiniętych ekosystemach – takie jak Holandia czy Szwecja – były w stanie błyskawicznie uruchomić mechanizmy wsparcia dla swoich firm, podczas gdy

państwa Europy Środkowo-Wschodniej, w tym Polska, działały znacznie wolniej. Istnieje zatem realne ryzyko pogłębiania się luki wdrożeniowej, która może przełożyć się na nierównomierny dostęp do nowych instrumentów przewidzianych w EIA.

Po trzecie, inicjatywa ta może – mimo dobrych intencji – sprzyjać koncentracji zasobów finansowych i infrastrukturalnych w krajach tzw. rdzenia innowacyjnego (*innovation core EU countries*). Przykład wdrażania IPCEI w sektorze mikroelektroniki pokazuje, że środki te często trafiają do największych, międzynarodowych podmiotów zlokalizowanych w Niemczech czy Francji, podczas gdy lokalne MŚP w państwach peryferyjnych mają trudności z dostępem do partnerstw i finansowania. Wreszcie, należy liczyć się z ryzykiem instytucjonalnego przeciążenia – zwłaszcza w kontekście równoległych procesów: wdrażania programów FENG, nowej perspektywy funduszy spójności, Europejskiego Zielonego Ładu oraz rozporządzeń cyfrowych (*AI Act, Data Act*). Bez skoordynowanego podejścia między ministerstwami, agencjami rozwoju, instytucjami badawczymi i otoczeniem startup’owym, efektywna adaptacja założeń EIA może okazać się fragmentaryczna i niepełna.

REKOMENDACJE SYSTEMOWE DLA POLSKI W KONTEKŚCIE PROJEKTOWANEJ IMPLEMENTACJI EUROPEAN INNOVATION ACT

Z perspektywy krajowego systemu innowacji oraz jego zdolności do funkcjonowania w ramach coraz bardziej zharmonizowanej przestrzeni wspólnotowej, inicjatywa *European Innovation Act* stanowi istotny moment polityczno-strategiczny, który wymaga nie tylko bieżącego monitoringu regulacyjnego, lecz także proaktywnego zaangażowania instytucjonalnego i analitycznego. Wobec powyższego, sformułować należy następujące rekomendacje:

1. Stały monitoring procesu legislacyjnego oraz udział w konsultacjach interesariuszy. Władze publiczne odpowiedzialne za politykę innowacyjną i gospodarczą (w szczególności Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego, MIH, Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej) powinny w sposób systemowy monitorować postępy legislacyjne *European Innovation Act*, z uwzględnieniem publikacji wstępnej oceny skutków, wyników konsultacji oraz kształtowania się wersji roboczych aktu prawnego. Równocześnie, należy zapewnić aktywny udział polskich interesariuszy – zwłaszcza środowisk startupowych, uczelni, organizacji badawczych oraz instytucji otoczenia biznesu – w ramach konsultacji prowadzonych przez Komisję Europejską (narzędzie *Call for Evidence*, tryb konsultacyjny *targeted consultations*).

2. Mapowanie zgodności krajowych ram z planowaną architekturą EIA. Polska powinna dokonać systematycznego przeglądu i analizy spójności istniejących regulacji i instrumentów wsparcia (np. Fundusze Europejskie dla Nowoczesnej Gospodarki, programy PARP i NCBR, systemy transferu technologii, zamówienia przedkomercyjne) względem kluczowych komponentów EIA: jednolitych definicji startupów/scaleup'ów, możliwości wykorzystania generowanego przez polskie uczelnie i przedsiębiorstwa prawa własności intelektualnej jako zabezpieczenia finansowego, zasad dostępu do infrastruktury badawczej, komercjalizacji wyników B+R oraz innowacyjnych zamówień publicznych. Taki audyt zgodności powinien zostać wykorzystany do przygotowania planu dostosowań.

3. Proaktywna integracja zapisów EIA z Krajowymi Inteligentnymi Specjalizacjami. Szczególną uwagę należy zwrócić na to, by nowe instrumenty EIA zostały płynnie wkomponowane w krajowe i regionalne strategie innowacji, w specjalizacje z katalogu KIS, a także regionalne inteligentne specjalizacje (RIS-y). Zasadne byłoby przygotowanie, jak sugeruje w wytycznych do EIA Komisja Europejska, „białej księgi integracyjnej” opisującej, w jaki sposób Polska może implementować instrumenty EIA w sposób kompatybilny z krajowym modelem polityki innowacyjnej i polityką spójności na lata 2027–2034.

4. Wzmocnienie ekosystemu komercjalizacji oraz mechanizmów absorpcji innowacji. EIA promuje aktywne wykorzystywanie IPR, udział w zamówieniach publicznych na innowacje i dostęp do infrastruktury badawczej. Polska powinna rozważyć rozszerzenie instrumentów wspierających dyfuzję wyników badań do gospodarki – w tym m.in. wzmocnienie instytucji pośredniczących (np. centrów transferu technologii, brokerów innowacji), wsparcie dla *proof-of-concept*, oraz integrację narzędzi finansowych z Europejskim Funduszem Inwestycji, EIC Fund oraz paneuropejskimi VC.

5. Traktowanie EIA jako narzędzia wzmacniania bezpieczeństwa technologicznego i strategicznej odporności państwa. W kontekście rosnących napięć geopolitycznych i zależności technologicznych (np. w zakresie półprzewodników, AI, biotech), EIA powinien być traktowany nie tylko jako instrument wspierający konkurencyjność, ale również jako narzędzie budowania strategicznych zdolności państwa w obszarze kluczowych technologii o znaczeniu dla bezpieczeństwa narodowego i suwerenności cyfrowej. Polska może wykorzystać ten aspekt do uzasadnienia inwestycji w strategiczne sektory – również w perspektywie tworzenia krajowych priorytetów inwestycyjnych w polityce przemysłowej.

6. Analiza potencjalnych efektów *European Innovation Act* z uwzględnieniem uwarunkowań krajowych. W świetle kolejnych edycji *European Innovation Scoreboard*

oraz analiz OECD, polski Narodowy System Innowacji (NSI) charakteryzuje się chronicznymi deficytami strukturalnymi: niskim poziomem współpracy nauka–biznes, ograniczonym wykorzystaniem wyników B+R w gospodarce, fragmentacją instytucjonalną, niewystarczającym poziomem inwestycji prywatnych oraz ograniczoną rolą IPR jako aktywa strategicznego. Polska plasuje się wciąż w kategorii „*emerging innovators*”, a poziom wykorzystania instrumentów, takich jak zamówienia innowacyjne, *IP-backed finance* czy proof-of-concept pozostaje marginalny. W tym kontekście EIA stwarza niepowtarzalną szansę na modernizację i repozycjonowanie NSI poprzez wprowadzenie jednolitych ram instytucjonalno-regulacyjnych, które sprzyjają lepszej dyfuzji innowacji, zwiększają dostęp do infrastruktury badawczej, a także promują efektywny transfer technologii.

Szczególnie istotne z perspektywy Polski są przewidziane w EIA działania na rzecz zdefiniowania startupów i scaleup’ów, integracji zasobów badawczo-rozwojowych w ramach wspólnego rynku oraz rozwijania instrumentów finansowych umożliwiających skalowanie innowacyjnych przedsięwzięć. Na poziomie praktycznym oznacza to m.in. konieczność: (1) wprowadzenia w prawie krajowym jednolitej definicji startup’u/scaleup’u oraz deep-techu, kompatybilnych z planowanymi definicjami unijnymi, co umożliwi automatyczny dostęp do wsparcia instytucjonalnego i finansowego; (2) wdrożenia mechanizmu umożliwiającego wykorzystanie praw własności intelektualnej jako zabezpieczenia kredytowego (IPR-based collateral), we współpracy z sektorem bankowym i instytucjami gwarancyjnymi; (3) ustanowienia krajowego programu proof-of-concept zintegrowanego z funduszami paneuropejskimi (np. *EIC Transition* lub *EIB InnovFin*), celem wsparcia walidacji technologicznej na wczesnym etapie. Ponadto EIA implikuje konieczność stworzenia interoperacyjnych platform umożliwiających dostęp polskich uczelni i firm do europejskiej infrastruktury badawczej (np. ESFRI), a także rozwój centrów doskonałości i fabryk pilotażowych w ramach transgranicznych konsorcjów. Istotna jest również adaptacja systemu zamówień publicznych do standardów innowacyjnych – w tym rozwój tzw. zamówień przedkomercyjnych (PCP) i zamówień na innowacje (PPI) – co wymaga nowelizacji ustawy Prawo zamówień publicznych oraz przeszkolenia zamawiających. Efektywna implementacja EIA mogłaby również zmniejszyć dystans między Polską a rdzeniem innowacyjnym UE poprzez standaryzację narzędzi wsparcia, koordynację polityk regionalnych (RIS3) oraz wzmocnienie instytucji pośredniczących (centra transferu technologii, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Narodowe Centrum Badań i Rozwoju) w zakresie doradztwa, komercjalizacji i internacjonalizacji. Wymaga to jednak nie tylko adaptacji formalnej, ale także mobilizacji zdolności absorpcyjnej administracji publicznej, systemowego przeglądu istniejących polityk oraz

podniesienia kompetencji wdrożeniowych w instytucjach odpowiedzialnych za rozwój ekosystemu innowacji.

BIBLIOGRAFIA

Draghi M., *The Future of European Competitiveness – A Competitiveness Strategy for Europe*, European Commission, 2024, https://commission.europa.eu/document/download/97e481fd-2dc3-412d-be4c-f152a8232961_en, dostęp: 25.07.2025.

European Commission, 2025, *Commission seeks feedback on the future European Innovation Act*, https://research-and-innovation.ec.europa.eu/news/all-research-and-innovation-news/commission-seeks-feedback-future-european-innovation-act-2025-07-09_en, dostęp z dnia 02.07.2025.

European Commission, *Competitiveness of the EU: Compass Document*, Brussels 2024, https://commission.europa.eu/document/download/10017eb1-4722-4333-add2-e0ed18105a34_en, dostęp z dnia 02.07.2025.

European Commission, *Digital Decade Policy Programme*, Brussels 2021, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/europes-digital-decade>, dostęp z dnia 02.07.2025.

European Commission, *EU Startup and Scaleup Strategy*, Brussels 2024, https://research-and-innovation.ec.europa.eu/document/download/8f899486-6e4e-48df-8633-9582375f41eb_en?filename=ec_rtd_eu-startup-scaleup-strategy-swd.pdf, dostęp z dnia 07.07.2025.

European Commission, *European Innovation Act – Call for Evidence*, Brussels 2025, https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/14593-European-Innovation-Act_en, dostęp z dnia 05.07.2025.

European Commission, *European Innovation Scoreboard 2024*, Brussels 2024, https://research-and-innovation.ec.europa.eu/statistics/performance-indicators/european-innovation-scoreboard_en, dostęp z dnia 02.07.2025.

European Commission, *Political Guidelines 2024–2029*, Brussels 2024, https://commission.europa.eu/priorities-2024-2029_pl, dostęp z dnia 02.07.2025.

European Commission, Towards a More Resilient, Competitive and Sovereign Europe (COM(2023) 694), Brussels 2023, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_4644, dostęp z dnia 07.07.2025.

European Council, *Budapest Declaration on the New Competitiveness Deal*, Brussels 2024, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2024/11/08/the-budapest-declaration/> dostęp z dnia 02.07.2025.

Innovation NewsNetwork, 2025, *European Innovation Act to transform EU research into market success*, <https://www.innovationnewsnetwork.com/european-innovation-act-to-transform-eu-research-into-market-success/59682/>, dostęp z dnia 05.07.2025.

Komisja Europejska, *A New European Innovation Agenda*, Bruksela 2022, https://research-and-innovation.ec.europa.eu/strategy/support-policy-making/shaping-eu-research-and-innovation-policy/new-european-innovation-agenda_en, dostęp z dnia 05.07.2025.

Letta E., *Much More than a Market – Speed, Security, Solidarity*, Report to the European Council, April 2024, <https://www.consilium.europa.eu/media/ny3j24sm/much-more-than-a-market-report-by-enrico-letta.pdf>, dostęp: 25.07.2025.

Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, *Krajowa Inteligentna Specjalizacja (KIS)*, Warszawa 2025, <https://smart.gov.pl/miejsce/plac-trzech-krzyzy-3-5-w-warszawie/>, dostęp z dnia 05.07.2025.

PARP / NCBR, Fundusze Europejskie dla Nowoczesnej Gospodarki (FENG) 2021–2027, Warszawa 2021, <https://www.nowoczesnagospodarka.gov.pl/>, dostęp z dnia 05.07.2025.

Unia Europejska, Deklaracja nr 34 załączona do Aktu końcowego konferencji międzyrządowej przyjmującej Traktat z Lizbony, 2007, Dz.U. C 306 z 17.12.2007, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=OJ:C:2007:306:TOC>, dostęp z dnia 20.07.2025

Unia Europejska, Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), Dz.U. C 202 z 7.6.2016, 2016, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A12016E%2FTXT>, dostęp z dnia 20.07.2025

Unia Europejska, Traktat o Unii Europejskiej (TUE), Dz.U. C 202 z 7.6.2016, 2016, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A12016M%2FTXT>, dostęp z dnia 20.07.2025.

Autor:

Dr Kamil Bromski – Koordynator Działu Foresightu

Kamil Bromski, doktor nauk społecznych, magister stosunków międzynarodowych. Specjalizuje się w badaniach ekosystemu nauka-biznes i społeczno-gospodarczego wpływu technologii. Posiada doświadczenie w realizacji projektów B+R, komercjalizacji innowacyjnych rozwiązań oraz wspierania i rozwijania przedsiębiorstw typu start-up. Specjalizuje się w opracowywaniu analiz rynkowych i badań typu foresight technologiczny. Posiada doświadczenie w przygotowywaniu strategii rozwoju, planów internacjonalizacji i diagnoz potrzeb rozwojowych jednostek naukowych i przedsiębiorstw.



Łukasiewicz
ITECH
Instytut Innowacji
i Technologii



ul. Żelazna 87, 00-879 Warszawa



tel. 22 100 14 63



instytut@itech.lukasiewicz.gov.pl