

Dr. sc. Antonija Mršić Radas

Rimac Automobili
Voditeljica odjela za EU-projekte
E-mail: antonija.mrsic.radas@gmail.com
Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-5258-6440>

Dr. sc. Krešimir Petković

Izvanredni profesor
Sveučilište u Zagrebu
Fakultet političkih znanosti
Odsjek za javne politike, menadžment i razvoj
E-mail: kresimir.petkovic@fpzg.hr
Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-3319-1838>

INOVACIJSKA POLITIKA U HRVATSKOJ IZMEĐU INDUSTRIJSKE EKONOMIJE I EKONOMIJE ZNANJA

UDK / UDC: 338.45:330.1]:001.895(497.5:4-67EU)

JEL klasifikacija / JEL classification: O10, O31, O38, P46

DOI: 10.17818/EMIP/2021/1.1

Izvorni znanstveni rad / Original scientific paper

Primljeno / Received: 6. prosinca 2020. / December 6, 2020

Prihvaćeno za tisak / Accepted for publishing: 25. svibnja 2021. / May 25, 2021

Sažetak

Na osnovi analize diskursa 22 polustrukturirana intervjua s dionicima inovacijske politike i relevantnih javnih dokumenata, autori prikazuju problematiku agende inovacijske politike u Hrvatskoj u procesu pristupanja EU i nakon ulaska u članstvo, stavljajući naglasak na prisutnost ideja industrijske ekonomije i ekonomije znanja u diskursima o inovacijskoj politici u dekadi od 2006. do 2016. Proces stvaranja politike obilježilo je nedostatno koherentno tumačenje inovacijske politike i zanemarivanje institucionalnog konteksta. Autori zaključuju kako se ideja ekonomije znanja, kao temeljna ideja prisutna u inovacijskoj politici samo normativno prihvaćala zbog zahtjeva Europske unije kako bi se legitimirali interesi političkih aktera, dok su u stvarnosti ostale djelatne ideje ekonomije razmjera i pojednostavljenog linearnog modela inovacijskog procesa koje negativno utječu na mogućnost promjene politike i stvaranje integrirane inovacijske politike. Nalazi upućuju na zaključak kako inovacijska politika nije shvaćena kao politika koja integrira sektorske politike: znanstvenu, industrijsku, tehnologijsku i razvoja poduzetništva. Ideja nacionalnog inovacijskog sustava koristi se samo kao metafora za integraciju sektorskih politika, dok stvarna integracija u obliku sustava nije realizirana, a

operacionalizacija te ideje ogleda se u nastojanju centralizacije upravljanja akterima koji bi trebali činiti elemente sustava. Odsutnost funkcionalne integrirane inovacijske politike jedna je od institucionalnih prepreka razvoju proklamirane ekonomije znanja.

Ključne riječi: inovacijska politika, analiza diskursa, industrijska ekonomija, ekonomija znanja, pametna specijalizacija, Hrvatska, EU.

1. UVOD

Kako teorije i modeli postavljanja dnevnog reda političkog odlučivanja u nekoj zajednici, razvijeni u okvirima političke znanosti, mogu pomoći boljem razumijevanju problema inovacijske politike koja se, s obzirom na razvoj znanosti i tehnologije i njihov velik utjecaj na život, opravdano drži važnom za ekonomiju, razvoj društva i kvalitetu života? U političkom sustavu koji, uz borbu za moć i natjecanje za vlast u složenoj institucionalnoj strukturi, obilježavaju ograničena racionalnost, fluidna participacija aktera, nejasni ciljevi i sredstva (Cohen, March i Olsen, 1972), javno mnijenje podložno utjecaju stohastičkih procesa (Kingdon, 2014) i pod utjecajem medijskog pseudookoliša (Lippmann, 1922), racionalnost i dosljednost stvaranja javnih politika koja bi odgovarala efikasnoj i održivoj ekonomiji nisu zajamčeni. Ovaj rad nastoji pridonijeti boljem razumijevanju tog problema na primjeru inovacijske politike u Hrvatskoj uz pomoć perspektive koju otvara politička znanost u vezi s ekonomskim teorijama razvoja.¹ Time se nastoji dati prinos interdisciplinarnoj suradnji političke znanosti i ekonomije na tragu projekta problemski orijentiranih znanosti javnih politika koje u rješavanju društvenih problema usvajaju pluridisciplinarni i multimetodski pristup (Lasswell, 1951).

Specifičan predmet rada jest inovacijska politika u Hrvatskoj u desetogodišnjem razdoblju, od 2006. do 2016. godine, smještena u politički kontekst europeizacije, reformi javnog sektora te političko-ekonomski kontekst financijske i ekonomske krize. Da se poslužimo Kingdonovom metaforom posuđenom iz teorije evolucije, rad pokazuje koje je ideje sadržavala i danas sadržava „primordijalna juha“ inovacijske politike u Hrvatskoj, kako su se te ideje izražavale u složenom institucionalnom kontekstu i koliko su bile uspješne u u oblikovanju političke agende inovacijske politike. Primjenom metode kritičke analize diskursa na prikupljenom istraživačkom materijalu iz polustrukturiranih intervjua s akterima pokazalo se kako se ideja ekonomije znanja, prisutna u području inovacijske politike, nominalno prihvaćala zbog zahtjeva Europske unije kako bi se legitimirale pozicije aktera u javnom sektoru, dok su u pozadini

¹ Rad je nastao preradom doktorske disertacije *Procesi definiranja problema i prioriteta u stvaranju inovacijske politike u Hrvatskoj iz perspektive diskurzivnog institucionalizma*, obranjene na Fakultetu političkih znanosti u Zagrebu u listopadu 2018. godine. Zahvaljujemo se dvama anonimnim recenzentima na pažljivom kritičkom čitanju prethodne verzije rada. Odgovornost za sve preostale propuste jest, kao i inače, isključivo na autorima.

bile prisutne ideje ekonomije razmjera i industrijske proizvodnje koje tehnologiju vide kao nešto unaprijed zadano i izvanjsko proizvodnome procesu te stoga negativno utječu na mogućnost stvaranja integrirane inovacijske politike. Istraživanje je pokazalo kako je dominantan diskurs u istraživanom području i dalje diskurs industrijske ekonomije, a ne ekonomije znanja. Inovacijska politika na dnevni red došla je posredstvom birokratskog diskursa, jer su se novo viđenje problema, nova rješenja te „prozori mogućnosti“ u toj politici uskladili kroz prizmu dostupnih izvora financiranja Europske unije. S obzirom na to da Hrvatska pripada zemljama niskog ulaganja u istraživanje i razvoj (Młynarzewska-Borowiec 2020, str. 6), rezultati istraživanja nisu obećavajući za razvoj ekonomije znanja u Hrvatskoj.² Naime, „Hrvatska je jedna od najmanje razvijenih država članica EU koja zaostaje u odnosu na druge istočne članice u stopama rasta BDP-a i kompetitivnosti ekonomije“ te „u posljednjem desetljeću nije značajno napredovala po pitanju ekonomije, tehnologije ili inovacija“³, a različiti znanstvenici uzroke tome zaostajanju nalaze u pogrešnom modelu rasta usmjerenom na finacijalizaciju i pretjeranu orijentiranost na usluge, naslijeđenim kulturnim čimbenicima te političkoj ekonomiji sustavne korupcije i klijentelizma koja je prati još od početaka tranzicije (Švarc i Dabić 2019, str. 1478, 1492, 1496).

Kroz analizu različitih diskursa u području inovacijske politike i interakcije tokova njezina stvaranja ovaj će rad nastojati dodatno osvijetliti naznačeni problem iz specifične politološke perspektive, koja ukazuje na političku narav inovacijske politike koja se stvara u složenoj međuigri diskursa, aktera i institucija. Nakon kratkog prikaza razvoja inovacijske politike u Hrvatskoj u kontekstu ideja ekonomije znanja i pametne specijalizacije te predstavljanja teorijskog okvira i metodologije istraživanja, prezentacija rezultata istraživanja podijeljena je u dva dijela. U prvome se ukratko identificiraju prisutni diskursi dionika uključenih u sustav stvaranja inovacijske politike. U drugome se analiziraju pokušaji reforme inovacijske politike primjenom Kingdonovog okvira analize procesa stvaranja i promjene javnih politika. U zaključku sažimamo rezultate istraživanja uz kratku završnu primjedbu normativne naravi.

2. EKONOMIJA ZNANJA I INOVACIJSKA POLITIKA U HRVATSKOJ U KONTEKSTU STVARANJA POLITIKA U EU

Ekonomске teorije oblikovale su europsku inovacijsku politiku i europski diskurs konkurentnosti, stvarajući određeni skup ideja o tome kako u području ekonomije i inovacija stvari funkcioniraju. To je ponajprije ideja

² Valja spomenuti naznake obrtanja trenda, barem uoči pandemijske krize i njezinih općih ekonomskih reperkusija, jer su posljednji potpuni statistički podaci, dostupni za 2019. godinu, pokazali porast ulaganja u istraživanje i razvoj – i u apsolutnim (oko 600 milijuna Eura, odnosno 4,5 milijardi kuna) i u relativnim razmjerima (1,1 % BDP-a što je najveći udio nakon 2002. kada je izdvajanje za istraživanje i razvoj iznosilo 1,05 % BDP-a) (Izvor: DZS, https://www.dzs.hr/Hrv_Eng/publication/2020/08-02-01_01_2020.htm).

³ Usp. također nešto stariju ocjenu: „Dok se sektor usluga visoke tehnološke razine u Hrvatskoj čini relativno razvijenim, sektor proizvodnje visoke tehnološke razine čini se nerazvijenim“ (Aralica i Bačić 2005, str. 128).

ekonomije znanja kao izvora konkurentnosti i ekonomskog rasta, koja shvaća inovacijsku politiku kao integriranu međusektorsku politiku. Ona bi trebala poslužiti kao instrument stvaranja ekonomije znanja te idealno podrazumijeva nacionalni inovacijski sustav kao model stvaranja i transponiranja znanja u inovacije. U specifičnom kontekstu javnih politika EU koje imaju svrhu razvijati integriranu europsku ekonomiju, s ekonomijom znanja povezuje se zagovaranje pametne specijalizacije kao izvora regionalne konkurentnosti.

Prema često korištenoj definiciji OECD-a, ekonomija znanja zasniva se na proizvodnji, diseminaciji i komercijalnom iskorištavanju znanja (OECD, 1996). Obilježja ekonomije znanja su prijelaz s ekonomije kojom dominira materijalna imovina u onu koja se temelji na nematerijalnoj, „znanjem intenzivnoj“ imovini, koja se primarno sastoji od ljudskog kapitala i inovacija. U ekonomiji znanja znanje postaje najvažniji čimbenik u ekonomskom razvoju, a znanjem intenzivna imovina smatra se temeljem gospodarskog rasta, konkurentske prednosti u globalnom ekonomskom natjecanju, ali i čimbenikom ljudskog razvoja i kvalitete života. U ekonomiji znanja, na znanju utemeljene sposobnosti ekonomskih aktera ključne su za konkurentsku prednost. Na nivou tvrtke, to znači postavljanje ljudi, njihova znanja i inovativnosti u centar strateškog potencijala tvrtke. Na ekonomski razvoj u ovoj perspektivi ne gleda se kao na „građevinski“ posao izgradnje poslovanja, nego kao na obrazovni posao što uključuje znanje, institucije i kulturu (Stiglitz, 1999). Pritom je u ekonomiji znanja „ (...) esencijalna razmjena između statične efikasnosti povezane s komparativnim prednostima i dinamičnim koristima povezanim s bržim učenjem koje može doći iz alternativnih alokacija resursa“ (Stiglitz i Greenwald, 2014, str. 331).

U perspektivi državnog djelovanja i javnih politika, inovacijska politika jest „ključni instrument stvaranja ekonomije znanja“ (Galabova, 2012, str. 10). Inovacijska politika je kompleksna javna politika koja nadilazi tehnologijsku ili istraživačku politiku, ponajprije „jer se radi o procesu povezivanja novih ideja s tržišnim potrebama koji predvode poduzeća (eng. *business-led process*)“, a zatim jer inovacije nastaju u interakcijama različitih aktera u privatnom i javnom sektoru, obično poduzeća i sveučilišta (Nauwelaers, 2009, str. 19). U perspektivi ekonomije znanja, inovacijska politika treba integrirati različite sektorske politike koje su inače međusobno izolirane i neovisne, a svrha joj je „stvaranje inovacijskog sustava kao strateške integracije znanstvene, tehnološke i obrazovne politike s politikama ukupnog gospodarskog i industrijskog razvitka“ (Švarc, 2001, str. 1058).⁴ Međutim, promjena inovacijske

⁴ Ovaj kratki prikaz nudi značajno pojednostavljenu sliku odnosa različitih javnih politika, modela rasta, razvoja, inovacija i inovacijskog procesa što vrijedi i za ideološke imaginarije diskursa koje analiziramo (v. iduća dva dijela rada). Različiti povijesni okviri razumijevanja znanosti, tehnologija i inovacije u rasponu od institucionalizacije državne aktivnosti u poslijeratnoj eri države blagostanja, preko ranoglobalizacijskih naglasaka na poduzetništvo, kompetitivnosti i komercijalizaciju znanja do obraćanja pažnje na izazove održivosti i zaštite okoliša međusobno se ne isključuju kao relevantna podloga u „istraživanju opcija za transformativnu inovacijsku politiku“ (Schot i Steinmüller 2018). Usp. pregledno o mjestu inovacija u teorijama i modelima rasta u: Aralica i Bačić, 2005, str. 132-133. O šest generacija modela objašnjenja inovacija u vezi s komercijalno upotrebljivim tehnologijama (cma kutija, linearni, interaktivni, sustavski, evolucijski i inovativni miljei), v. Marinova i Philimore, 2003. O nacionalnom inovacijskom potencijalu, v. ukratko u: Aralica i Bačić, 2005, str. 134.

politike ne događa se zahvaljujući racionalnom učenju aktera, nego je ona ishod politiziranih pregovaračkih diskurzivnih procesa (Niinikoski i Kuhlmann, 2015) u složenom institucionalnom kontekstu. Inovacijska politika shvaćena kao horizontalna i sistemska politika (Braun, 2008)⁵ predstavlja zanimljiv slučaj za ekonomski relevantno politološko istraživanje jer se njezina analiza mora pozabaviti odnosom različitih interpretacija problema i interesa uključenih aktera.

Razvoj inovacijske politike u Hrvatskoj od njezine samostalnosti prošao je nekoliko faza tijekom čega je inovacijska politika slabo shvaćena, a izgradnja nacionalnog inovacijskog sustava nije bila prioritet (Švarc, 2009). Iako „primordijalna juha“ ideja o inovacijskoj politici postoji i prije ulaska EU – 2001. počinje Program hrvatskog inovacijskog tehnološkog razvitka (HITRA), a od 2005. godine kada Ministarstvo znanosti, obrazovanja i športa pokreće Hrvatski projekt tehnološkog razvoja financiran iz zajma Svjetske banke i iz državnog proračuna (v. Tablicu 1), ovaj rad predmetno se i problemski ponajprije fokusira na okolnosti posljednje faze njezina razvoja koja se odvija u kontekstu utjecaja procesa europeizacije i članstva Hrvatske u Europskoj uniji.⁶ Taj utjecaj se ogleda u preuzimanju obveze postizanja zajedničkih ciljeva, a ti su Europsku uniju učiniti „inovativnijom, inkluzivnijom te s boljim i brojnijim radnim mjestima“ (EK, 2010a). Hrvatskoj u tom razdoblju postaju dostupni europski fondovi, no njihovo korištenje uvjetovano je ispunjavanjem tzv. *ex-ante* uvjeta, konkretno postojanjem nacionalnih inovacijskih strategija i strategije pametne specijalizacije, što mijenja strukturu i odnose moći aktera u području inovacijske politike. Proces europeizacije događa se putem prisilnih regulatornih mehanizama (Lodge, 2008). Kao početna godina istraživanja uzima se 2006. kada je usvojena prva strategija povezana s poticanjem inovacija, ona znanstveno-tehnološkog razvoja.

Autori koji se posebno bave europeizacijom inovacijske politike ističu potrebu kreiranja nacionalne politike prema nacionalnim specifičnostima i kritiziraju model konvergencije koji podrazumijeva pristup jedinstvene i jednake politike u svim državama članicama (v. Radošević i Kaderabkova, 2011).⁷ U zemljama Srednje Europe koje su prolazile tranziciju, inovacijska politika bila je smatrana sekundarnom u odnosu

⁵ Pod pojmom horizontalnog ne podrazumijevamo korištenje istih instrumenata javnih politika u različitim sektorima nego koordinirano i koherentno djelovanje različitih institucionalnih jedinica na zajedničkome cilju sustava.

⁶ Ovisnost o prijednom putu, koju uvažavaju različiti institucionalistički pristupi, uključujući i diskurzivni institucionalizam (v. u idućem dijelu rada), ne zaobilazi inovacijsku politiku. Uvažavamo stoga da temeljita analiza genealogije problema inovacijske politike u Hrvatskoj ne bi smjela zaobići 1990-e te ranije razdoblje socijalizma (usp. Švarc i Dabić 2019), ali ograničenja istraživačkog fokusa, metode i prostora ovdje isključuju takav obuhvatni pristup. Za razdoblje od 2000. nadalje, kada se ozbiljno pokreće proces pristupanja Hrvatske EU, u Tablici 1 nudimo kratki informativni pregled događaja koji prethode razdoblju koje smo stavili u žarište diskurzivne analize.

⁷ Za kritiku tipičnog imitacijskog modela inovacijske politike u vezi s „tradicionalnom idejom rasta vođenog istraživanjem“ koji ne uvažava lokalne specifičnosti zemalja Srednje i istočne Europe, v. Radošević, 2017a. U radu nažalost ne ulazimo u regionalnu komparativnu analizu inovacijske politike koje se, u potrazi za poboljšanjem inovacijske politike, može povezati s različitim metodologijama istraživanja (v. npr. Stojčić i dr., 2019). U globalnom pak kontekstu valja također imati u vidu da je „kognitivna bliskost“ ponekad važnija od zemljopisne, društvene organizacijske i institucionalne pa u komercijalizaciji istraživanja važnu ulogu mogu igrati „partneri iz SAD-a, Kine i Indije“, posebno kad su u pitanju radikalne inovacije (Stojčić, 2020).

na pitanja tranzicije (Suurna i Kattel, 2011), a značajnija promjena događa se u drugoj polovici 90-ih godina 20. stoljeća uslijed približavanja članstvu u Europskoj uniji. Tada se formiraju prvi strateški dokumenti i politike na temu istraživanja i razvoja te inovacija, pogotovo nakon 2004., a paralelno s time osnivaju se i inovacijske agencije. Isti autori kao glavni utjecaj u tome vide upravo onaj Europske unije.

Prisutnost takve ideje konkurentnosti u europskoj politici posebno se ogleda u ciljevima postavljenim u okviru Lisabonske agende iz 2000. godine, te kasnije u dokumentu Strategija Europa 2020. Obje strategije trebaju ostvariti unapređenje europske konkurentnosti. Lisabonski ciljevi obuhvaćaju uspostavu informacijskog društva, veće ulaganje u istraživanje i razvoj te razvoj ljudskog kapitala putem obrazovanja kako bi se mogla suočavati s izazovima globalizacije i ekonomije znanja (Vijeće EU, 2000). Lisabonska je agenda na temelju izvještaja o provedbi u 2005. godini doživjela neke modifikacije, najviše u pogledu isticanja potrebe jačeg poticanja inovacija. Te modifikacije naglašavaju, među ostalim, potrebu za društvom znanja, jačanjem privlačnosti Europe za znanstvenike i istraživače, istraživanje i razvoj postaje glavni prioritet, a promovira se i upotreba informatičkih i komunikacijskih tehnologija (Robertson, 2007).

Strategija Europa 2020. donesena za razdoblje 2014. – 2020., nastavila je u tome smjeru, promičući „pametna, održiva i uključiva razvoja“, pri čemu pametna razvoja znači ulaganje u istraživanje, razvoj, inovacije, obrazovanje i vještine. Jedna od sedam ključnih inicijativa Strategije Europa 2020 inicijativa je Unija inovacija. Pokrenula ju je Europska komisija u listopadu 2010. s ciljem unaprjeđenja uvjeta i pristupa financiranju istraživanja i inovacija u Europi kako bi se inovativne ideje moglo pretvoriti u proizvode i usluge koji generiraju rast i radna mjesta. Cilj Unije inovacija stvoriti je jedinstveno europsko tržište za inovacije, što bi trebalo privući inovacijska poduzeća u Europsku uniju. Od Lisabonske strategije, ideje konkurentnosti i kohezije počinju se povezivati, pri čemu se očekuje kako će konkurentnost pridonijeti održivom gospodarskom rastu, boljim poslovima i većoj društvenoj koheziji. Nakon 2000. godine sve se više u koncept konkurentnosti uključuje ideja društvene kohezije (Kardos, 2015), a na samom kraju prikaza ideacijskog i institucionalnog konteksta stvaranja inovacijske politike u Hrvatskoj i EU, valja još kratko napomenuti da je s idejama ekonomije znanja, inovacija, konkurentnosti i poduzetništva u europskim javnim politikama povezuje ideja pametne specijalizacije. Pametna specijalizacija je „moćan pojam javnih politika“, vezan za modernizaciju i razvoj regionalnih ekonomija zasnovan na bazi znanja i sposobnostima iz prošlosti koje se nastoje povezati s inovacijskim strategijama (Trippel, Zukauskaitė & Healy, 2019, str. 1328-1329).⁸ Ona podrazumijeva politike čiji je cilj izbjeći nekoordinirano natjecanje država članica u istim tehnološkim područjima, kao i nepotrebno dupliciranje programa za jačanje tehnologije i istraživanja. Koncept pametne specijalizacije dobio je zamah u 2011. kada ga je Europska komisija u kohezivskoj politici za razdoblje 2014. – 2020. predstavila kao uvjet za korištenje sredstava za istraživanje i razvoj i inovacije iz Europskog fonda za regionalni razvoj (Bečić i Švarc, 2015). O njemu će često biti riječi u analiziranim diskursima inovacijske politike.

⁸ Pametna se specijalizacija u literaturi povezuje i s održivim industrijskim strategijama (usp. Radošević, 2017b).

Tablica 1.

Ključni događaji u inovacijskoj politici u Hrvatskoj 2001.-2016.

Godina	Događaj – nacionalno	Nositelj	Događaj – nadnacionalno
2001.	Pokretanje programa HITRA i osnivanje Tehnološkog vijeća	Ministarstvo znanosti, obrazovanja i športa	
Ožujak 2006.	Osnivanje Hrvatskog instituta za tehnologiju HIT-a	Ministarstvo znanosti, obrazovanja i športa	
5. 5. 2006.	Vlada RH usvojila Znanstvenu i tehnološku politiku Republike Hrvatske 2006.- 2010.	Ministarstvo znanosti, obrazovanja i športa	
2006.	Pokretanje Znanstveno-tehnološkog projekta sa Svjetskom bankom	Ministarstvo znanosti, obrazovanja i športa	
2006.	Pokrenut program „Poticanje poduzetništva utemeljenog na inovacijama i novim tehnologijama” povjeren BICRO-u	Ministarstvo znanosti, obrazovanja i športa	
2008. – 2012.			Financijsko-ekonomska kriza ⁹
2012.	Spajanje BICRO-a i HIT-a	Ministarstvo znanosti, obrazovanja i športa	
Rujan – studeni 2012.	Osnovano međuresorno Koordinacijsko povjerenstvo za pripremu programskih dokumenata za financijsko razdoblje Europske unije 2014. – 2020. i Tematske radne skupine	Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova Europske unije	
Svibanj 2012.	Potpisan Memorandum o razumijevanju i suradnji na projektu izrade “Nacionalne strategije inovacija Republike Hrvatske 2013.-2020., s akcijskim planom za razdoblje 2013-2014” uz podršku OECD-a	Ministarstvo znanosti, obrazovanja i športa i Ministarstvo gospodarstva	
2013.			Članstvo RH u EU
31. 7. 2013.	Započinje Drugi projekt tehnološkog razvoja (STP II)	Ministarstvo znanosti, obrazovanja i športa	
Lipanj 2013.	Počele Partnerske konzultacije za izradu operativnih programa	Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova Europske unije, vodeća ministarstva po ciljevima	
25.10. 2013.	Hrvatski Sabor donio Strategiju razvoja poduzetništva Republike Hrvatske 2013. – 2020.	Ministarstvo poduzetništva i obrta	
2014.	Spajanje BICRO-a i HAMAG-a	Ministarstvo poduzetništva i obrta	
27. 5. 2014.	Održana konstituirajuća sjednica Nacionalnog vijeća za znanost, visoko obrazovanje i tehnološki razvoj	Ministarstvo znanosti, obrazovanja i športa	
17. 10. 2014.	Hrvatski sabor donio Industrijsku strategiju Republike Hrvatske 2014. – 2020.	Ministarstvo gospodarstva	

⁹ U Hrvatskoj se, s obzirom na kretanje BDP-a, zaposlenosti i državnog proračuna, kao razdoblje trajanja krize uzima interval između 2009. i 2014.

17. 10. 2014.	Hrvatski sabor donio Strategiju obrazovanja, znanosti i tehnologije	Ministarstvo znanosti, obrazovanja i športa	
17. 12. 2014.	Vlada RH usvojila Strategiju poticanja inovacija 2014. – 2020.	Ministarstvo gospodarstva	
Jesen 2015.	Osnovana ustanova Centar za industrijski razvoj (CIRAZ), od 2016. sektor unutar Hrvatske gospodarske komore	Ministarstvo gospodarstva	
8. 4. 2016.	Vlada RH donijela Odluku o donošenju Strategije pametne specijalizacije Republike Hrvatske za razdoblje od 2016. do 2020. godine	Ministarstvo gospodarstva	

Izvor: autori

3. TEORIJSKI OKVIR I METODOLOGIJA ISTRAŽIVANJA

Politološki teorijski okvir unutar koje se objašnjava specifičnost inovacijske politike u Hrvatskoj u promatranom razdoblju je diskurzivni institucionalizam (Schmidt, 2008, 2011). Primjenjuje se teorijski model višestrukih struja (Kingdon, 2014) koji nudi objašnjenje procesa koji dovode do promjene politike, i to posebno u uvjetima neizvjesnosti i postojanja više ideja o problemima javnih politika. Metoda koja se koristi u prepoznavanju prisutnih ideja i diskursa te odnosa moći je kritička analiza diskursa (Fairclough i Fairclough, 2012; Fairclough i Wodak, 1997; Gee, 2005; van Dijk, 2006). U radu se kombinira Kingdonov model s diskurzivnim institucionalizmom te kritičkom analizom diskursa, koji su slični po tome što ističu važnost ideja, njihove difuzije i recepcije putem diskursa te promatraju procese stvaranja javnih politika kao odnose moći. Putem analize diskursa analiziraju se tumačenja problema i mogućnosti njegova rješavanja, postojanje konfliktnih i zajedničkih diskursa te njihova uloga u distribuciji moći u procesu definiranja prioriteta inovacijske politike u Hrvatskoj. S time u vezi, utvrđuje se postojanje utjecaja vanjskih faktora na formulaciju ideja, pozicije aktera i stvaranje dominantnog diskursa (ponajprije utjecaj institucija Europske unije i Svjetske banke).

Od pisanih dokumenata kao istraživački materijal korišteni su tekstovi različitih strategija i programa vezanih uz poticanje inovacija. Osim toga, za analizu prethodnih razdoblja, ali i drugih sektorskih propisa što uređuju područje vezano uz inovacijsku politiku, identificirana su dva zakona, jedan iz resora znanosti, drugi iz resora gospodarstva, te dva dodatna, relevantna i javno dostupna dokumenta vezana za uspostavu nacionalnih vijeća za inovacije i znanost (v. Prilog 1). Početkom 2017. godine provedena su ukupno dvadeset i dva polustrukturirana intervjua s predstavnicima državnih i nedržavnih aktera koji čine glavni empirijski supstrat istraživanja. Akteri su odabrani na temelju uključenosti u procese stvaranja inovacijske politike ili nekih njezinih aspekata sadržanih u drugim politikama. Većina intervjuiranih aktera odlučila je anonimno sudjelovati, odnosno pristali su da ih se identificira kao predstavnike određene

institucije. Predstavници poslovnih udruženja i privatnog sektora nisu inzistirali na anonimnosti, no zbog standardizacije prikaza, svi su sudionici predstavljeni anonimno.¹⁰ Sudionicima je tijekom polustrukturiranih intervjua postavljeno nekoliko okvirnih pitanja koja su služila kao smjernica razgovora (v. Prilog 2). Sudionicima je tijekom polustrukturiranih intervjua postavljeno nekoliko okvirnih pitanja koja su služila kao smjernica razgovora. Ispitanicima je dana uputa da na pitanja odgovaraju na način da daju svoj osvrt na temu iz perspektive svoga rada i iskustva. Smjernice su uključivale: (koji je) opis problema koji inovacijska politika treba rješavati; opis suradnje s drugim tijelima i dionicima u procesima vezanim za izradu za inovacije relevantnih strateških dokumenata; pitanje nadležnosti za inovacijsku politiku; opis utjecaja članstva u Europskoj uniji, te odnos inovacijske politike s drugim sektorskim politikama. U odgovorima su dva elementa vrlo važna za analizu: prvi su prisutne ideje i način na koji su njima politički akteri izloženi; a drugi su politički dobitci koji bi mogli doći od implementacije reformirane inovacijske politike.

Naime, prisutne ideje u radu klasificiraju se prema tumačenju inovacija i inovacijske politike koje proizlaze iz različitih ekonomskih teorija koje služe za identifikaciju ideja, odnosno „ekonomskih imaginarija“ (Jessop, 2008) koji diskurzivno usmjeravaju područje intervencije javnih politika. Jedan ekonomski imaginarij je vezan uz ideje ekonomije razmjera i industrijske proizvodnje, povezan s neoklasičnim i linearnim poimanjem inovacija (egzogeni element). U njemu se ekonomski i neekonomski elementi ne promatraju kao cjelina ili međuvisan sustav (znanost i industrija smatraju se odvojenim sustavima), dok je drugi onaj vezan uz ideje ekonomije znanja, ukratko prikazane u prethodnom dijelu rada. On podrazumijeva ekonomiju mreža i opsega, povezan je s idejom konkurentnosti (tržišnim natjecanjem i dinamikom tržišta), obuhvaća ekonomske i neekonomske elemente u nacionalni inovacijski sustav, poima inovacije kroz prizmu sustava, te podrazumijeva poduzetnički put inovacije, u europskom kontekstu povezan idejom pametne specijalizacije na koju smo se ukratko referirali. S obzirom na kvalitativnu i interpretacijsku metodologiju našeg rada,

¹⁰ Intervjue je organizirala i provela suautorica teksta Antonija Mršić Radas koja je sudjelovala u stvaranju i provedbi inovacijske politike kao djelatnica Poslovno-inovacijske agencije BICRO d.o.o., te od 2013. kao djelatnica Ministarstva poduzetništva i obrta, a zatim od kraja 2016. pa do prelaska u privatni sektor 2019. kao djelatnica Ministarstva gospodarstva, poduzetništva i obrta. U pojedinačnim intervjuiima sudjelovali su: predstavnici ministarstva za znanost i obrazovanje koji su sudjelovali u tim procesima od početka 2000-ih godina do 2016. godine, predstavnici resora gospodarstva i poduzetništva (državno tijelo za ta dva resora u razdoblju 2004.-2016. nije jedinstveno, resori se spajaju i razdvajaju nekoliko puta), predstavnici ministarstva zaduženog za koordinaciju europskih fondova, predstavnici Hrvatske agencije za malo gospodarstvo, investicije i inovacije HAMAG-BICRO iz razdoblja 2010. - 2016., što uključuje i predstavnike pojedinačnih agencija koje su prethodnice agencije HAMAG-BICRO-a, a to su Hrvatski institut za tehnologiju - HIT, Poslovno-inovacijski centra Hrvatske - BICRO i HAMAGInvest; udruženja inovatora, fizičkih osoba; udruženja inovacijskih poduzeća; udruženja poslodavaca; predstavnik privatne savjetodavne kuće za inovacije, predstavnik javnog istraživačkog instituta te visoki predstavnik najvećeg javnog sveučilišta. Svi sudionici su tijekom uključenosti u procese stvaranja inovacijske politike imali rukovodeće funkcije ili su bili imenovani članovi radnih skupina za izradu relevantnih strategija, programa ili propisa. Razgovor se kod dvadeset intervjua snimao, o čemu postoje audio-zapisi, a razgovoru s jednim sudionikom postoji pisana vođena bilješka, a jedan sudionik odgovore je odlučio dati elektroničkom poštom.

prisutne diskurse uspostavljamo „odozdo prema gore“, na osnovi ideološkog sadržaja i figura prisutnih u iskazima govornika koji čine dio složenog sustava stvaranja inovacijske politike te ne posjeduju nužno precizne teorijske distinkcije vezane uz diskurs jedne znanstvene discipline bilo da je posrijedi ekonomija, sociologija ili politologija.¹¹

Analizira se funkcionalna uloga diskursa u dinamici promjene politike prema tome ostvaruje li diskurs svoju društvenu funkciju. Za uspješnost u određenom političkom kontekstu diskurs prema Schmidt (2008, 2011) treba zadovoljavati nekoliko funkcija: normativnu (određuje poželjnost i prikladnost programa u odnosu na norme i vrijednosti); kognitivnu (objašnjava logiku i potrebu za određenim politikama i programima); koordinacijsku (pruža zajednički okvir za postizanje dogovora oko programa između aktera) i komunikacijsku (omogućava akterima uvjeravanje javnosti u potrebnost i legitimitet programa). Analiza institucionalnog konteksta unutar kojeg se odvijaju procesi stvaranja hrvatske inovacijske politike usmjerila se na identifikaciju ključnih događaja važnih za promjene institucija i nadležnosti institucija za inovacijsku politiku čime se nastojalo utvrditi odnose moći i dominacije među akterima i diskursima, te međudnos ideja, diskursa i institucija (Blyth 2016; Carstensen i Schmidt, 2016; Schmidt, 2008, 2011).

Na kraju, valja još ukratko spomenuti važan operativni pojam naše analize, a to su koalicije diskursa, koje upućuju na mogućnost slaganja diskursa na osnovi njihove sličnosti te taktičke suradnje aktera unutar istih ili sličnih diskursa. Diskurzivne koalicije, kako ih tumači Hajer (2006), povezuju dotad nepovezane diskurse radi, primjerice, dolaska neke politike na dnevni red. Diskurzivno povezivanje „slabog“ područja javne politike (kao što je u Hrvatskoj inovacijska politika, s obzirom na to da znanstvena i ekonomska politika ne čine zajednički „inovacijski“ diskurs), s „jačim“ područjem (što bi u Hrvatskoj, kako ćemo pokazati, bio birokratski diskurs), stvara za kreatore javnih politika pozitivno potkrepljenje za njihove programe. No, kako bi mogli pokazati interakciju diskursa o inovacijskoj politici, u idućem ćemo dijelu najprije ukratko identificirati diskurse u hrvatskoj inovacijskoj politici, konceptualizirane prema skupovima ideja koje promiču.

¹¹ Na razini samog diskursa sugovornika, riječ je o ideologiji u najširem smislu sustava ideja i značenja u funkciji moći u vezi s određenim imaginarijima, slikama svijeta i projekcijama koje naglašavaju određene aspekte stvarnosti, ne odražavajući njezinu složenost, ili je u svojim konstrukcijama bitno iskrivljuju, ali koje su načelno opovrgljive činjenicama, odnosno provjerljive su i opovrgljive kao iskazi koji mogu biti istiniti ili neistiniti (usp. Petković, 2018).

4. **INDUSTRIJA, KONKURENTNOST, ZNANOST, BIROKRACIJA: TKO I KAKO PRIČA O HRVATSKOJ INOVACIJSKOJ POLITICI?**

Prvi je identificirani diskurs industrijski diskurs. On pokazuje kako se inovacije shvaćaju kao egzogeni čimbenik u poslovanju poduzeća.¹² Takvo tumačenje smatra da je za stvaranje znanja zadužena znanstvena zajednica, a gospodarstvo je ono koje to znanje primjenjuje. Na inovacije se gleda kao na nešto što je vanjsko poslovanju, kao neki događaj (npr. dobivanje rješenja o patentnoj zaštiti) ili kao na robu (nešto što se kupuje gotovo, ili se primjenjuje u proizvodnji). Kod takvog linearnog tumačenja inovacija očekuje se automatsko prelijevanje iz znanstvenih istraživanja u tehnološki primjenu, dok se proces tog prelijevanja (komercijalizacije) zanemaruje. Takvo je tumačenje prisutno u diskursu predstavnika resora gospodarstva, ali i znanosti. Tumačenje inovacijske politike, karakteristično za industrijski diskurs, odgovaralo bi ranoj fazi razvoja inovacijske politike u kojem se tržišna primjena rezultata znanstvenih istraživanja vidi kao automatski, linearni proces (Braun, 2008), te egzogenom modelu ekonomskog rasta (Solow, 1956, 1987). To sugerira da se na inovacije ne gleda kao na endogeni proces (Romer, 1990), inherentan poslovanju poduzeća, koje na inovacije gleda kao na sistematičan proces istraživanja, razvoja, prototipizacije, pilotiranja i komercijalizacije. Kod linearnog tumačenja inovacija, karakteristično za prvu fazu razvoja inovacijske politike, očekuje se automatsko prelijevanje iz

¹² S obzirom na de(z)industrijalizaciju u Hrvatskoj, na ovaj se diskurs može gledati kao na diskurs tržišne potražnje za inovacijama koji upućuje na pojednostavljeni linearni model inovacijskog procesa. Napominjemo da nemamo ništa protiv industrijskog razvoja po sebi, a ponajmanje protiv pojedinih grana industrije, rasta i pozitivnih učinaka konkurentnosti. Također, općenito i napose u Središnjoj i istočnoj Europi, ne negiramo važnost industrijskog razvoja, razgradnje starih i izgradnje novih industrija i prednosti reindustrijalizacije u procesu stvaranja bogatstva nacija u vezi s proizvodnjom složenih proizvoda i sudjelovanja u globalnim lancima vrijednosti (usp. Stojčić i Aralica, 2018). Kako pokazuju različiti dokumenti o industrijskoj politici, ona se mijenja i prilagođava novim zahtjevima poput održivosti, energetske učinkovitosti i zaštite okoliša kao naslijeđa za buduće generacije. „Industrija“, dakako, ne znači velike tvornice s još većim dimnjacima u kojima se uz proizvodnju zagađenja iscrpljuje proletarijat kao, primjerice, u romanima Maksima Gorkog. Industrija može značiti održive, kompetitivne i pametno regulirane industrije u globalnome poslovnom okruženju koja uspjeva uz odgovarajuću javnu infrastrukturu (EK, 2010b). Renesansa održive kompetentne industrije dimnjake koji zagađuju zamjenjuje digitalnom tranzicijom, naprednim manufakturama, bioproizvodom, čistim i održivim prometom, itd. (EK, 2014), a unatoč avetima ekonomskog protekcionizma koje donosi pandemijska kriza, strateški dokumenti EU projiciraju će upravo povezivanje industrijske s inovacijskom politikom, odnosno „ojačanu podršku kapacitetima za inovacije i poduzetništvo u svim stupnjevima inovacijskog ciklusa“ (EP, 2020, str. 21). Kada koristimo sintagmu industrijska ekonomija i suprotstavljamo je ekonomiji znanja, valja također napomenuti da je riječ o idealtipskoj dakle zaoštrenoj razlici koja ima heurističku funkciju u analizi i objašnjenju složenih društvenih pojava. Kako je jedan od recenzenata ispravno primijetio, strogo govoreći, točniji bi bili termini „ekonomija niže razine upotrebe znanja“ nasuprot „ekonomiji više razine upotrebe znanja“. Jasno je da svaki oblik imalo sofisticiranije ekonomije, koja je dio složenijeg sustava kulture, počiva na upotrebi znanja kako to uostalom poetski sugerira jedan od prvih prizora Kubrickove ekranizacije Clarkeove *Odiseje u svemiru*: primitivni humanoid slavodobitno baca kost u zrak, a ona se u idućem kadru zamjenjuje svemirskom stanicom dok se, paralelno, glazbena podloga iz silovitog uvoda ničeanske *Tako je govorio Zarathustra* Richarda Straussa zamjenjuje s njezinim valcerom *Na lijepom plavom Dunavu* Johanna Straussa mladeg.

znanstvenih istraživanja u tehnologijsku primjenu (Braun, 2008). Takvo je tumačenje prisutno u diskursu, kako predstavnika resora gospodarstva, tako i znanosti. Oglada se najviše u korištenju sintagmi kao što su „uvođenje inovacija“ i „primjena inovacija“ u gospodarstvu ili u izjavi tipa: „imam patent, dakle, imam inovaciju“ u znanstvenom sektoru. Na taj zaključak upućuju izjave poput sljedeće:

„1976. sam radio u institutu Jugoturbine, na novim tehnologijama, i pozvao me direktor i rekao mi da ću se baviti inventivnim radom....(...)....a inovacije? To su tehničko unapređenje, *koristan prijedlog*, izum, i neki novi oblik tijela...Ali mi smo u udruzi shvatili da nama zakon treba, zakon (koji) regulira odnose između *autora inovacije i poslodavca koji primjenjuje tu inovaciju*.Tada smo imali puno više patenata, nego sada. Danas Hrvatska ima 3 PCT¹³ prijave na milijun stanovnika, Slovenija ima 66, Europa bez Hrvatske 122, Švedska 49. *Ako kažemo uvjetno da je jedna PCT prijava novi proizvod*, onda, je jasno zašto naša mladost odlazi na rad u inozemstvo....(...)... Da bi netko *radio te nove patente, to su uglavnom novi proizvodi* morali su zaposliti novih 7000 ljudi. Kada uspoređujete njih i ono što imamo u Hrvatskoj, to je strašno.“

Sugovornik 1, predstavnik udruženja inovatora

Poimanje inovacija je simplificirano. Ne promišlja se o okolnostima tržišne komercijalizacije inovacije, što proizlazi iz specifičnog definiranja inovacije koje uključuje i „koristan prijedlog“. Drugi sugovornici objašnjavaju kako takvo egzogeno i linearno poimanje vuče korijene iz ranijeg sustava planske ekonomije, što potvrđuje i sljedeća izjava:

„A zapravo kako se to prije radilo u Beogradu, to je bila *planska privreda do rata* onda je tu bilo nekoliko inovacijskih centara, tu su bili i zastupnici pri zavodu tamo u Beogradu i oni koji su to radili su to znali, a šira javnost o tome zapravo nije imala pojma. *Većina je to poimala kao sinonim, izjednačavanje inovacija s intelektualnim vlasništvom*, što nije naravno, osim onih koji su radili na tome, osim onih iz uskog kruga su to razumjeli, ali šira javnost ne.“

Sugovornik 9, predstavnik državnog aktera, resor gospodarstva

Industrijski diskurs identificiran je i u dokumentima industrijske politike: *Industrijskoj strategiji 2014.-2020.* i u *Zakonu o poticanju ulaganja*. U tim se dokumentima inovacije poistovjećuje s intelektualnim vlasništvom, a intelektualno vlasništvo smatra se računovodstvenom kategorijom. Iz diskursa nekih ispitanika i državnih dokumenata vezanih za inovacijsku politiku može se zaključiti kako se nastanak inovacija gleda kao na linearan proces (ulaganje u istraživanje i razvoj automatizmom se pretvara u inovacije). „Iako su za velika

¹³ Kratica za *Patent Cooperation Treaty* (Ugovor o suradnji na području патената), međunarodni ugovor u području patentnog prava. Usp. također: Aralica i Bačić, 2005, str. 145-146, 152.

svjetska poduzeća znakovita znatna ulaganja u istraživanje i razvoj, to nije slučaj za poduzeća u Hrvatskoj koje se bave uskim segmentom posla. Potonje, zbog svoje veličine i financijskih mogućnosti, nisu orijentirane na tehnološke inovacije jer ih zbog prirode posla i brzih promjena ne bi bilo moguće amortizirati“ (IS, 2014-2020). Takvo tumačenje inovacija počinje od faze kada već postoji prototip, kada se ulaganja tiču nabave npr. patenata, što implicira da se poduzeća ne bave ulaganjem u istraživanje, nego da „gotovo“ znanje nabavljaju. Pojam inovacija se u tome zakonu koristi kao metafora za novi proizvod, međutim, zanemaruje se proces dolaska do novog proizvoda.

Osim industrijskog, u području inovacijske politike kao relevantan identificirali smo i znanstveni diskurs. On implicira da se istraživanjem mogu baviti javni istraživački instituti (pri čemu se taj proces zove tehnološkim razvojem), a da se privatni sektor bavi primjenom inovacija (što je onda vezano za industrijsku politiku). O tome kako resor znanosti smatra da su inovacije dio vezan uz tehnologiju i tehnološki razvoj, odnosno da je poticanje inovacija dio znanstveno-tehnološkijske politike, pokazuje i osnivanje Nacionalnog vijeća za znanost, obrazovanje i tehnološki razvoj u 2015. godini, koje se u jednom od svojih područja rada dotiče i inovacija, onako kako je bilo zamišljeno i Znanstveno-tehnološkijskom politikom 2006. – 2010. Resor znanosti koristi pojam inovacija kao metaforu za tehnološki razvoj. Znanstveni diskurs, sadržavajući ideju odvojenosti sustava znanosti i gospodarstva, podrazumijeva ideologiju neoklasične ekonomske teorije i linearno tumačenje inovacijskog procesa. Znanstveni diskurs, sadržavajući ideju odvojenosti sustava znanosti i gospodarstva, podrazumijeva ideologiju neoklasične ekonomske teorije i linearno tumačenje inovacijskog procesa.

Prema ovom diskursu znanost je ta koja je izvor inovacija (...*znanstvenici*...). Od znanstvenika se očekuje daljnja aktivnost oko tehnološkog razvoja, no nejasno je tko i kako dalje vodi taj proces komercijalizacije i stvaranje inovativnih poduzeća, (...*eventualno*...) što se može zaključiti i prema korištenju glagola „trebati“ (...*trebali su...trebao je*...) uz prebacivanje odgovornosti za to na instituciju BICRO, koja je zadužena za „poslovne inovacije“:

„Tehnološkijskom vijeću su mogli predavati projekte svi *znanstvenici*... U to vrijeme bio je i BICRO, projekti koji su bili financirani iz tehnološkijskog vijeća, odnosno HIT-a , ideja je bila kroz tehnološkijske projekte da se dođe do prototipa novih usluga ili proizvoda, koje bi se u konačnici *eventualno* komercijalizirali i otvarali nova radna mjesta, a onda kada bi došli do prototipa kroz te projekte, onda su *trebali* ulaziti u BICRO, koji je *onda trebao* financirati osnivanje tvrtki ili daljnju komercijalizaciju tih prototipova.“

Sugovornik 18, predstavnik javnog sveučilišta

Takvo tumačenje proizlazi iz spomenute sektorske podjele na znanstvenu, tehnološkijsku i industrijsku strategiju, pri čemu se poticanje industrije na ulaganje istraživanja i razvoja često poistovjećuje s tehnološkijskom

politikom (Švarc, 2009, str. 24). Sljedeća izjava govori o izraženoj dihotomiji shvaćanja uloge javnog i privatnog sektora iz perspektive resora znanosti u Hrvatskoj, pri čemu postoje *mi i naši* (ministarstvo znanosti, javni istraživački sektor) i *oni i njihovi* (ministarstvo gospodarstva, privatni sektor):

„(...) imaš da postoji dihotomija javni-privatni sektor, i u istraživanju i razvoju, i u inovacijama. Ministarstvo znanosti je uvijek doživljavalo kao da se ono brine isključivo za javni sektor. Postoje *naši i njihovi*, javni instituti, sveučilišta koji se financiraju 100% i nema monitoringa tih mjera. A njihovi su privatni sektor, to se danas zove državne potpore, a onda se zvalo poticaji i koje je radilo ministarstvo gospodarstva i nije bilo suradnje.“

Sugovornik 17, predstavnik državnog aktera iz sustava znanosti

Sljedeći diskurs identificiran analizom materijala je diskurs konkurentnosti koji karakterizira prisutnost ideologije ekonomije znanja, vezane uz ideju konkurentnosti, nacionalnog inovacijskog sustava i poduzetničkog sustava. Temeljne metafore koje prožimaju taj diskurs su „komercijalizacija znanja i rezultata istraživanja“ i „korisnost istraživanja za gospodarstvo“. To se odnosi na potrebu korisnosti znanja i istraživanja za razliku od „istraživanja koje je samo sebi svrha“, implicirajući da znanstvenici nisu u službi društva i ekonomije. Naglasak nije na ulozi pojedinih sektora ili aktivnosti, nego na učinku i korisnosti znanja i inovacija za društvo ili gospodarstvo te na potrebi suradnje dionika na stvaranju dobrobiti za cijelo društvo. Na izgradnju takvog diskursa u Hrvatskoj utjecale su međunarodne institucije koje potiču promjenu percepcije inovacijske politike, na način da ona nije vezana samo za znanost ili samo za gospodarstvo, već da ona treba obuhvaćati oba resora. Diskurs konkurentnosti legitimnost dobiva tako što se veže uz pitanje opstanka i vanjskih čimbenika koji se uzimaju kao zadani, a to su globalizacijski procesi, procesi europeizacije, veličina tržišta te brzina promjena. Ideja koji služi za stvaranje tog diskursa leži još u Schumpeterovoj teoriji ekonomskog razvoja (Schumpeter, 1934), koja naglašava važnost dinamike tržišta i koja kao glavni resurs nove ekonomije vidi istraživanje i razvoj te inovativno poduzetništvo, odnosno u schumpeterijanskoj državi tržišnog natjecanja, koju karakterizira ekonomija utemeljena na znanju.

Za objašnjavanje procesa stvaranja ekonomije znanja i konkurentnosti služi metafora „komercijalizacija znanja i rezultata istraživanja“, a tipična epistemička forma ovog diskursa uključuje obrazlaganja koji se tiču potrebe promišljanja o korisnosti znanja i istraživanja u odnosu na istraživanje ili znanost koje je „samo sebi svrha“, implicirajući da znanstveni rad ili tehničko stvaralaštvo samo po sebi nije u službi društva i ekonomije:

„To je nešto, ta, tržišno-komercijalna primjena ključno kada govorimo o inovacijama. Jer inače imate, npr. udrugu inovatora, koja *radi inovacije radi inovacija, a ne radi komercijalizacije*. I vrlo rijetko nešto komercijaliziraju, jer *oni* ne žele osnivati tvrtke, ne žele ulaziti u rizik, oni bi si htjeli napraviti patent i prodati ga za milijun dolara, mislim, to

se događa rijetko ili nikada. A ovo s idejom, to je isto fenomenalno, mi u Hrvatskoj još uvijek imamo veliki krug ljudi koji misle da se bave inovacijama, pa on ima ideju, pa *ta ideje užasno puno vrijedi. Gle, ideja ne vrijedi ništa. Gle, danas, u ovom trenutku u svijetu barem njih još deset razmišlja o toj ideji, samo je pitanje tko će ju dovršiti prvi, izbaciti na tržište i za nju naći kupce.* Prvo to treba komunicirati objasniti i privatnom i znanstvenom sektoru, puno više, i ranije.“

Sugovornik 2, predstavnik udruženja inovacijskih poduzeća¹⁴

U toj se izjavi ističe uloga poduzetnika kao važnih za realizaciju inovacija, odnosno njihovu komercijalizaciju. Sugovornik time implicira potrebu prihvaćanja ideja konkurentnosti, koja bi za razliku od znanstvenog diskursa, vidjela povezanost znanosti i tržišta u jednu cjelinu. U ovom diskursu povezane su ideje ekonomije znanja i konkurentnosti. Ideja ekonomije znanja obuhvaća ekonomske i neekonomske elemente u nacionalni inovacijski sustav, inovacije se poimaju kroz prizmu sustava, naglašava se poduzetnički put inovacije, a s time se povezuje i ideja pametne specijalizacije. Diskurs konkurentnosti stvara se prijenosom ideje o potrebi stvaranja nacionalnog inovacijskog sustava radi stvaranja okruženja u kojem će se rezultati istraživanja moći lakše komercijalizirati. Naglasak nije na ulozu pojedinih sektora ili aktivnosti, nego na učinku i korisnosti znanja i inovacija za društvo ili gospodarstvo te na potrebi suradnje dionika na stvaranju dobiti za cijelo društvo. Ključnim akterima u tom procesu smatraju se poduzetnici koji trebaju povoljno okruženje za poslovanje kako bi taj proces realizirali. Tipična epistemička forma ovog diskursa uključuje obrazlaganja koja se tiču potrebe promišljanja o korisnosti znanja i istraživanja u odnosu na istraživanje ili znanost koje je „samo sebi svrha“, implicirajući da znanstveni rad ili tehničko stvaralaštvo samo po sebi nije u službi društva i ekonomije. Diskurs konkurentnosti se, međutim, ne prenosi u pisanim dokumentima. Unatoč prepoznavanju nepovoljnog poslovnog okruženja kao problema u strateškim dokumentima za razvoj poduzetništva i industrije, nijedan od tih dokumenata ne preuzima odgovornost za njihovo rješavanje, čime se pokazuje da diskurs nije bio funkcionalno operacionaliziran u provedbi.

Time se uvodi tema posljednjeg identificiranog diskursa, a to je birokratski diskurs koji karakterizira korištenje pojmova „nacionalni inovacijski sustav“ ili „pametna strategija“. Međutim, oni se koriste bez dubljeg razumijevanja temeljne ideje inherentne u tim pojmovima – ideje ekonomije znanja. Budući da brojni pisani dokumenti sadrže vokabular i ključne riječi, te da su ti dokumenti rađeni za potrebe prilagodbe nacionalnih politika s europskom kohezijskom politikom radi korištenja sredstava iz fondova Europske unije, ideje o inovacijskoj politici se prenose birokratskim diskursom. U pozadini su toga diskursa vidljivi interesi aktera, i to državnih aktera, političara i državnih službenika, manifestirani u podjeli nadležnosti za pojedine elemente inovacijske politike. Primjerice, u sljedećem navodu riječ „ispravnije“ korištena je slikovito,

¹⁴ Svi naglasci u navedenim izjavama, istaknuti kurzivom, su naši.

korištenjem navodnih znakova, što implicira da je podjela stvorena radi zadovoljavanja interesa, a ne zbog internalizirane kognitivne konvergencije:

„Nakon uspostave Ministarstva poduzetništva i obrta te Ministarstva gospodarstva kao zasebnih institucija, pojam inovacije u Ministarstvu poduzetništva počeo se tumačiti u „užem“ (pojam nije obuhvaćao razvoj i istraživanje) ...jer je došlo do razgraničenja u nadležnosti institucija za razvoj pojedinih faza I&R&I¹⁵ procesa. Ovo „*ispravnije*“ tumačenje pojma inovacija bilo je potrebno zbog jasnije distinkcije faza I&R&I u svrhu kreiranja poticajnih mjera za svaku fazu te zbog podjele nadležnosti između ministarstava.“

Sugovornik 22, predstavnik državnog aktera iz resora poduzetništva

Ideje konkurentnosti, nacionalnog inovacijskog sustava i pametne specijalizacije prenosi europski diskurs konkurentnosti procesom europeizacije, i to putem prisilnih mehanizama. Te ideje se u hrvatskoj areni inovacijske politike promatraju kroz prizmu fondova Europske unije i administrativnih zahtjeva za njihovo korištenje koji birokratski normiraju apstraktne ideje i tako reduciraju njihovu kompleksnost. Nacionalni inovacijski sustav služi kao metafora za koordinaciju aktera i upravljanje inovacijskom politikom, a pametna specijalizacija predstavlja metaforu za neku novu inovacijsku politiku (koja traži i novog nositelja) i sveobuhvatnu razvojnu strategiju Hrvatske. Birokratski diskurs u hrvatskoj inovacijskoj politici izgrađen je pod utjecajem zahtjeva i pritiska Europske unije za zadovoljavanje određenih kriterija radi korištenja sredstava iz fondova Europske unije. U izjavama intervjuiranih sugovornika u okvirima tog diskursa posebno se uočava isticanje nedovoljnih kapaciteta državne administracije za primjenu pravila i procesa, ali i nepostojanje kritičkog stava oko zadovoljavanja uvjeta koji bi naglasio potrebu za prethodnom identifikacijom problema i prioriteta hrvatske inovacijske politike.

5. PODUZETNICI JAVNIH POLITIKA I EKONOMIJA ZNANJA: ZAŠTO NIJE DOŠLO DO RAZVOJA INTEGRIRANE INOVACIJSKE POLITIKE?

Nakon što smo ukratko prikazali diskurse koji prenose različite ideje primordijalne juhe u području inovacijske politike u Hrvatskoj, možemo analizirati njihovu interakciju u vremenu. Prema Kingdonovu modelu „višestrukih struja“ postoje uvjeti koji moraju biti istovremeno zadovoljeni kako bi se ideje probile na dnevni red, a javna politika promijenila. Ta su tri uvjeta, podijeljena na tokove ili struje procesa, prvo, da je problem prepoznat („tok problema“), drugo, da je rješenje spremno i dostupno profesionalnoj zajednici okupljenoj oko određene javne politike („tok rješenja“), te treće da je političko okruženje povoljno za promjenu („politički tok“) i da ograničenja nisu

¹⁵ Kratica za „Istraživanje, razvoj i inovacije“ u kontekstu EU fondova.

nepremostiva (Kingdon, 1984, str. 174). Kreiranje javne politike za ekonomiju znanja koje podrazumijeva inovacijsku politiku koja se reformira od tradicionalne do systemske politike može predstavljati izazov za kreatora javnih politika (Stiglitz, 1999; Braun, 2008). Te izazove koriste poduzetnici javnih politika (*policy entrepreneurs*) koristeći prozore prilike (*windows of opportunity*)¹⁶ koji nastaju preklapanjem triju tokova.

Pogledajmo prvo tok problema inovacijske politike. Iz izjava aktera može se uočiti strukturiranje problema iz perspektive uže definicije inovacijske politike (prijenos rezultata znanstvenih istraživanja u primjenu u gospodarstvo), pri čemu je problem umjereno strukturiran: postoji konsenzus oko toga da je važno poticati inovacije, međutim, postoji razlikovanje u načinima rješavanja po pitanju perspektive različitih protagonista (onih čiji se problemi rješavaju: znanstvenika ili poduzetnika), što implicira i potrebu drukčijih rješenja. Dano je obrazloženje problema u okviru šire definicije inovacijske politike i diskursa nacionalnog inovacijskog sustava, pri čemu problem ipak nije strukturiran jer ne postoji jedinstveno znanje niti konsenzus oko vrijednosti koje se pridaju problemu. Sljedeća izjava pokazuje na takvu, nejasnu procjenu potrebne ekspertize i ujedno nedovoljnih kapaciteta aktera (...*mi*...) da sami odrede što je problem (...*nečega*...):

„Taj problem koji smo *mi* rješavali, transfera *nečega* iz znanstvenog instituta na tržište, *da li je to pravi problem ili ne, to je isto pitanje*, analize OECD-a kažu da smo se fokusirali na transfer tehnologije, a zapravo su problemi kvaliteta znanstvenih istraživanja outputa i nespremnost malih tvrtki za inovacije“

Sugovornik 6, predstavnik vladine provedbene agencije

Ciljevi šire definicije inovacijske politike postavljeni su tako da adresiraju sveobuhvatno društvo, a prema izjavama sugovornika, te strateškim dokumentima, javne politike koje bi trebalo uključiti kako bi se ti ciljevi ostvarili su: porezna politika, politika rada, zdravstvena politika, obrazovna politika, znanstvena politika, poljoprivredna politika, politika razvoja poduzetništva, politika razvoja prometa, razvoja informacijsko-komunikacijskih tehnologija (ICT), politika razvoja turizma i kulturna politika. Kulturna politika bi trebala uključivati poticanje kreativnih i kulturnih industrija, što je povezano s konceptom kreativne ekonomije, idejom povezanom sa skupom ideja ekonomije znanja. Na nestrukturiranost problema po pitanju potrebne ekspertize u identifikaciji problema upućuje i korištenje sintagme „inovacijske politike“ u pluralu.

„*Inovacijske politike* ne bi smjele biti samostalno povezane, one bi trebale biti povezane sa cijelim setom politika drugih. Industrijskih politika, *inovacijskih*“

¹⁶ Prijelomni trenutci koje akteri prepoznaju kao prozor mogućnosti općenita su metafora koja ima specifično značenje povezivanja triju tokova u Kingdonovom modelu, neovisno o uporabi sintagme u kontekstu literature o tehnologiji i ekonomskom razvoju (usp. Perez, 1983; Perez i Soete, 1988).

politika... one bi trebale unutar sebe sadržavati te pojedine elemente ovih ostalih politika... u sebi sadržavaju inovacijske politike, puno raznih politika, znanstvene, tehnologijske politike.. [radi se o] povezanim politikama koje moraju zajednički djelovati u nekom smislu. To bi mogla biti jedna politika koja bi zaista sadržavala puno mjera i puno prioriternih osi a koje su opet vezane na druge politike koje se moraju uklopiti unutar nje. Od industrijskih politika, gdje bi mi trebali znati kakvo je stanje naše industrije, tehnologijama, koliko je kapacitet tehnološke industrije. Do znanstvenih politika, koje je stanje istraživačkog sektora u kontekstu znanja. Do investicijskih politika da utvrdimo kapacitete znanja u određenim regijama da ljudi dođu i da rade.“

Sugovornik 11, državnog aktera predstavnik državnog aktera iz sustava upravljanja europskim fondovima iz resora gospodarstva

U industrijskoj se strategiji pametna specijalizacija ne doživljava kao inovacijska politika, nego kao industrijska politika. Iz ovoga je uočljivo kako se miješaju koncepti društva znanja i ekonomije znanja, te se time utječe na nestrukturiranost problema. Osim toga, takav diskurs implicira dominaciju općeg ekonomskog diskursa jer su sve druge strategije u službi gospodarskog razvoja: „Industrijska strategija Republike Hrvatske, zajedno s *inovacijskom strategijom*, *strategijom odgoja, obrazovanja, znanosti i tehnologije* te *strategijom razvoja turizma*, čini sastavni dio strategije pametne specijalizacije koja, zajedno s *energetskom strategijom*, *strategijom gospodarenja mineralnim sirovinama RH*, *strategijom poticanja investicija*, *strategijom razvoja poduzetništva* i *strategijom razvoja ljudskih potencijala* predstavlja osnovu za izradu *gospodarske razvojne strategije*“.

Analiza toka rješenja hrvatske inovacijske politike, kao drugog ključnog toka za promjenu politike prema Kingdonu, pokazuje kako se u areni hrvatske inovacijske politike sučeljavaju instrumenti inovacijske politike koji su se provodili tijekom razdoblja 2006. – 2012. u okviru projekata sa Svjetskom bankom, a koji se nakon 2013. potpisivanjem novog projekta STP¹⁷ 2 sa Svjetskom bankom provode i kasnije, paralelno s instrumentima što se provode prema propisima i pravilima Europske unije u okviru *Operativnog programa konkurentnost i kohezija 2014.-2020.*

Uzimajući u obzir tipologiju komponenata podsustava u areni javne politike prema Belandu i Howlettu (2016), proizlazi da je uloga konzultanata Svjetske banke ili Europske unije imala kognitivnu funkciju diskursa u identifikaciji problema, ali i razvoju rješenja. O tome svjedoče sljedeće dvije izdvojene izjave aktera u nastavku. Prva govori o kognitivnoj promjeni aktera iz resora znanosti zahvaljujući Svjetskoj banci, dok druga govori o procesima kognitivne europeizacije aktera iz resora gospodarstva. U obje izjave Svjetska banka, odnosno Europska komisija, navode se kao autoriteti za identifikaciju problema i kreiranje rješenja inovacijske politike i nositeljima moderne politike *razvijenih* država. Usvajanje njihovih preporuka diskurzivno se povezuje s

¹⁷ *Science and Technology Project* (Znanstveno-tehnološki projekt).

predodređenjem za razvoj Hrvatske kao države koja bi pripadala u tu skupinu razvijenijih država:

„Svjetska banka je odigrala dobru ulogu, cijeli je znanstveni sustav pretresla s konzultantima i programima koji su bili dizajnirani po uzoru na *razvijene* zemlje koje imaju sustav inovacijske politike, što je možda promijenilo mindset.“

Sugovornik 17, predstavnik državnog aktera iz resora znanosti

„Bili smo u Briselu na radnoj skupini i pričali o potencijalnoj S3¹⁸ strategiji gdje je Komisija, koja je totalno neutralna, rekla da je još uvijek vidljivo da u kontekstu S3 i kontekstu strategije poticanja inovacija vezano na ove ESI fondove, kroz tematski cilj 1, vidi da Hrvatska ide na dva kolosijeka. *Ako je to jednoj Komisiji, koja je totalno neutralna, vidljivo, apsolutno je to jasno* da nema konekcija, prijenosa znanja, nekakvih dodirnih točaka između tih dviju ključnih instanci. Akademija i industrija doslovce idu svak svojim putem...“

Sugovornik 11, predstavnik državnog aktera u sustavu upravljanja europskim fondovima iz resora gospodarstva

Iz sljedeće se pak izjave, s druge strane, može razaznati relativno pasivna uloga nacionalnih aktera uključenih u kreiranje rješenja inovacijske politike i praćenje uputa vanjskih konzultanata:

„Nikada nije bilo jasno razrađeno šta mi želimo od tog inovacijskog sustava napraviti. *Mi smo slijedili upute u strateškom planiranju koje su u tom trenutku vodili konzultanti unajmljeni* od strane Ministarstva regionalnog razvoja i europskih fondova, glavnog koordinativnog tijela koji su predložili metodologiju izrade operativnog programa koje smo mi svi po p.s.-u slijedili, odnosno bili smo obvezujuće slijepi.“

Sugovornik 11, predstavnik državnog aktera iz sustava upravljanja europskim fondovima, resor gospodarstva

Predviđaju se i neželjene posljedice zbog lošeg programiranja – zbog toga što mjere u Operativnom programu nisu usklađene s problemima i ne prate cijeli inovacijski lanac vrijednosti – dok živopisna metafora govori o nepostojanju zajedničkih rješenja i problemu koordinacije javnih politika koji obilježava analizirano područje:

„Mi smo sada ulaskom u EU, ogromna sredstva se ulažu u MINGO, MZO...ali moram reći da nažalost kada su se radili OP-ovi, ne mogu biti totalno kritična, neke stvari su izvrsno napravljene, ali recimo napravili

¹⁸ *Smart Specialization Strategy* (Strategija pametne specijalizacije). Misli se na programiranje sredstava iz Europskih strukturalnih i investicijskih fondova za provedbu strategije pametne specijalizacije i za poticanje inovacija u kojoj su različite „prioritetne osi“ bile u ingerenciji različitih institucija – Ministarstva znanosti i Ministarstva gospodarstva.

smo kolega i ja analizu, kad gledate skup mjera politika, on nije bio dobro usklađen s inovacijskim lancem vrijednosti.“

Sugovornik 13, predstavnik različitih aktera, iz različitih pozicija, uključujući Svjetsku banku i državnog aktera iz resora znanosti

„ (...) kada se traži komentiranje svatko ubacuje svoju politiku, (sada) imamo proces koji ne valja, svak gura svoje i gubi se politika. ...Svatko od nas rješava svoje, ja već dugo o tome ne razmišljam, što su problemi, ali *svi se bavimo spašavanjem svojih beba*. To je kao kad si na brodu. Kad je sve mirno, možeš razmišljati o cilju, kad se more valja gledaš kako ćeš se spasiti.“

Sugovornik 6, predstavnik vladine provedbene agencije

Tok politike ponajviše karakteriziraju sukobi oko dominantne uloge i preuzimanja nadležnosti za inovacijsku politiku, što se manifestira u borbi oko proračuna za provedbu mjera sektorskih politika (znanstvene i industrijske). Utjecaj članstva u EU manifestira se i kao rast apetita za proračunima koje pojedini akteri imaju na raspolaganju. Sljedeće izjave zorno ilustriraju jaz između toka problema, rješenja i političkog toka povezanog s procesom pristupanja i članstva te korištenjem javnog novca iz proračuna EU:

„ (...) u jednom trenutku kada su se pojavili novci od EU, onda se država zainteresirala za novce, ali nije se zainteresirala za procese: što su problemi, koji su ciljevi, koliko želim čega za 5 godina, koje te procesi prate?“

Sugovornik 6, predstavnik vladine provedbene agencije.

„Članstvo u EU nije ništa promijenilo, promijenilo se utoliko što svi sad pričaju o tome, u predizbornim skupovima, programima, može se čuti inovacije, istraživanje i razvoj, ali to je i dalje deklarativno. Operativno, moguće da je i gore nego što je bilo, jer sada sve što se radi, sve obrasce, sve nove propise kad je izvor (financiranja) EU, za sve se kaže, to nas traži EU. Prosječan poduzetnik sigurno neće ići istraživati što traži, a što ne traži EU, ali naša birokracija, je našla univerzalni izgovor za sve – to nas traži EU. U tom provedbenom smislu nam je čak gore, ali ne zbog EU, nego zbog naše administracije.“

Sugovornik 2, predstavnik udruženja inovacijskih poduzeća

Kada je riječ o političkoj volji, izjave sugovornika pokazuju da ne postoji dostatna politička volja koja bi utjecala na stvaranje ili bolju koordinaciju inovacijske politike. Evidentna je povezanost uloge medija i političke volje. Naime, izjave upućuju na to da se na političku volju utječe putem medija, ali i to da se interes medija veže uz političku poziciju onoga tko o inovacijama govori. Politička se volja povezuje i s duljinom mandata koju političari obnašaju. Budući da projekti istraživanja, razvoja i inovacija traju više godina, sugerira se da političari za takve projekte nemaju interesa jer se njihovi rezultati, za koje mogu

dobiti političke bodove, ne ostvaruju za vrijeme njihova mandata, o čemu primjerice svjedoče sljedeće izjave:

„(...) nemamo mi tu svijest o evaluaciji (inovacijskih programa)... oni misle šta ima veze, za 3 godine, ja više nisam tu.“

Sugovornik 6, predstavnik vladine provedbene agencije

„(...) to znači da je uspjeh bio do te mjere do koje je politika procijenila da bi to moglo biti interesantno za biračko tijelo, ono za što se smatralo da ne donosi brze efekte to nije bilo interesantno, Ako je bilo pozitivnog PR-a, to se uvažavalo, a ono što je zahtijevalo dulji vremenski period da bi se provodilo, naprosto za to nije bilo sluha.“

Sugovornik 20, predstavnik vladine provedbene agencije

Politički tok moraju pratiti uspješni poduzetnici javnih politika koji imaju posebnu važnost u Kingdonovoj shemi promjene politika. Njih Kingdon opisuje kao pojedince koji su spremni uložiti svoje resurse u zamjenu za buduće politike koje idu njima u prilog, a koje motivira izravna briga za neki problem, interes za očuvanjem ili proširenjem budžeta u njihovom interesu ili dobivanje zasluga za uspjeh, doprinos ili sudjelovanje (Kingdon, 2014, str. 204). Na temelju prikupljenog istraživačkog materijala, moguće je prepoznati dva politička poduzetnika, na razini pojedinca i institucije. Prvi se pojavljuje u fazi hrvatske inovacijske politike u razdoblju prije članstva u Europskoj uniji, kada je nadležno tijelo Ministarstvo znanosti, obrazovanja i športa. Moguće je uočiti osobu za koju sugovornici kažu da je motivira ono što bi Kingdon nazvao izravna briga za neki problem. Riječ je o tadašnjem ministru Draganu Primorcu:

„Od ministra Primorca nismo imali osobu koja razumije zašto neke stvari treba gurati, on je bio zadnji ministar koji je a) imao novaca b) dio blizak premijeru, to je jako važno, i koji je uspijevao izboriti sve što je naumio, HIT, Bolonjsku reformu, reformirao je zakonodavni okvir, napravio jako puno, i nakon toga ministri koje nemaju viziju, više slijede politiku nego što je oblikuju. U *MINGO* uvijek postoji neki koji imaju agendu i guraju.“

Sugovornik 8, predstavnik državnog aktera iz resora znanosti

„Sve počinje od glave, postoji neki *commitment* glavne osobe, ministra ili premijer ili utjecajni državnik, nije bitno, glavno da ima mogućnosti i resurse i da odluči da se ide tim putem. Konkretno, 2004 je *ministar Primorac* u principu odlučio investirati u tehnologijski razvoj u RH.¹⁹ On ima neke veze s IL, jedan dio tima je otišao par puta tamo, saznao neke informacije. Istovremeno to je bilo sve pod okriljem Svjetske

¹⁹ Napominjemo da je riječ o diskursu ispitanika koji nije lišen kontroverzi s obzirom na kretanje udjela BDP-a u istraživanju i razvoju u mandatu ministra Primorca na čelu MZOŠ-a od 2003. do 2009.

banke, ona je bila strašno veliki zagovornik razvoja politika u zemljama u razvoju ili tranziciji.“

Sugovornik 21, predstavnik vladine provedbene agencije

U drugoj fazi, uoči i nakon pristupanja Hrvatske Europskoj uniji, politički poduzetnik postaje Ministarstvo gospodarstva koje motivira proširenje budžeta u svojem interesu te dobivanje zasluga za inovacijsku politiku. U nastavku su dva primjera izjava koje govore tome u prilog:

„U tom trenutku je bilo vidljivo da će se znanost fokusirati na javne znanstvene radove i na svoj sustav, dok je u tom trenutku bilo *vidljivo da ministarstvo gospodarstva vidi priliku da po prvi puta eventualno plati sredstva za istraživanje i razvoj poduzetnicima*.Uglavnom su bile vođene rasprave o tome zbog čega je MG toliko dobilo alokaciju da bi ipak bilo preporučljivo da MZ dobije malo veću alokaciju. Mislim da imaju nekih 4 milijuna više... ali to je bilo samo da zadovolje taj svoj apetit, da budu glavni u toj priči, sadržaja nije bilo.“

Sugovornik 11, državnog aktera predstavnik državnog aktera iz sustava upravljanja europskim fondovima iz resora gospodarstva

„Jednostavno su EU fondovi donijeli povećanu aktivnost, financijsku, prije su ulaganja države u to bila zanemarena. I kada su došla ta sredstva, jednostavno se shvatilo da je to prioritet EK, da je tu predviđena velika alokacija, *jednostavno je MINGO tu uskočilo*.“

Sugovornik 17, predstavnik državnog aktera iz resora znanosti

U hrvatskoj inovacijskoj politici fazu inovacijske politike od 2006. do pristupanja Hrvatske u članstvo Europske unije karakterizira vertikalna povezanost Ministarstva znanosti, obrazovanja i športa i njegove provedbene agencije BICRO, te kako se mjere inovacijske politike provode u okviru *Znanstveno-tehnolojske politike 2016.-2010.* uz pomoć zajma Svjetske banke i projekta STP. Ključnu ulogu političkog poduzetnika tada je imala osoba, i to ministar, vodeći se intrinzičnom motivacijom. Izjave sugovornika aludiraju kako se promjenom ministra izgubio interes za inovacijskom politikom u tom ministarstvu. U tim promjenama, Ministarstvo gospodarstva, vođeno timom zaduženim za programiranje mjera za korištenje fondova EU-a, kao institucija postaje politički poduzetnik „nove“ inovacijske politike. Njihov interes očituje se s jedne strane u proširenju proračuna te dobivanju veće alokacije za provedbu mjera inovacijske politike od one koju dobiva Ministarstvo znanosti, obrazovanja i športa, a s druge strane preuzimanjem zasluga za provedbu mjera koje njihov prethodnik, Ministarstvo znanosti, obrazovanja i športa, nije uspio provesti (kao što je uspostava nacionalnog inovacijskog sustava).

Motivacija Ministarstva gospodarstva ogleda se u težnji za preuzimanjem isključive nadležnosti za inovacijsku politiku te kontrolom izrade i provedbe svih veznih mjera. Metodu zadobivanja moći nalaze u kontroli

uključenosti drugih aktera u aktivnosti izrade i provedbe mjera inovacijske politike. Po pitanju političkog toka, nacionalno raspoloženje pokazuje slabi interes opće javnosti u vezi inovacija, dok se može uočiti postojanje interesa za korištenje i raspodjelu europskih fondova. Prozor prilike ogledao se u mogućnosti strukturiranja problema kao nedostatka ulaganja u istraživanje i razvoj i rješenja kao sredstava alociranih za provedbu Strategije pametne specijalizacije (čije postojanje Europska komisija propisuje kao *ex-ante* uvjet za korištenje sredstava). Političko okruženje bilo je povoljno jer je povlačenje tih sredstava bilo visoko na političkom dnevnom redu, a nacionalno raspoloženje bilo je senzibilizirano za tu temu. Politički poduzetnik koji je iskoristio prozor prilike jest Ministarstvo gospodarstva. Ono je za ostvarenje svojih interesa (prikazujući ih široko tako da adresiraju cijeli inovacijski sustav) koristilo ograničavanje pristupa diskursu (pogotovo u izradi mjera), a kao resurse koristilo sredstva vezana za provedbu Strategije pametne specijalizacije.

Rezultati spajanja tih triju tokova pokazuju da je hrvatska inovacijska politika u promatranom razdoblju bila usklađena s ciljevima, pravilima i procesima europske kohezijske politike. Na taj način reducirana inovacijska politika pokazuje naznake neželjenih posljedica njezine provedbe u tom obliku, jer je proces stvaranja politike obilježio nedostatno koherentno tumačenje inovacijske politike i zanemarivanje institucionalnog konteksta. Radi zadobivanja pozicije moći dužnosnika i državnih službenika, ideja ekonomije znanja, kao temeljna ideja prisutna u inovacijskoj politici, samo se normativno prihvaćala zbog zahtjeva Europske unije kako bi se legitimirali interesi aktera, dok su u stvarnosti prisutne ideje ekonomije razmjera i industrijske proizvodnje koje negativno utječu na mogućnost promjene politike i stvaranje integrirane inovacijske politike. Dijagramski prikaz spajanja tokova u hrvatskoj inovacijskoj politici, prikazan je na Slici 1.

<p>Problemški tok</p> <p><i>Problem se strukturira korištenjem indikatora: GERD (ulaganja u istraživanje i razvoj kao udjel u BDP-u); rang-lijstvice međunarodnih organizacija</i></p>	<p>Rezultati spajanja tri toka i promjena politike</p> <p>Inovacijska politika u razdoblju 2014.-2020. reducirana je kako bi se uskladila s europskom kohezijskom politikom što pokazuje naznake ostvarenja nježijih posljedica za koji je uzrok nehotičan (djelovanje je namjeravano i pod utjecajem interesa aktera; ali ga karakterizira nedovoljno znanje o inovacijskoj politici i zanemarivanje institucionalnog konteksta).</p>
<p>Tok politike</p> <p>Nacionalno raspoloženje pokazuje slabi interes i nerazumijevanje inovacijske politike</p> <p>Nedostatak političke volje i kontinuiteta politike zbog čestih promjena donositelja odluka i borbe za krakoročne političke bodove.</p> <p><i>Snažan utjecaj članstva u EU u vidu raspoloživosti financijskih sredstava</i></p>	<p>Prozor prilike</p> <p>EU fondovi pružaju strukturiranje problema, daju gotova rješenja; postoji politička volja i motivacija</p> <p>Stil donošenja odluka: ambicije za široku definiciju inovacijske politike, ali sektorski definirani problemi i nadležnosti</p>
<p>Tok javnih politika (rješenja)</p> <p>Administrativna potkapacitiranost za kreiranje inovacijske politike</p> <p>Neizvedivost integracije sektorskih politika u inovacijsku politiku zbog sukoba starih i novih instrumenata</p> <p><i>Zajednica promotora instrumenata- snažan utjecaj vanjskih konzultanata, prisilni mehanizmi EK</i></p>	<p>Politički poduzetnici</p> <p><i>Ministarstvo gospodarstva. Resursi: EU-fondovi za provedbu Strategije pametne specijalizacije. Metode: centralno vođeni procesi, ograničenosti pristupa diskursu drugim akterima</i></p>

Slika 1 Spajanje tokova i stvaranje prozora prilike u hrvatskoj inovacijskoj politici

Izvor: autori

Što nam Kingdonova shema u konačnici govori o razlozima neuspjeha reforme inovacijske politike u Hrvatskoj unatoč postojanju prozora prilike da se to učini? Inicijalna ideja oko koje su se relevantni akteri, ne samo u areni hrvatske inovacijske politike, slagali bila je članstvo Hrvatske u Europskoj uniji. Utjecaj procesa europeizacije nacionalne inovacijske politike može se pratiti od *Znanstveno-tehnolojske politike 2006.-2020.* koja ističe procese europeizacije i globalizacije kao one koje stvaraju nuždu jačanja konkurentnosti i društva znanja. Time se u tradicionalni znanstveni diskurs uvodi ideja o konkurentnosti, te se uvodi diskurs potrebe komercijalizacije rezultata istraživanja i razvoja i stvaranja nacionalnog inovacijskog sustava. Međutim, analiza pokazuje kako ta ideja nije operacionalizirana putem diskursa na što upućuju nalazi o otporu prema tom dominantnom diskursu konkurentnosti i komercijalizacije znanstvenih istraživanja. Kognitivna funkcija takvog diskursa među akterima, dakle, nije bila zadovoljena. Umjesto toga, po pitanju poimanja inovacijske politike, prisutan je diskurs koji proces inovacija percipira kao linearan, očekuje se automatski prijenos rezultata istraživanja u nove proizvode, a specifično je za taj diskurs da se problem inovacijske politike veže uz rješavanje problema znanstvenika. Sustav se tumači kao jednoobrazan, onaj koji se bavi znanosti i tehnološkim razvojem, iz kojeg automatizmom proizlaze i inovacije. Ovaj je diskurs dominantan u prvoj fazi promatranog razdoblja, a veže se u vrijeme uoči i nakon provedbenog razdoblja *Znanstveno-tehnolojske politike 2006.-2010.*

Ideja nacionalnog inovacijskog sustava u arenu hrvatske inovacijske politike prenosi europski diskurs konkurentnosti, ali posredno preko birokratskog diskursa. Utjecaj europeizacije očituje se u obvezi prihvaćanja pravila, procesa i institucionalnih aranžmana radi korištenja sredstava iz fondova Europske unije, prvenstveno Europskog fonda za regionalni razvoj. Inovacijski sustav i pojmovi koji se tiču poticanja istraživanja i inovacija, kao sredstva za postizanje konkurentnosti i ekonomije znanja, koriste se samo kao metafore, stvaraju se priče bez dubljeg razumijevanja istih pojmova. Dominantan je birokratski diskurs kontrole i obveza poštivanja birokratskih pravila, nametnutih izvana. Taj diskurs nailazi na otpor kod onih na koja se ta pravila odnose, kod državnih aktera koji po tim pravilima kreiraju politike, ali i kod onih koji su korisnici instrumenata inovacijske politike. Na kognitivnoj razini, uočava se kako ta funkcija diskursa nije zadovoljena jer postoji paralelna ideja koja oblikuje poimanje inovacija, a to je stara industrijska paradigma, koja na inovacije gleda kao na egzogeni faktor proizvodnje.

Iz analize se može izvesti zaključak o problematičnoj suradnji među različitim tijelima koje bi trebale surađivati da se stvori integrirana inovacijska politika i da ona uspije. I u ranijem slučaju, kada je nacionalni inovacijski sustav pokušavalo uspostaviti Ministarstvo znanosti uz pomoć Svjetske banke, zanemarila se potreba suradnje i integracije različitih aktera i politika koje inovacijska politika integrira. Nakon pristupanja Europskoj uniji, izrada Strategije pametne specijalizacije, kao projekt koji je uvjet Europske komisije za povlačenje sredstava iz EU fondova, predstavlja formalni zahtjev za suradnju među

ministarstvima. Ideja o nacionalnom inovacijskom sustavu, predstavlja kognitivnu metaforu za integraciju politika i suradnju različitih tijela. Međutim, u praksi reforma nije provedena zbog i dalje prisutnih borbi oko značenja i sadržaja inovacijske politike kao i problema alokacije pripadajućeg budžeta. Time se potvrđuje kako nadmetanje oko značenja, nadležnosti i širenja opsega inovacijske politike u areni hrvatske javne politike pokazuje „političku prirodu inovacijske politike“ (Niinikoski i Kuhlmann, 2015) koju valja uzeti u obzir u njezinim interdisciplinarnim istraživanjima i projektima budućih reformi.²⁰

6. ZAKLJUČAK: IGRA DISKURSA I PROBLEMI INTEGRACIJE HRVATSKE INOVACIJSKE POLITIKE

U ovome radu ispitala se teza kako u Hrvatskoj ozbiljna integracija i reforma inovacijske politike nije došla na politički dnevni red zbog nezadovoljavanja za to nužnih preduvjeta, te kako je proces europeizacije promijenio perspektivu u stvaranju nacionalne inovacijske politike u Hrvatskoj u razdoblju 2006. – 2016. Odgovore na ta pitanja tražilo se putem primjene metode analize diskursa, koja je dala podlogu za analizu prisutnih diskursa, institucionalnog konteksta te odnosa aktera s obzirom na tokove politike. Analiza pisanih dokumenata i materijala prikupljenih intervjuima pokazala je kako je u areni hrvatske inovacijske politike nacionalni inovacijski sustav služio kao metafora za centralno vođenje različitih aktera, više nego što bi doveo do integracije politika (aktera, instrumenata, procesa i ciljeva) i time označio treću fazu razvoja inovacijske politike. Nacionalni inovacijski sustav koristi se kao metafora u „priči“ i kao ideja predstavlja frazu, dok se putem diskursa i dalje operacionalizira sektorska, industrijska politika. Za legitimiranje diskursa koji prenosi ideju pametne specijalizacije i njezine ambicije da bude „novi koncept inovacijske strategije“ kao okvir se koristi trošenje sredstava europskih fondova.

²⁰ U razdoblju nakon provedene analize došlo je do institucionalnih promjena u inovacijskoj politici u svrhu jačanja inovacijskog sustava. Odlukom Vlade Republike Hrvatske osnovano je 22. 12. 2017. Inovacijsko vijeće za industriju (IVI) odgovorno za upravljanje provedbom Strategije poticanja inovacija Republike Hrvatske 2014.-2020. Na svojoj prvoj sjednici u rujnu 2018. godine to je vijeće donijelo Odluku o osnivanju Tematskih inovacijskih vijeća (TIV), radnih tijela za operativnu podršku radu Inovacijskog vijeća za industriju Republike Hrvatske. Nacionalno inovacijsko vijeće (NIV) osnovano je odlukom Vlade Republike Hrvatske 5. 7. 2018. radi sveukupne koordinacije provedbe Strategije pametne specijalizacije Republike Hrvatske za razdoblje od 2016. do 2020. godine (S3). Dionici NIV-a ranije su osnovana dva vijeća, Nacionalno vijeće za znanost, visoko obrazovanje i tehnološki razvoj i Nacionalno vijeće za razvoj ljudskih potencijala kojima koordinira ministarstvo nadležno za znanost i obrazovanje, te spomenuto novoosnovano Inovacijsko vijeće za industriju s pratećim tematskim inovacijskim vijećima. Osnivanje dvaju inovacijskih vijeća na temelju različitih strategija pokazuje nastavak institucionalnih neusklađenosti iz ranijeg razdoblja opisanog u ovome radu, koje se nastoji riješiti uvođenjem rotirajućeg predsjedavanja Nacionalnim vijećem za industriju između čelnika dvaju ministarstava, onog za znanost i za gospodarstvo. Međutim, ograničavajući čimbenik u radu NIV-a predstavlja njegov opis rada i nadležnost koja se vezuje samo za provedbu S3, tj. na korištenje sredstava iz fondova Europske unije, čime se potvrđuje teza o izjednačavanju S3 u inovacijskom politikom.

Način ostvarenja tog diskursa karakterizira pristup centralizacije moći u stvaranju politike za ekonomiju znanja, što prema Stiglitzu (1999.) ima negativan učinak na motivaciju, pa onda i na učenje aktera, jer se u takvom sustavu difuzija znanja ne događa centralno i statički. Koncept pametne specijalizacije nije precizno definiran, a Strategija pametne specijalizacije pokazuje diskurzivnu nedosljednost jer nema jedinstveno tumačenje ciljeva i svrhe strategije. Ona pokazuje neintegrirani pristup, te kao takva ne pridonosi adekvatno jedinstvenom diskursu inovacijske politike, već reproducira diskurs prioriteta industrijske politike na razini ideologije, odnosno birokratskog diskursa na razini ključnih riječi.

Analiza funkcija diskursa u procesu stvaranja hrvatske inovacijske politike izvedena je prema normativnoj, kognitivnoj, koordinacijskoj i komunikacijskoj funkciji diskursa. Nalazi pokazuju kako se dostupna financijska sredstva percipiraju kao glavni predmet interesa aktera, ali kako postoji i birokratski diskurs oko dodjele državnih potpora kao metafore za inovacijsku politiku, čime se raspoloživost financijskih sredstava za dodjelu državnih potpora izjednačava s provedbom inovacijske politike. Prema tome se i moć aktera i politički bodovi dobivaju ovisno o njihovoj sposobnosti davanja potpora. Ta ideja povezivanja državnih potpora i moći daje okvir za djelovanje, i može se reći da u hrvatskoj inovacijskoj politici ima normativnu funkciju diskursa. Dostupnost sredstava iz fondova Europske unije predstavlja izvor moći što pridonosi težnjama aktera za povećanjem alokacije vlastitog budžeta bez obzira na planiranu, stvarnu namjenu tih sredstava ili njihovo korištenje za adresiranje problema javne politike i povećanje izvedivosti njegova rješenja.

Po pitanju kognitivne funkcije diskursa, može se reći da je za one koji smatraju da je predmet inovacijske politike razvoj tehnologije te da nadležno ministarstvo treba biti ono za znanost, značajno formativno razdoblje početkom 2000.-ih godina kada je osnovano Tehnologijsko vijeće unutar Ministarstva znanosti, obrazovanja i športa. To je Vijeće imalo ključnu ulogu u financiranju projekata znanstvenika i istraživača s naznakom primjene u gospodarstvu. Za one koji smatraju da je uloga inovacijske politike olakšati stvaranje na znanju utemeljenih poduzeća, ključno je bilo formativno razdoblje utjecaja Svjetske banke i Prvog projekta tehnologijskog razvitka, koji se provodio od 2007. do 2012. godine. Institucionalno je taj dio označen osnivanjem i funkcioniranjem Poslovno-inovacijskog centra Hrvatske BICRO koji je provodio programe financiranja istraživačko-razvojnih projekata poduzeća, naručenog istraživanja u korist poduzeća te financiranja potpornih organizacija za transfer tehnologije i inovacije. Tijekom razdoblja od pristupanja Hrvatske Europskoj uniji, karakterističan je diskurs koji vrlo često poistovjećuje nacionalnu inovacijsku politiku s provedbom preporuka i slijeđenjem pravila Europske unije, a aktere karakterizira da nemaju prethodnog iskustva s inovacijskom politikom.

Analiza komunikacijske funkcije diskursa pokazuje kako u to vrijeme uoči i nakon 2014. godine postoji ograničen pristup dominantnom diskursu, te kako među akterima vlada ozračje nepovjerenja. Komunikacija prema

znanstvenom sektoru pokazuje se kao manjkava, a ona prema poslovnom sektoru nerazumljiva je i shvaćena kao birokratski jezik državne administracije.

Izvor ideja za inovacijsku politiku različite su ekonomske teorije, koje su prenesene u europsku javnu politiku putem diskursa, a ideja je diskurzivno oblikovana kako bi se mogla prilagoditi interesima aktera. Diskurs konkurentnosti prenosi ideju šire definicije inovacijske politike koja obuhvaća šire okruženje, te sustavni pristup razvoju inovativnog poduzetništva koji govore o čimbenicima iz okruženja koji utječu na inovativno poduzetništvo, kao što su npr. fiskalni okvir (porezna politika), dostupnost financijskih instrumenta, regulatorni okvir i zakoni, obrazovna politika, sektorske karakteristike nacionalne ekonomije, regionalne razlike, društveni običaji i drugi utjecaji. Ideja o „eko-sustavu“ za razvoj inovacija i poduzetništva postoji i u areni inovacijske politike i ogleđa se kao šire tumačenje inovacijske politike u definiranju njezinih problema i prioriteta. Najjasnije je ta ideja artikulirana u diskursu predstavnika poduzeća, odnosno predstavnika provedbenih agencija koje rade izravno s poduzetima i poduzetnicima. Metafora poslovnog okruženja dio je diskursa konkurentnosti i prisutna je u izjavama državnih aktera, ali i u pisanim strateškim dokumentima. Unatoč prepoznavanju nepovoljnog poslovnog okruženja kao problema u strateškim dokumentima za razvoj poduzetništva i industrije, nijedan od tih dokumenata ne preuzima odgovornost za njihovo rješavanje, čime diskurs nije funkcionalno operacionaliziran u provedbi.

Nalazi pokazuju kako je izgrađen i birokratski diskurs, i to pod utjecajem zahtjeva i pritisaka Europske unije za zadovoljavanje određenih kriterija radi korištenja sredstava iz fondova Europske unije. Manifestacija toga diskursa uočava se u obliku identifikacije nedostatnih kapaciteta državne administracije za primjenu pravila i procesa, ali i nepostojanje kritičkog stava oko zadovoljavanja uvjeta koji bi naglasio potrebu za prethodnom identifikacijom problema i prioriteta hrvatske inovacijske politike. Državne potpore u birokratskom diskursu predstavljaju metaforu za inovacijsku politiku, što bi moglo pokazivati diskurzivno prenošenje ideje državne intervencije u istraživanje, razvoj i inovacije, o čemu govore teoretičari ekonomije razvoja, kao što su Thurow (1996) i Martinussen (1997), a koji ističu važnu ulogu države za ekonomski razvoj i budući rast putem investicija u obrazovanje, temeljna istraživanja i infrastrukturu. Međutim, nalazi ukazuju na to da državne potpore zapravo prenose interese aktera, jer akterima koji ih dodjeljuju služe za povećavanje vlastite pozicije moći, koja se percipira većom što državni akter ima veći budžet na raspolaganju za dodjelu tih potpora.

Uspješno slaganje diskursa identificirano je kod industrijskog i birokratskog diskursa koji imaju zajedničku pozadinsku ideologiju egzogenog shvaćanja inovacija i linearnog modela poimanja inovacijskog procesa. Djelomično slaganje vidljivo je u koaliciji diskursa konkurentnosti i birokratskog diskursa koji se povezuju putem korištenja vokabulara, ključnih riječi kao što su rast, proizvodnja, produktivnost, zapošljavanje, investicije i dr. Industrijski diskurs preko birokratskog se diskursa povezuje s diskursom konkurentnosti onda

kada je ideja konkurentnosti nejasno i neprecizno definirana (kao širi kontekst razumijevanja stvari kako konkurentnost treba poticati radi ekonomskog rasta), kako bi time oba diskursa mogla pronaći potkrepljenje za svoj program. Navedeno povezivanje najviše se očituje u hrvatskoj *Strategiji pametne specijalizacije 2016.-2020.* Postojanje različitih strategijskih dokumenata šaroliko složenog nazivlja, koji uključuju i industrijsku, znanstveno-tehnolojsku, strategiju obrazovanja, znanosti i tehnologije, inovacijsku i strategiju pametne specijalizacije, ukazuje na postojanje „primordijalne juhe“ različitih ideja i tumačenja inovacijske politike koji utječu na stvaranje različitih diskursa i „apetita“ nositelja pojedinih politika.

Naše istraživanje u konačnici upućuje na zaključak kako inovacijska politika nije shvaćena kao politika koja integrira sektorske politike: znanstvenu, industrijsku, tehnolojsku i razvoja poduzetništva; umjesto toga analiza stupnja integracije putem diskursa pokazala je kako inovacijska politika postoji kao dio neke sektorske politike. Ideja nacionalnog inovacijskog sustava koristi se samo kao metafora za integraciju sektorskih politika i postojanje sistemskog shvaćanja inovacijske politike, dok stvarna integracija u obliku sustava nije realizirana, a operacionalizacija ideje ogleda se nastojanju centralizacije upravljanja akterima koji bi trebali činiti elemente sustava.²¹ Inovacijska politika, shvaćena kao sistemska politika, trebala bi integrirati ciljeve, aktere i instrumente industrijske, znanstvene, tehnolojske, razvoja poduzetništva, a možda i neke druge.²² Analizom interdiskurzivnosti te koordinacijske i komunikacijske funkcije diskursa, analiza je pokazala kako do takve integracije nije došlo uslijed sukoba između dva glavna državna aktera, ministarstva zaduženog za znanost i onog zaduženog za gospodarstvo. Diseminacija diskursa bila je ograničena. Diskurs konkurentnosti bio je prisutan deklarativno i kao tek djelomično prihvaćen kod pojedinačnih predstavnika aktera. I dalje ne postoji jasna ekspertiza koja je potrebna za inovacijsku politiku, jer se problemi identificiraju iz rakursa sektorske politike – industrijske ili znanstveno-tehnolojske. U takvom industrijskom ili znanstvenom, problem je strukturiran jer je inovacijska politika usko i parcijalno definirana, no u službi neke druge politike. Što se definicija inovacijske politike više širi, to je problem nestrukturiraniji.

²¹ Unatoč identifikaciji važnosti poticanja inovacija u Strategiji razvoja poduzetništva, tumači se kako su to dvije odvojene politike, koje se ne integriraju, nego se, dapače, često i sukobljavaju. Kao kratka ilustracija da je riječ o tek normativnom shvaćanju inovacijske politike kao horizontalne u kontekstu strategije pametne specijalizacije mogu poslužiti sljedeće dvije izjave: „Inovacijska politika i politika razvoja poduzetništva su dva entiteta koji žive posebne živote, ne vidim kako bi bile jedna u službi druge. One su paralelne, nekad se čak i sukobljavaju, ali to su dvije različite politike. Jer politika razvoja poduzetništva može sadržavati tisuću različitih stvari“ (Sugovornik 7, predstavnik državnog aktera iz sustava upravljanja europskim fondovima iz resora poduzetništva). „Inovacijska politika je bila horizontalna, a S3 je trebala biti sektorski, po aktivnostima posložena. Ali ne smije se reći sektori, jer nisu sektori“ (Sugovornik 10, predstavnik Europske komisije, resor kohezijske politike).

²² Također, iako postoji opasnost stvaranja kulture ovisnosti, neuspjeha države posebno u vezi s problemom koordinacije javnih politika, kombinacija instrumenata, svojevrsni *policy mix* učinkovite inovacijske politike kombinirat će elemente ponude i potražnje što pak može polučiti inkrementalne ili korjenite promjene koji su uzajamno komplementarne (usp. Stojčić i dr., 2020, str. 5).

Na samom kraju napominjemo kako inovacijska politika upućuje na to da institucije i s njima povezani birokratski interesi i diskurs mogu biti problem, a ne rješenje problema. Ovisno o ideološkim shvaćanjima odnosa politike i ekonomije, može se u manjim državama inzistirati na reformama javnog menadžmenta ili prigovarati neoliberalizmu koji kao menadžersko krilo imperijalnog diskursa tržišne ekonomije nagriza ostatke javnog interesa i široko shvaćene socijalne politike koja omogućuje dobar život. Pritom se, dakako, neće govoriti o sumnjivom samozadovoljstvu znanosti koja nije racionalno povezana s društvom kojemu služi i koje je financira, nego će se istaknuti kako se utjecaj imperativa povezanosti znanosti s gospodarstvom na znanstvenu autonomiju shvatio odviše brzopleto, moguće i štetno za znanost.²³ Međutim, politološka analiza institucionalno-diskurzivne logike pokazuje kako je, bez obzira na općenite ideološke rasprave i različite stavove o općim konturama uređenja društva i države (o čemu se autori i čitatelji ovog rada ne moraju nužno složiti), važno imati preciznu sliku političke logike javnog sektora te se posvetiti inteligentnom institucionalnom dizajnu i stvaranju javnih politika koje uvažavaju lokalni kontekst i potrebe dionika javnih politika. Za taj je proces potrebno postojanje političkih poduzetnika s jasnom vizijom, ali i izvedivim rješenjima (Cairney 2018), koji će uspješno iskoristiti prozore mogućnosti kako bi pridonijeli stvaranju društva za koje vjeruju da je ipak nešto bolje od onoga postojećeg.

²³ Kritika znanstvenika koji se zatvaraju u bjelokosnu kulu javno financirane akademske djelatnosti, predrazumijevajući društvenu korisnost i legitimnost istraživanja koja nije samozadana, samokritika je iz koje se ne izuzimamo. Ona ne negira povijesnu važnost znanstvene autonomije, autonomije sveučilišta i slobode istraživanja nego poziva na angažiranost na kvalitetnim istraživanjima, jasnoću komunikacije prema zajednici i volju da se pridonese nekoj od mogućih vizija dobrog upravljanja iz perspektive znanosti same.

PRILOZI

Prilog 1. Analizirani pisani dokumenti

1. Zakon o visokom obrazovanju i znanstvenoj djelatnosti NN 123/03, 198/03, 105/04, 174/04, 02/07, 46/07, 45/09, 63/11, 94/13, 139/13, 101/14, 60/15 (članak 111.a-f kojim se uređuje davanje državne potpore za istraživanje i razvoj, NN 46/2007)²⁴
2. Zakon o poticanju ulaganja (NN 102/2015)
3. Uredba Komisije (EU) br. 651/2014 od 17. lipnja 2014. o ocjenjivanju određenih kategorija potpora spojivima s unutarnjim tržištem u primjeni članka 107. i 108. Ugovora („Službeni list Europske unije“, br. L 187/1 od 26. lipnja 2014), dalje u tekstu Uredba 651/2014
4. Znanstvena i tehnologijska politika Republike Hrvatske 2006.-2010. i Akcijski plan 2007.-2010. za provedbu Znanstveno-tehnologijske politike 2006.-2010
5. Strategija razvoja poduzetništva 2014.-2020. (NN 136/2013)
6. Industrijska strategija 2014.-2020. (NN 126/2014)
7. Strategija poticanja inovacija 2014.-2020. (NN 153/2014)
8. Strategija znanosti, obrazovanja i tehnologije 2014.-2020. (NN 124/2014)
9. Strategija pametne specijalizacije 2016.-2020. (NN 32/2016)
10. Operativni program „Konkurentnost i kohezija“ 2014.-2020.
11. Natječajna dokumentacija za projekt uspostave inovacijskog sustava (Savjetodavne usluge u cilju uspostave Inovacijske mreže za industriju i tematskih inovacijskih platformi), 2016.
12. Zapisnik s konstituirajuće sjednice Nacionalnog vijeća za znanost, obrazovanje i tehnološki razvoj
13. Odluka o osnivanju Inovacijskog vijeća za industriju Republike Hrvatske (NN 129/2017)
14. Prijedlog odluke o osnivanju Nacionalnog vijeća za industriju (točka 17. dnevnog reda 105. sjednice Vlade Republike Hrvatske, održane na dan 5.srpnja 2018.)

²⁴ Mjera se prestala provoditi 1. siječnja 2015.g. na temelju odredbe Ugovora o pristupanju Hrvatske Europskoj uniji zbog potrebe usklađivanja s pravnim okvirom Europske unije odnosno Uredbom 651/2014 Komisije (EU) br. 651/2014 od 17. lipnja 2014. o ocjenjivanju određenih kategorija potpora spojivima s unutarnjim tržištem u primjeni članka 107. i 108. Ugovora („Službeni list Europske unije“, br. L 187/1 od 26. lipnja 2014.).

Prilog 2. Okvirna pitanja postavljena u intervjuima podijeljena prema dimenzijama diskursa

Kognitivno-normativni aspekt:

1. Kako definirate inovacije?
2. Što je problem za koji smatrate da inovacijska politika treba rješavati? Koliko je problem kompleksan? Čiji se problemi trebaju rješavati?
3. Na koji ste način došli do saznanja koje imate o inovacijskoj politici? Koji je izvor znanja koje imate o inovacijama?
4. Jeste li promijenili poimanje inovacijske politike tijekom godina?
5. Koja je razlika između znanstvene, tehnološke, industrijske politike, politike razvoja poduzetništva i inovacijske politike?

Komunikacijsko-koordinacijski aspekt:

1. Koji akter je odgovoran i nadležan za inovacijsku politiku?
2. Kako vaša institucija surađuje s drugim tijelima? Postoji li formalna ili/neformalna suradnja?

Kontekstualni aspekt:

1. Kako je promjena osoba i/ili političke strukture utjecala na dolazak teme na dnevni red?
2. Koje su glavne prepreke u dolasku inovacijske politike na dnevni red?
3. Kako je članstvo u EU promijenilo odnos/uključenost u inovacijsku politiku?
4. Kako postojanje resursa u smislu budžeta utječe na ulogu vaše institucije u inovacijsku politiku? I kako to utječe na odnose moći među institucijama?

LITERATURA

Aralica, Z., Bačić, K., (2005). Ocjena hrvatskoga inovacijskog potencijala. U: Ott, Katarina (ur.), Pridruživanje Hrvatske Eurpskoj uniji: ususret izazovima pregovora. Zagreb: Institut za javne financije i Zaklada Fiedrich Ebert, 127-156.

Bečić, E. i Švarc, J. (2015). Smart Specialization in Croatia: Between the Cluster and Techological Specialization. *Journal of the Knowledge Economy*, 6(2), 270-295. <https://doi.org/10.1007/s13132-015-0238-7>

Beland, D., Howlett, M. (2016). How Solutions Chase Problems: Instrument Constituencies in the Policy Process. *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, 29(3), 393-409. <https://doi.org/10.1111/gove.12179>

Blyth, M. (2016). The New Ideas Scholarship in the Mirror of Historical Institutionalism: A Case of Old Whines in New Bottles? *Journal of European Public Policy*, 23(3): 464-471. <https://doi.org/10.1080/13501763.2015.1118292>

Braun, D. (2008). Organising the political coordination of knowledge and innovation policies. *Science and Public Policy*, 35(4), 227-239. <https://doi.org/10.3152/030234208X310347>. <https://doi.org/10.3152/030234208X287056>

Cairney, P. (2018) Three habits of successful policy entrepreneurs, *Policy & Politics*, 46(2), 199-215. <https://doi.org/10.1332/030557318X15230056771696>

Carstensen, M. B., Schmidt V. A. (2016). Power through, over and in ideas: conceptualizing ideational power in discursive institutionalism. *Journal of European Public Policy*, 23(3), 318-337. <https://doi.org/10.1080/13501763.2015.1115534>

Cohen, M., March, J., Olsen, J. (1972). A Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly*, 17(1), 1-25. <https://doi.org/10.2307/2392088>. <https://doi.org/10.2307/2392763>

Europska komisija (EK). (2010a). A strategy for smart, sustainable and inclusive growth, <http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLETE%20EN%20BARROSO%20%20%20007%20-%20Europe%202020%20-%20EN%20version.pdf>

Europska komisija (EK). (2010b). An Integrated Industrial Policy for the Globalisation Era Putting Competitiveness and Sustainability at Centre Stage, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0614:FIN:EN:PDF>

Europska komisija (EK). (2014). For a European Industrial Renaissance, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014DC0014&from=EN>

Europski parlament (EP). (2020) A New Industrial Strategy for Europe, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0321_EN.pdf

Vijeće EU. (2010). Lisbon European Council 23 and 24 March Presidency Conclusion. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/00100-r1.en0.htm

Fairclough, I., Fairclough, N. (2012). *Political Discourse Analysis*. London: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203137888>

Fairclough, N., Wodak, R. (1997). *Critical Discourse Analysis*. U: van Dijk, T.A. (ur.). *Discourse as Social Interaction*. London: Sage, 258-284.

Galabova, L. P. (2012). Developing a knowledge-based economy through innovation policy: The cases of Bulgaria, Finland and Scotland. *Science and Public Policy*, 39(6), 802-814. <https://doi.org/10.1093/scipol/scs050>

Gee, J. P. (2005). *An Introduction to Discourse Analysis: Theory and Method*. London: Routledge.

Hajer, M. (2006). Doing discourse analysis: coalitions, practices, meaning. U: van den Brink, M., Metzke, T. (ur.). *Words Matter in Policy and Planning. Discourse theory and method in social science*. Utrecht: Netherlands Geographical Studies, 65-74.

Jessop, B. (2008) A cultural political economy of competitiveness and its implications for higher education. U: B. Jessop, N. Fairclough, & R. Wodak (ur.), *Education and the Knowledge-Based Economy in Europe*. Rotterdam: Sense, 11-39. https://doi.org/10.1163/9789087906245_003

Kardos, M. (2015). In search of competitiveness: the EU Cohesion Policy. *Discourse as a Form of Multiculturalism in Literature and Communication*. Tirgu-Mureş, Arhepelag XXI Press, 18-29.

Kingdon, J. W. (2014). *Agendas, alternatives, and public policies*. Essex: Pearson.

Lasswell, H. D. (1951). *The Policy Orientation*. U: Lasswell, H. & Lerner, D. (ur.), *The Policy Sciences. Recent Developments in Scope and Method*, Stanford: Stanford University Press, 3-15.

Lippmann, W. (1922). *Public Opinion*. New York: Harcourt, Brace.

Lodge, M. (2008) Regulation, the Regulatory State and European Politics, *West European Politics*, 31(1-2), 280-301. <https://doi.org/10.1080/01402380701835074>

Marinova, Dora, Phillimore, John. (2003). *Models of Innovation*. U: Shavinina, L. V. (ur.), *The International Handbook on Innovation*, Oxford: Elsevier, 44-53. <https://doi.org/10.1016/B978-008044198-6/50005-X>

Martinussen, J. (1997). *Society, State and Market: A Guide to Competing Theories of Development*. New York: Zed Books.

Młynarzewska-Borowiec, I. (2020). Does Implementation of the Smart Growth Priority Affect Per Capita Income of EU countries? Empirical Analysis for the Period 2000-2017. *Journal of the Knowledge Economy*, 1-22, <https://doi.org/10.1007/s13132-020-00670-0>

Nauwelaers, C. (2009). Challenges for the Design of Regional Innovation Policies: Lessons from Europe. U: Cooke, P. i J. Osmond. (2009). *Regional Economies in a Globalising Economy: Enhancing Intellectual Capital and Innovation*. Cardiff: Institute of Welsh Affairs, 18-29.

Niinikoski, M., Kuhlmann, S. (2015). In discursive negotiation: Knowledge and the formation of Finnish innovation policy. *Science and Public Policy*. 42(1), 86-106. <https://doi.org/10.1093/scipol/scu003>

OECD (1996). *The Knowledge Based Economy*. Pariz: OECD.

Perez C. (1983). Structural change and the assimilation of new technologies in the economic and social systems. *Futures*, 15(5), 357-375. [https://doi.org/10.1016/0016-3287\(83\)90050-2](https://doi.org/10.1016/0016-3287(83)90050-2)

Perez, C., Soete, L. (1988). Catching up in technology: entry barriers and windows of opportunity. U Dosi, G. i dr. (ur.), *Technical Change and Economic Theory*, London: Francis Pinter, 458-479.

Petković, K. (2018). Ideology and Truth: The Return of the Old Couple in the Post-Truth Era. *Političke perspektive*. 8(3), 7-39. <https://doi.org/10.20901/pp.8.3.01>

Radošević, S. (2017a). Upgrading technology in Central and Eastern European Economies. *IZA World of Labor*, 338, 1-11. <https://doi.org/10.15185/izawol.338>

Radošević, S. (2017b). Assessing EU Smart Specialisation Policy in a Comparative Perspective. U: Radošević, S., Curaj, A. <https://doi.org/10.1016/B978-0-12-804137-6.00001-2>

Andrescu, L., Gheorghiu, R., (ur.), *Advances in the Theory and Practice of Smart Specialisation*, Amsterdam: Elsevier, 1-39.

Radošević S. i Kaderabkova A. (ur.) (2011). *Challenges for European Innovation Policy: Cohesion and Excellence from a Schumpeterian Perspective*. Cheltenham: Edward Elgar.

Robertson, S. (2007). *Embracing the Global: Crisis and the Creation of a New Semiotic Order to Secure Europe's Knowledge-Based Economy*, <https://susanleerobertson.files.wordpress.com/2009/10/2007-fairclough-europe.pdf>

Romer, P. (1990). Endogenous technological change. *Journal of Political Economy*, 98(5), 71-102. <https://doi.org/10.1086/261725>

Schmidt, V. A. (2008). Discursive institutionalism: the explanatory power of ideas and discourse. *Annual Review of Political Science*, 11: 303-26. <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.11.060606.135342>

Schmidt, V. A. (2011). Speaking of change: why discourse is key to the dynamics of policy transformation. *Critical Policy Studies*, 5(2), 106-26. <https://doi.org/10.1080/19460171.2011.576520>

Schot, J., Steinmueller, W. E. (2018). Three frames for innovation policy: R&D, systems of innovation and transformative change. *Research Policy*, 47(9): 1554-1567. <https://doi.org/10.1016/j.respol.2018.08.011>

Schumpeter, J. A. (1934). *The Theory of Economic Development*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Solow, R. M. (1987). *Growth Theory: An Exposition*. Oxford: Oxford University Press.

Stiglitz, J. (1999). *Public Policy for a Knowledge Economy*. Remarks at the Department for Trade and Industry and Center for Economic Policy Research, London, 27. 1.

Stiglitz, J. E., Greenwald, B. C. (2014). *Creating a Learning Society: A New Approach to Growth, Development and Social Progress*. New York: Columbia University Press. <https://doi.org/10.7312/stig15214-027>. <https://doi.org/10.7312/stig15214-009>. <https://doi.org/10.7312/stig15214-011>. <https://doi.org/10.7312/stig15214-016>. <https://doi.org/10.7312/stig15214-018>. <https://doi.org/10.7312/columbia/9780231152143.001.0001>. <https://doi.org/10.7312/stig15214>. <https://doi.org/10.7312/stig15214-025>. <https://doi.org/10.7312/stig15214-015>. <https://doi.org/10.7312/stig15214-014>. <https://doi.org/10.7312/stig15214-012>. <https://doi.org/10.7312/stig15214-017>. <https://doi.org/10.7312/stig15214-020>. <https://doi.org/10.7312/stig15214-028>. <https://doi.org/10.7312/stig15214-026>. <https://doi.org/10.7312/stig15214-010>. <https://doi.org/10.7312/stig15214-013>

Stojčić, N. (2020). Collaborative innovation in emerging innovation systems: Evidence from Central and Eastern Europe. *The Journal of Technology Transfer*. Online first. <https://doi.org/10.1007/s10961-020-09792-8>

Stojčić, N., Anić, I-D., Aralica, Z. (2019). Spatio-temporal determinants of structural and productive transformation of regions in Central and East European Countries. *Economic systems*, 43 (3-4), 1-12. <https://doi.org/10.1016/j.ecosys.2019.100715>

Stojčić, N., Aralica, Z. (2018). (De)industrialization and lessons for industrial policy in Central and Eastern Europe. *Post-communist economies*, 30(6): 713-734. <https://doi.org/10.1080/14631377.2018.1443251>

Stojčić, N., Srhoj, S., Coad, A. (2020). Innovation procurement as capability-building: Evaluating innovation policies in eight Central and Eastern European countries. *European Economic Review*, 121, 103330. <https://doi.org/10.1016/j.eurocorev.2019.103330>

Suurna, M., Kattel, R. (2010). Europeanization of innovation policy in Central and Eastern Europe. *Science and Public Policy*, 37(9), 646-664. <https://doi.org/10.3152/030234210X12778118264459>

Švarc, J. (2001). Što je nacionalni inovacijski sustav i je li on potreban i moguć u Hrvatskoj? *Ekonomski pregled*, 52(9-10), 1053-1077.

Švarc, J. (2009). *Hrvatska u društvu znanja*. Zagreb: Školska knjiga.

Švarc, J., Dabić, M. (2019). The Croatian path from socialism to European membership through the lens of technology transfer policies. *The Journal of Technology Transfer*, 44, 1476-1504. <https://doi.org/10.1007/s10961-019-09732-1>

Thurow, L. C. (1996). *The Future of Capitalism: How Today's Economic Forces shape Tomorrow's World*. New York: Penguin.

Tripl, M., Zukauskaitė, E., Healy, A. (2019). Shaping smart specialization: the role of place-specific factors in advanced, intermediate and less-developed European regions. *Regional Studies*, 54(10), 1328-1340, <https://doi.org/10.1080/00343404.2019.1582763>

Van Dijk, T. A. (2006). Ideology and Discourse Analysis. *Journal of Political Ideologies*, 11(2), 115-140. <https://doi.org/10.1080/13569310600687908>

Antonija Mršić Radas, PhD

Rimac Automobili
EU Projects Manager
E-mail: antonija.mrsic.radas@gmail.com
Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-5258-6440>

Krešimir Petković, PhD

Associate Professor
University of Zagreb
Faculty of Political Science
Public Policies, Management and Development Department
E-mail: kresimir.petkovic@fpzg.hr
Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-3319-1838>

INNOVATION POLICY IN CROATIA BETWEEN INDUSTRIAL ECONOMY AND ECONOMY OF KNOWLEDGE

Abstract

Based on a discourse analysis of 22 semi-structured interviews with innovation policy stakeholders and relevant public documents, the authors present the issues of the innovation policy agenda in Croatia in the EU accession process and after the accession, emphasizing the presence of industrial and knowledge economy ideas in the discourses on innovation policy in the decade spanning from 2006 to 2016. The policy-making process was marked by an insufficiently coherent interpretation of innovation policy and neglect of the institutional context. The authors conclude that the idea of knowledge economy, as a fundamental idea present in innovation policy, was only normatively accepted due to the requirements of the European Union to legitimize the interests of political actors, while in reality the working ideas were those of economy of scale and simplified linear model of innovation process that negatively affect the possibility of policy change and the creation of an integrated innovation policy. The findings suggest that innovation policy is not understood as a policy that integrates sectoral policies: science, industry, technology and entrepreneurship development. The idea of a national innovation system is used only as a metaphor for the integration of sectoral policies, while the actual integration in the form of a system is not realized, and the operationalization of this idea is reflected in the effort to centralize the management of the actors who should make up the elements of the system. The absence of a functional integrated innovation policy is one of the institutional obstacles to the development of the proclaimed knowledge economy.

Keywords: innovation policy, discourse analysis, industrial economy, knowledge economy, smart specialization, Croatia, EU

JEL classification: O10, O31, O38, P46