

Elżbieta Mączyńska
SGH
INE PAN

**Ocena Sektorowego Programu Operacyjnego Innowacje – Inwestycje – Otwarta
Gospodarka**
2007-2013

Projekt z 16 czerwca 2005 r.

(W ramach projektu NARODOWEGO PLANU ROZWOJU 2007-2013)

Warszawa, sierpień 2005

Spis treści.

Wprowadzenie.....	2
1. Diagnoza sytuacji sektora przedsiębiorstw w Polsce w latach 2000-2004 z elementami krótkookresowej prognozy makroekonomicznej.....	4
1.1. Uwagi ogólne.....	4
1.2. Uwagi szczegółowe.....	5
2. Pomoc publiczna udzielana dla sektora przedsiębiorstw.....	6
3. Analiza SWOT sektora przedsiębiorstw w Polsce.....	8
4. Efektywność wydatkowania środków finansowych Unii Europejskiej przeznaczonych dla sektora przedsiębiorstw.....	9
5. Strategia.....	
6. Priorytety i działania realizowane w ramach PO I-I-OG.....	12
7. Szacunkowy plan finansowy PO I-I-OG.....	16
8. System realizacji PO I-I-OG.....	17
9. Uwagi redakcyjne.....	17
10. Refleksje końcowe.....	19

Wprowadzenie

Podstawą niniejszy Ekspertyzy – oceny PROGRAMU OPERACYJNEGO: *INNOWACJE – INWESTYCJE – OTWARTA GOSPODARKA, 2007-2013* (PO I-I-OG) jest przede wszystkim *Wstępny projekt Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007-2013 oraz inne dokumenty i programy strategiczna i regulacje prawne dotyczące rozwoju Polski i UE (m.in. Strategia Lizbońska a także Rozporządzenia oraz Komunikaty Komisji Europejskie dotyczące innowacji, w tym prognoz w zakresie B+R a także dane statystyczne, ilustrujące stan innowacji i sfery B+R). W ekspertyzie wykorzystane zostały ponadto specjalistyczne prace teoretyczne i analizy empiryczne, dotyczące przedsiębiorczości w Polsce, innowacji oraz gospodarki opartej na wiedzy. Jednym z najnowszych tego typu materiałów jest Raport(nr 26 z lipca 2005 r.) Rady Strategii Społeczno - Gospodarczej przy Radzie Ministrów – pt. Procesy innowacyjne w polskiej gospodarce.*

Recenzowane opracowanie, zawierające program Operacyjny Innowacje - Inwestycje -Otwarta gospodarka (PO I-I-OG) zostało poddane ocenie zarówno pod względem **spójności wewnętrznej** (w tym spójności diagnozy, potrzeb i wyznaczonych celów, określonych priorytetów i działań, systemu realizacji i finansowania), jak i **spójności zewnętrznej** dokumentów (z politykami wspólnoty, politykami krajowymi, strategią NPR oraz strategiami regionalnymi). Program (PO I-I-OG) jest w pełni spójny wewnętrznie jak i zewnętrznie.

Recenzowane opracowanie i stanowi jeden z elementów systemu realizacyjnego NPR na lata 2007-2013. O I-I-OG liczy 115 s. i składa się z 8 następujących części merytorycznych:

1. Diagnoza sytuacji sektora przedsiębiorstw w Polsce w latach 2000-2004 z elementami krótkookresowej prognozy makroekonomicznej(cz..1);
2. Pomoc publiczna udzielana dla sektora przedsiębiorstw(cz..2);
3. Analiza SWOT sektora przedsiębiorstw w Polsce (cz..3);
4. Efektywność wydatkowania środków finansowych Unii Europejskiej przeznaczonych dla sektora przedsiębiorstw(cz.4);
5. Strategia (cz..5);
6. Priorytety i działania realizowane w ramach PO I-I-OG (cz..6);
7. Szacunkowy plan finansowy PO I-I-OG (cz..7);
8. System realizacji PO I-I-OG (cz..8);

Prezentowany tekst jest syntetyzowany w formie tabel (ogółem 14 tabel) i wykresów oraz schematów (ogółem 15). Zawiera ponadto wykaz wykorzystywanych w tekście akronimów.

W dalszej części recenzji kolejno omawiane są wyżej wymienione części merytoryczne.

1. Diagnoza sytuacji sektora przedsiębiorstw w Polsce w latach 2000-2004 z elementami krótkookresowej prognozy makroekonomicznej.

1.1. Uwagi ogólne.

Część diagnostyczną cechuje **zwięzłość, trafność oraz kompleksowość**. Sektor przedsiębiorstw w Polsce został scharakteryzowany zarówno na tle sytuacji społeczno-gospodarczej kraju, jak i na tle sytuacji społeczno-gospodarczej Wspólnoty Europejskiej

Wszystkie zawarte w tej części informacje są ważne dla kształtowania operacyjnego programu w zakresie innowacji. W diagnozie uwzględnione zostały główne czynniki i fakty, które mają największy wpływ na stan oraz obecną i przyszłą innowacyjność sektora przedsiębiorstw w Polsce. Tekst nie zawiera informacji zbędnych z punktu widzenia celu opracowania. Wszystkie tezy ilustrowane są bogato sugestywnymi i prawidłowo, choć niekiedy nader ogólnie interpretowanymi danymi liczbowymi. Dane te zaprezentowane zostały w ujęciu dynamicznym, na ogół obejmującymi retrospektywnie okres, co najmniej 4-letni, tj. lata 2000-2003. Jednakże **okres objęty analizą retrospektywną nie jest jednorodny**, co nie zawsze jest uzasadnione potrzebami analitycznymi bądź dostępnością danych. W większości przypadków dane nie wykraczają poza rok 2003 i tylko w odniesieniu do niektórych zagadnień analizą objęte zostały dane za rok 2004. Biorąc pod uwagę znaczne różnice w wynikach roku 2003 i 2004, można by to uznać za swego rodzaju niekonsekwencję. Zasadne byłoby zatem krótkie zaprezentowanie najważniejszych, przyjętych w opracowaniu zasad metodycznych, w tym m.in. dotyczących zakresu czasowego badań, kryteriów przyjętych przekrojów analitycznych oraz zasad doboru źródeł (nie tylko statystycznych). Co prawda w przypisie 1 podano, że w przypadku danych statystycznych ich źródłem jest GUS, a danych prognostycznych – IBnGR, ale jest to niezbyt precyzyjny zapis. Wykorzystane zostały bowiem także inne źródła, w tym m.in. OECD, UE, co zresztą wynika z przypisów, choć niektóre z nich nie są dostatecznie precyzyjne (podaje się źródła danych ogólnie – bez odwołania do konkretnej publikacji – np. przypis 15 na s. 12). W niektórych przypadkach podawane są źródła UE, a pomijane źródła polskie. Dotyczy to m.in. kryteriów wyodrębniania kategorii przedsiębiorstw (przypis 2 na s.5 – bez wyjaśnienia, czy i w jakim zakresie te kryteria są podstawą polskich statystyk. Pożądana byłaby zatem **uporządkowana informacja dotycząca metodyki analiz**, tym bardziej, że analizy sektora przedsiębiorstw ogółem zostały niekiedy uzupełnione o analizy z uwzględnieniem bardziej szczegółowych przekrojów. Nie bardzo jednak wiadomo, co przesądza o doborze przekroju analitycznego. W obecnym układzie opracowania, dobór ten wydaje się dość przypadkowy. Np. analiza rentowności przedsiębiorstw nie zawiera odniesień do poszczególnych ich kategorii (mikro, małe, średnie, duże), a przecież nie jest to bez znaczenia dla dynamizmu innowacyjnego sektora przedsiębiorstw jako całości. Bez wyjaśnień dotyczących metodyki analiz, sprawia to wrażenie przypadkowości, a może nawet pewnej uznaniowości. Rodzi się też w związku z tym pytanie, czy w niektórych przypadkach nie chodziło o wzmocnienie tzw. *efektu bazy*.

Uporządkowania wymaga też sposób prezentowania i opisu tabel. Wszystkie powinny być opatrzone tytułami i informacją o źródłach danych. Niektóre wymagają bardziej precyzyjnego opisu i komentarza.

Pewną słabością części diagnostycznej jest powierzchowność oceny wpływu kondycji sektora przedsiębiorstw, jego struktury, dynamiki inwestowania i in. na przyszły dynamizm innowacyjny i sektora, i gospodarki jako całości. Elementy tego typu diagnozy można znaleźć głównie „między wierszami”.. Zasadne byłoby zatem –moim zdaniem - zakończenie części diagnostycznej podsumowaniem zawierającym **enumerację głównych, wstępnych wniosków wynikających z**

diagnozy, wniosków ukierunkowanych na identyfikację elementów silnie wpływających na kształt przyszłej, wieloletniej strategii w zakresie innowacji oraz na jej zakładane efekty.

Dzięki temu bardziej przejrzysta stałaby się logika doboru faktów diagnostycznych jako argumentów w formułowaniu i podejmowaniu działań wymienianych następnie w części strategicznej opracowania (cz.5).

Dość zaskakujące przy tym jest, że w części diagnostycznej nie podaje się niektórych ważnych dla oceny innowacyjności i dynamizmu inwestycyjnego charakterystyk, takich np. jak: wskaźnik intensywności inwestowania (czyli relacja inwestycji do przychodów, lub/i inwestycji do amortyzacji), czy też wskaźnik zużycia majątku trwałego. W przypadku tego ostatniego poprzestaje się na stwierdzeniu, że poziom ten jest wysoki. To nie wystarcza, tym bardziej, że w części strategicznej, kilkakrotnie występują odwołania do tej kwestii. Nie są one jednak poparte danymi liczbowymi. Nabierają zatem cech ogólników.

Cześć diagnostyczna składa się z 12 punktów, ale punkty te są - moim zdaniem – zbyt autonomiczne i dość słabo ze sobą powiązane. Np. analiza makroekonomiczna, zresztą trafna i zwięźle przedstawiona nie przekłada się w dostatecznym stopniu na ocenę stanu sektora przedsiębiorstw. Powstaje tu m.in. pytanie o korelację między spowolnieniem tempa wzrostu PKB a następnie jego ożywieniem, a kondycją sektora przedsiębiorstw. Jest to istotne tym bardziej, że w rozwoju społeczno - ekonomicznym w Polsce w ujęciu makroekonomicznym można zaobserwować symptomy cykliczności. Powstaje zatem pytanie, czy i w jakim stopniu i kierunku oraz z jakim natężeniem cykliczność ta przekłada się na kondycję i innowacyjność sektora przedsiębiorstw. Diagnoza w tym zakresie jest bowiem ważna dla konkretyzacji prognozowanej *Strategii*. Cennym uzupełnieniem rozważań byłyby też bardziej wyrazista ocena wpływu danego obszaru makroekonomicznego na innowacyjność i przemiany sektora przedsiębiorstw. Bez takich odniesień interpretacja danych sprawia wrażenie niepełnej.

Cześć diagnostyczna PO I-I-OG niekiedy uzupełniana jest o elementy prognozy. Jednakże ma to raczej charakter śladowy. Moim zdaniem, rozwinięcie wątku prognostycznego poszerzyłoby znacznie bazę do wnioskowania pod kątem przyszłej strategii. Niestety, rozważania prognostyczne bazują wyłącznie niemalże na prognozach opracowywanych w Instytucie Badań nad Gospodarką Rynkową (IBnGR0. Wiadomo jednak, że prognozy głównych ośrodków prognostycznych w Polsce różnią się między sobą (niekiedy znacznie). Warto byłoby zatem w takich przypadkach uzasadnić głębiej przyjętą prognozę, właśnie na tle różnic w porównaniu z innymi prognozami. Generalnie sugerowałabym uzupełnienie części diagnostycznej o wątek: *diagnoza a prognozy dotyczące podstawowych wielkości charakteryzujących sektor przedsiębiorstw*. Taki aspekt stanowiłoby wzmocnienie uzasadnienia projektowanej w cz. 5 opracowania *Strategii*.

1.2. Uwagi szczegółowe

Punktem wyjścia diagnozy jest charakterystyka sektora przedsiębiorstw w Polsce pod względem liczebności i wielkości przedsiębiorstw. Charakterystyka ta zaprezentowana została w ujęciu statycznym. Niezbyt przy tym jasne jest, jakiego momentu czasowego dotyczą prezentowane w tym punkcie dane. Brak ponadto zestawienia tabelarycznego lub/i wykresu, który syntetyzowałby obraz sektora w ujęciu dynamicznym. Zabrakło też tu danych dotyczących udziału poszczególnych kategorii przedsiębiorstw w generowaniu przychodów lub/i PKB. Ograniczono się jedynie do zdawkowego przypisu (przypis nr 4). Nie sprzyja to kompleksowości przejrzystości obrazu sektora przedsiębiorstw

Niezbyt precyzyjne, a przy tym może być mylące stwierdzenie, że „mikroprzedsiębiorstwa są szczególną grupą przedsiębiorstw. Zazwyczaj funkcjonują w jednej branży, w szczególności w handlu, transporcie, budownictwie i obsłudze nieruchomości i firm” (s.5).

Zawarte w p.2. s.6 porównania międzynarodowe dotyczące PKB *per capita* wymagają uzupełnienia o informacje o wielkości PKB ogółem (w USD lub PLN).

Przedstawiona w p.1.2. ak.11 s.7 ocena przyczyn niskiego dynamizmu inwestycyjnego przedsiębiorstw jest zbyt jednostronna. Przyczyny są bardziej złożone i wiążą się m.in. z barierami popytu, o czym zresztą wspomina się w dalszej części PO I-I-OG, ale bez nawiązania do wywodów wcześniejszych.

Zawarta w p. 1.3. (tak.13 i 14) ocena różnic w produktywności przedsiębiorstw w Polsce i UE powinna być uzupełniona o dane dotyczące struktury branżowej (z uwzględnieniem przychodów przedsiębiorstw) oraz dane dotyczące intensywności inwestowania (inwestycje w relacji do przychodów). Choć główna teza o niedoinwestowaniu polskich przedsiębiorstw jest słuszna, to niska produktywność może też wynikać z uwarunkowań strukturalnych i ograniczeń wykorzystania istniejącego potencjału.

Niespójne są oceny wpływu polityki monetarnej na sytuację w sektorze przedsiębiorstw. Z jednej strony ocenia się, że dewaluacja nie odbija się negatywnie na eksporcie (s.6/7). Z drugiej jednak strony, zwraca się uwagę na niski poziom eksportu *per capita* (s.15), a przy tym na s. 19 podkreśla się negatywne efekty pogarszającej się koniunktury - dodatkowo wzmocnione restrykcyjną polityką monetarną.

Dointerpretowania wymaga zawarte na s. 11 stwierdzenie, że „w 2002 r. sektor MSP wytworzył jedynie 43,8% ogółu nakładów przedsiębiorstw” - nie wiadomo czy to dużo, czy mało, a przy tym zdecydowanie razi tu użycie sformułowania „wytworzył”.

Zawarta w ak.1 teza o mniejszym zainteresowaniu zagranicznych inwestorów polską gospodarką wymaga dodatkowego, bardziej wyraźnego komentarza dotyczącego przyczyn tego zjawiska. Jedną z nich było wyczerpywanie się oferty prywatyzacyjnej – to z kolei przyczynia się od wzrostu udziału w inwestycjach zagranicznych inwestycji typu *greenfield*. (Notabene przypis 14 jest tu dość mylący, sugerujący, że wpływy z prywatyzacji TP S.A. były bardzo niskie. Dla większej precyzji warto byłoby uzupełnić zawartą w tym przypisie informację o dane dotyczące **łącznych** wpływów z prywatyzacji TP S.A. lub zrezygnować w ogóle z tego przypisu.

W p.1.7. (ak.41, s.19), teza o szybszym wzroście wydajności pracy w sektorze przedsiębiorstw niż w gospodarce ogółem wymaga doprecyzowania informacji o sposobie pomiaru wydajności pracy, zwłaszcza, że wcześniej (na s.8) zwraca się uwagę na znacznie niższy poziom produktywności, (ale wyrażonej wartością dodaną) w przedsiębiorstwach prowadzących działalność w Polsce w porównaniu z funkcjonującymi w UE-15. Niezbędne jest przy tym zdefiniowanie pojęcia: „wartość dodana”.

W p.1.11 w ak. 65 i 66 na s.28 zasadny byłby dodatkowy komentarz dotyczący równoległego funkcjonowania dwu Agencji: Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości (PARP) i Agencji Rozwoju Przemysłu. Pozwoliłoby to uniknąć wrażenia dublowania się działalności tych Agencji. Dodatkowy komentarz jest niezbędny tym bardziej, że gospodarka oparta na wiedzy to model rozwoju wypierający model industrialny. Powstaje zatem pytanie, jakie w takich warunkach powinny być główne funkcje Agencji Rozwoju Przemysłu.. Zasadne byłoby – moim zdaniem-

wyeksponowanie, zwłaszcza w części strategicznej, funkcji transformacji przemysłu w ramach niezbędnego dostosowywania go do wymogów gospodarki opartej na wiedzy.

Generalnie w p.1.11. jak i w p. następnym (1.12) zbyt mało miejsca zajmują kwestie oceny efektywności funkcjonowania instytucji wspierających przedsiębiorstwa oraz efektywności promocji gospodarczej Polski. Kwestie ocenne zostały zanadto zdominowane przez „wyliczanki”.

2. Pomoc publiczna udzielana dla sektora przedsiębiorstw.

Kwestie pomocy publicznej są przedmiotem dwu oddzielonych od siebie części opracowana:

- Pomoc publiczna udzielana dla sektora przedsiębiorstw (cz.2);
- Efektywność wydatkowania środków finansowych Unii Europejskiej przeznaczonych dla sektora przedsiębiorstw (cz.4)

Części te zostały dość, moim zdaniem, niefortunnie rozdzielone blokiem dotyczącym SWOT (cz.3.) Tymczasem analiza SWOT z istoty ma charakter syntetyzujący i jako taka powinna bezpośrednio poprzedzać część dotyczącą *Strategii*. Sugerowana zmiana kolejności zwiększyłaby – moim zdaniem- przejrzystość opracowania.

Cześć pt. *Pomoc publiczna udzielana dla sektora przedsiębiorstw* została podzielona na trzy bloki:

- Charakterystyka pomocy publicznej udzielonej w latach 2001-2003 (cz.2.1.);
- Pomoc publiczna w ramach programów operacyjnych współfinansowanych z funduszy strukturalnych UE (cz.2.2.);
- Kierunki zmian w zakresie pomocy publicznej (cz.2.2.).

Prezentowane w cz.2.1. dane obejmują lata 2001-2003, zaś statystyki dotyczące **2004 r. podawane są tylko w odniesieniu do niektórych zagadnień (np. SSE).**

Cz.2.2. słusznie została opatrzona komentarzem, że *publiczne środki wspólnotowe nie mają statusu pomocy publicznej. Jednakże z uwagi na zasady inżynierii finansowej funduszy strukturalnych (zasady: dodatkowości i współfinansowania), środki wspólnotowe, podobnie jak środki krajowe, podlegają reżimowi pomocy publicznej*, stąd też zostały poddane analizie w tym właśnie punkcie. Dane na ten temat obejmują **okres 2004-2006**, przy czym dane za ten okres podane zostały łącznie. Obejmują środki planowane jak i rzeczywiście wykorzystane, ale odrębnej informacji na temat tych ostatnich brak, co uniemożliwia ocenę dotyczącą stopnia zawansowania wykorzystania tych środków.

Jak wynika z prezentowanych w opracowaniu danych, w strukturze pomocy publicznej w Polsce wciąż dominuje pomoc strukturalna, stąd też w p.2.3. wskazuje się na konieczności zmiany w tym zakresie na rzecz pomocy horyzontalnej i powiązania zasad udzielania pomocy z wymogami Strategii Lizbońskiej. Dla zwiększenia przejrzystości wywodów zasadne byłoby uzupełnienie tekstu o tabelaryczną syntezę ukierunkowaną na porównanie nakładów o charakterze pomocy horyzontalnej i pomocy sektorowej. W obecnej wersji informacje te się przeplatają, co nie sprzyja klarowności tekstu.

Na s. 34 (ak. 88), stwierdza się, że „mając na względzie maksymalne wykorzystanie instrumentu SSE w celu tworzenia nowych miejsc pracy podjęta została decyzja o poszerzeniu katalogu działalności, na które wydawane są zezwolenia, o sektor nowoczesnych usług - Business Process Offshoring (BPO). Są to usługi z dziedziny finansów, księgowości, zarządzania zasobami ludzkimi, administracji, technologii teleinformatycznych oraz związane bezpośrednio z obsługą klientów zewnętrznych (call centers, contact centers)”. Tymczasem jednak centra, które powstają i mają powstać w Polsce, są w większości zwykłymi *call centers*, bazującymi na powielaniu standardowych procedur rozmów z klientami. Często angażowani są tam (i to do prostych prac) wysoko wykwalifikowani absolwenci wyższych uczelni. Oznacza to zatem w pewnym sensie marnotrawstwo potencjału innowacyjnego. Polska obecnie konkuruje o tego typu centra z Meksykiem i Indiami. W tych właśnie krajach i w Polsce szuka się pracowników, którzy będą tani.

Rzeczywistą innowacyjność natomiast rozwijają centra naukowo-badawcze, których niestety powstaje w Polsce niewiele. Oczywiście wszystkie rodzaje centrów serwisowych dają zatrudnienie, ale w decyzjach o wspomaganiu tego typu projektów należy uwzględniać różnice między tymi, które niosą rozwój i tymi, które nastawione są wyłącznie na wykorzystanie taniej siły roboczej. Dlatego szczególnie ważna jest tu staranność ocen i selekcji projektów objętych pomocą publiczną. Jednym bowiem z zagrożeń dla racjonalizacji wspierania innowacji może być występujące niekiedy w praktyce bezkrytyczne podejście do inwestycji zagranicznych, co przejawia się m.in. **w nieracjonalnym szafowaniu pomocą publiczną.**

Trzeba liczyć się też z tym, że stosowane dotychczas rozwiązania, w tym np. dotyczące systemu inkubatorów – nie przyniosły przeważnie oczekiwanych rezultatów. Obecnie zbyt duża - moim zdaniem - część potencjału pomocowego angażowana jest nie do wykonywania ekonomicznie i społecznie pożądanых zadań, lecz w bezproduktywnej, wielce biurokratyzowanej obsłudze projektów.

Ponadto, moim zdaniem, jedną z przyczyn nieracjonalności w sferze pomocy publicznej jest dominacja zasady *pomocy jednostronnej*. Alternatywnym rozwiązaniem mogłoby być stosowanie *wspomagania wahadłowe (subsydijno - komercyjne, państwowo-komercyjne)*: na zasadzie „kto korzystał z pomocy i osiągnął sukces - zobowiązany jest - pomóc następnym”. Oznaczałoby to, że jednostki, uzyskujące dofinansowanie np. w celu utworzenia własnego biznesu – powinny w przypadku powodzenia biznesu - przekazać część środków (w proporcji określonej w regulaminach pomocy) na dalsze wspomaganie nowych projektów. Byłaby to zatem pomoc zgodna z **zasadami subsydiarności i solidaryzmu**, częściowo zwrotna, co sprzyjałoby racjonalizacji i zwiększaniu możliwości dalszego udzielania pomocy.

Sugeruję, aby w PO I-I-OG kwestie te zostały pełniej uwzględnione w ramach zasad udzielania pomocy.

3. Analiza SWOT sektora przedsiębiorstw w Polsce

Analiza SWOT została przedstawiona w zwięzłej, enumeracyjnej formie. Składa się z 4 zasadniczych części 1) mocne i 2) słabe strony (wewnętrzne) oraz 3) szanse i 4) zagrożenia (zewnętrzne). Zidentyfikowany zestaw szans i zagrożeń oraz słabych i mocnych stron koresponduje ściśle zarówno z częścią diagnostyczną jak i strategiczną..

Część strategiczna potwierdza, że strategia ukierunkowana jest na wykorzystanie mocnych stron sektora, w tym np. zmiany struktury BIZ na rzecz inwestycji typu *greenfield* w dynamizacji innowacyjności. W projektowanej strategii zakłada się, że jej realizacja przyczyni się do

zlikwidowania bądź ograniczenia słabych stron - poprzez przede wszystkim wykorzystanie szans zewnętrznych.

Proponuję przy tym dodanie do wymienionych w opracowaniu s. 40-42 słabych stron sektora przedsiębiorstw - obciążenia nawykami z przeszłości i traktowania wydatków na B+R wyłącznie w kategoriach kosztów a nie inwestycji w przyszłość. Inną, nie wymienioną w opracowaniu, słabą stroną jest brak tradycji i nawyków przedsiębiorstw w nawiązywaniu współpracy z ośrodkami naukowymi i innymi ośrodkami z sektora B+R. Słabą stroną jest też niedorozwój przedsiębiorstw sieci dystrybucji.

Natomiast do mocnych stron sektora przedsiębiorstw w Polsce, poza wymienionymi na s. 40-42, można – moim zdaniem - nadal jeszcze zaliczać utrzymanie (przynajmniej po części i przez niektóre przedsiębiorstwa) więzi z rynkiem wschodnim oraz relatywnie dobre rozpoznanie tego rynku i to nie tylko od strony ekonomicznej, ale i kulturowo-socjologicznej.

W opracowaniu do zagrożeń dla sektora przedsiębiorstw zaliczone zostało utrzymywanie się w Polsce niskiej stopy zatrudnienia. Można tu jednak mieć pewne wątpliwości. Kwestia ta bowiem ma charakter wielowymiarowy. Można przecież zakładać, że sektor przedsiębiorstw może w takich warunkach liczyć na łatwiejszy dostęp do zasobów wysoko kwalifikowanych kadr.

Zagrożeniem niewymienionym w opracowaniu jest też tradycja (utrzymująca się w Polsce w całym okresie transformacji) „resztówkowego” traktowania w budżecie państwa nakładów na naukę. Uwzględniając raczej kryzysowy obecnie stan finansów publicznych, trudno zakładać, że w krótkim okresie ta niechlubna tradycja zaniknie. W dodatku brak przy tym sprawnego systemu przepływu informacji z sektora nauki do sektora przedsiębiorstw. Nieskooperowanie lub niski stopień skooperowania tych dwu sektorów stanowi istotne zagrożenie innowacyjności. Zagrożenie to nie zostało – moim zdaniem - w opracowaniu w dostatecznym stopniu wyeksponowane i uwzględnione.

4. Efektywność wydatkowania środków finansowych Unii Europejskiej przeznaczonych dla sektora przedsiębiorstw.

Ta część opracowania składa się z trzech punktów:

- Wsparcie dla przedsiębiorstw z funduszy przedakcesyjnych UE
- Wsparcie dla przedsiębiorstw z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej
- Wsparcie otoczenia biznesu

Ocena wykorzystania środków publicznych w odniesieniu do działań skierowanych do sektora przedsiębiorstw, w tym pomocy finansowej ze strony UE obejmuje głównie okres od roku 1999 - 2003. Skoro jednak projekty objęte alokacjami w ramach PHARE 2003 będą realizowane do 2006 r., w opracowaniu powinny być też uwzględnione dane za rok 2004. Tab. 4.1.1. na s. 43/44 powinna być zatem uzupełniona i uszczegółowiona - z podziałem na poszczególne lata.

W opracowaniu podkreśla się (s.45), że „w chwili obecnej nie jest możliwe dokonanie całościowego bilansu wielkości efektywności wsparcia otrzymanego przez Polskę w ramach programów PHARE, gdyż okres kontraktowania będzie trwał do 2006 r., zaś zamykanie poszczególnych programów (w tym rozliczenia końcowe) do 2007 lub 2008”. Zrazem jednak wskazuje się na charakterystyczny obecnie, wysoki poziom wykorzystania oferowanych

środków.

W opracowaniu poza PHARE, szczegółowo i kompleksowo omawiane są inne działania, jakie w ramach sektora przedsiębiorstw były podejmowane i służyły realizacji polityki spójności społecznej i gospodarczej.

W tab.4.1.1. i następnej (niestety, oznakowanej nieprawidłowym numerem, a w konsekwencji pominiętej w spisie tabel) zaprezentowano wykorzystanie środków w ujęciu kwotowym, przez prezentację wielkości budżetów poszczególnych programów, ilości zakontraktowanych oraz wydatkowanych środków. W tab. 4.2.1 na s.48 przedstawiono zbiorcze zestawienie kwot wsparcia dla sektora przedsiębiorstw „zaalokowanych” na lata 2004-06 oraz przyznanych w 2004 r. w ramach poszczególnych programów operacyjnych współfinansowanych z funduszy strukturalnych UE, z uwzględnieniem rodzaju wsparcia. Analiza tych danych, aczkolwiek bardzo staranna, nie w pełni eksponuje **efektywność pomocy w rozumieniu rachunku ekonomicznego**. Analiza i ocena skuteczności oraz wydajności pomocy ogranicza się do podania wskaźników dotyczących stopnia wykorzystania pomocy i jej ukierunkowania. Brak jest bezpośredniego wskazania działań o wysokiej wartości dodanej oraz ilościowej oceny wpływu środków finansowych na poprawę kondycji i innowacyjności sektora przedsiębiorstw. Jest to jednak w przypadku programów rozpoczętych w 2004 r. uzasadnione, ze względu na zbyt krótki okres funkcjonowania pomocy. Stąd też jedynie ogólnie ocenia się, że (s.51): *„Uruchomione instrumenty w ww. zakresie spotkały się z dużym zainteresowaniem instytucji otoczenia biznesu. Z uwagi na fakt, iż efekty realizacji większości z projektów ww. instytucji będą odczuwalne w dłuższej perspektywie czasu, trudno w chwili obecnej ocenić skuteczność podejmowanych w tym zakresie przedsięwzięć. Jednakże duże zainteresowanie ze strony różnych instytucji otoczenia biznesu oraz różnorodność składanych projektów pozwala przypuszczać, że wsparcie otoczenia biznesu istotnie dopełni bezpośrednio wsparcie sektora przedsiębiorstw”*.

5. Strategia.

Ta część opracowania została podzielona na trzy następujące bloki:

- Cel główny
- Cele szczegółowe
- Strategia realizacji celów szczegółowych

Cel główny został sformułowany wyraźnie i jednoznacznie jako:

„Wzmocnienie roli przedsiębiorstw w procesie budowy gospodarki opartej na wiedzy” (s.52)

Tak nakreślony strategiczny kierunek rozwoju sektora przedsiębiorstw nie budzi zastrzeżeń. W programowanym okresie łączy wszystkie priorytety zawarte w NPR, Strategii Lizbońskiej oraz Trzecim Raporcie Kohezyjnym Komisji Europejskiej, w tym m.in. takie priorytety jak: wspieranie innowacji i budowy gospodarki opartej na wiedzy, zwiększenia zatrudnienia poprzez tworzenie lepszych miejsc pracy. Sformułowany cel główny PO I-I-OG został starannie uzasadniony formie opisowej. Wskazuje się szczegółowo, w jaki sposób cel główny wpisuje się w NPR i inne, w tym wymienione wyżej, dokumenty strategiczne.

W recenzowanym opracowaniu przedstawiona została w formie tabelarycznej koncepcja pomiaru realizacji celu głównego PO-I-I-OG i jego oddziaływania na innowacyjność sektora przedsiębiorstw (tab. na s.53 – tabela ta została jednak oznakowana nieprawidłowym numerem, a przy tym pominięta została w spisie tabel). Punktem wyjścia pomiaru i oceny są przyjęte wartości bazowe. Niestety, z tab. na s. 53 nie zawsze wynika jasno - logika doboru okresów, traktowanych jako bazowe. Np. dla wymienianego na pierwszym miejscu wskaźnika napływu BIZ przyjęto wartość bazową na poziomie roku 2003 r., tj. 4,1 mld USD, podczas gdy tab. na s. 11 zawiera dane za rok 2004, zgodnie z którymi BIZ przekroczyły 6 mld USD. Z kolei dla innych wskaźników przyjmuje się jako bazowe dane za rok 2002 lub 2005. Takie zróżnicowanie bazy statystycznej powinno być opatrzone odpowiednim komentarzem –wyjaśnieniem. Może bowiem powstać wrażenie, że w jakimś stopniu manipuluje się statystyką dla wzmocnienia tzw. „*efektu bazy*”. Nieco zaskakująca jest przy tym kolejność wskaźników, w tym zwłaszcza pierwsza pozycja BIZ. A przecież skądinąd wiadomo, że nie wszystkie BIZ automatycznie generują innowacyjność. W wykazie wskaźników zabrakło natomiast tak ważnych dla oceny innowacyjności wskaźników jak produktywności czy liczba patentów oraz dynamika nakładów na B+R w sektorze przedsiębiorstw.

Komentarza też wymaga przyjęty poziom docelowy wskaźników oraz częstotliwość ich monitorowania. (Powstaje m.in. pytanie, dlaczego np. zakłada się, że nakłady na działalność innowacyjną będą monitorowane tylko raz na 3 lata, a inne częściej ?)

W opracowaniu wychodzi się z założenia, że cel główny będzie realizowany poprzez następujące cele szczegółowe:

- Podniesienie poziomu innowacyjności przedsiębiorstw,
- Zwiększenie nakładów inwestycyjnych w przedsiębiorstwach,
- Zwiększenie udziału polskiej gospodarki w rynku międzynarodowym

Tak sformułowane cele szczegółowe są logicznym, przekonującym rozwinięciem celu głównego i jego logiczną konsekwencją. Nie budzą wątpliwości co do spójności z całością PO-I-I-OG i zawartych w nim priorytetach.

Strategia celów szczegółowych została starannie zaprezentowana na tle projektowanych działań przy współfinansowaniu z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) ze uwzględnieniem obszarów wsparcia EFRR wyznaczonych w projekcie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego COM (2004) 495 final, dla Celu Konwergencja (s. 54). Obszary te są w opracowaniu krótko scharakteryzowane.

Charakterystyka współzależności między celem głównym a celami szczegółowymi została starannie przedstawiona i w formie opisowej, i w formie bardzo przejrzystego schematu (s.58). Poszczególne cele szczegółowe odzwierciedlają problematykę zawartą w poszczególnych priorytetach. Przedstawiono przy tym dokładnie w jaki sposób poszczególne cele szczegółowe wpisują się w NPR i inne dokumenty strategiczne. Cele szczegółowe sformułowane zostały na podstawie założeń przyjętych w krajowych dokumentach strategicznych, stanowiących załącznik do NPR 2007-2013 (*Aspekty konkurencyjności gospodarki oraz Kierunki zwiększania innowacyjności gospodarki na lata 2007-2020*). Cele te są komplementarne z celami wyznaczonymi przez dokumenty strategiczne UE, zaprojektowanymi w ramach perspektywy finansowej 2007-2013: *Siódmy Ramowy Program na rzecz Badań i Rozwoju* oraz *Program Ramowy na rzecz Konkurencyjności i Innowacyjności 2007-2013*.

Strategia programu operacyjnego bezpośrednio wynika i odwołuje się do diagnozy, która stanowi uzasadnienie przyjętej strategii, Ponadto strategia ta. jest powiązana z NPR na lata 2007-2013, którego misję określono *jako podjęcie i uruchomienie przedsięwzięć, które zapewnią utrzymanie gospodarki na ścieżce wysokiego wzrostu, w następstwie umocnienia konkurencyjności regionów i przedsiębiorstw oraz wzrostu zatrudnienia, przy zapewnieniu wyższego poziomu spójności społecznej, gospodarczej i przestrzennej.* Zostały przedstawione relacje strategii przyjętej w PO-I-I-OG z konkretnymi kierunkami i celami NPR. Na s. 52 i 54 zostały zawarte opisy zgodności strategii z odpowiednimi dokumentami krajowymi oraz dokumentami unijnymi. Strategia zawiera bezpośrednio odniesienia do polityk horyzontalnych UE, w tym m.in. polityki ochrony środowiska naturalnego.

W opisie celów szczegółowych zwraca się uwagę na ograniczoność zasobów środków publicznych przeznaczonych na realizację programu Ale wniosek jaki w związku z tym został sformułowany **jest wysoce nierealistyczny**. Pisze się mianowicie, że „projekty w ramach poszczególnych działań PO I-I-OG muszą być realizowane w sposób pozwalający na osiągnięcie największych efektów ekonomicznych jak najniższym kosztem”(s.55, ak.128.). Niestety **jest to niemożliwe**. Zgodnie bowiem z podstawową regułą prakseologii, regułą racjonalnego gospodarowania środkami **zakładane efekty, zadania, działania** należy realizować przy angażowaniu **możliwie najmniejszych nakładów, albo:** mając do dyspozycji określone, **dane środki** należy je maksymalnie wykorzystać, aby osiągnąć **maksymalne efekty**. Sformułowanie ak. 128 wymaga zatem korekty.

W PO I-I-OG zakłada się, że wsparcie udzielane będzie projektom o „dużej wartości dodanej” (s.57 ak.141). Nie wyjaśniono jednak, co należy rozumieć pod takim pojęciem.

6. Priorytety i działania realizowane w ramach PO I-I-OG

Celom szczegółowym „Strategii” zostały przyporządkowane priorytety (sformułowano 4 priorytety – przy czym niektóre z nich dotyczą równoległe wszystkich celów szczegółowych – np. priorytet 1 –por. przytoczony dalej schemat). Wyraźnie też zostały sformułowane cele, na które ma być udzielone wsparcie.

Podobnie jak w przypadku formułowania celów programu, zaprojektowane zostały wskaźniki monitorowania realizacji priorytetów. Dokładnie zostały określone wskaźniki realizacji tych priorytetów, z określeniem wielkości bazowych, docelowych, jak i źródeł danych, objętych monitorowaniem. Określono także częstotliwość pomiaru wskaźników, przy respektowaniu zasady, że nie jest dopuszczalne mierzenie tym samym wskaźnikiem celu głównego i celów szczegółowych.

Ogólnie **wskaźniki monitorowania priorytetów nie budzą zastrzeżeń**. Tym niemniej, niektóre z nich nie zostały przedstawione dostatecznie klarownie. Dotyczy to m.in. efektu dźwigni finansowej. Nie jest w pełni jasne jak rozumiana jest „*dźwignia finansowa*” i jakie miary będą stosowane w ocenie jej siły (s.78 i in.).

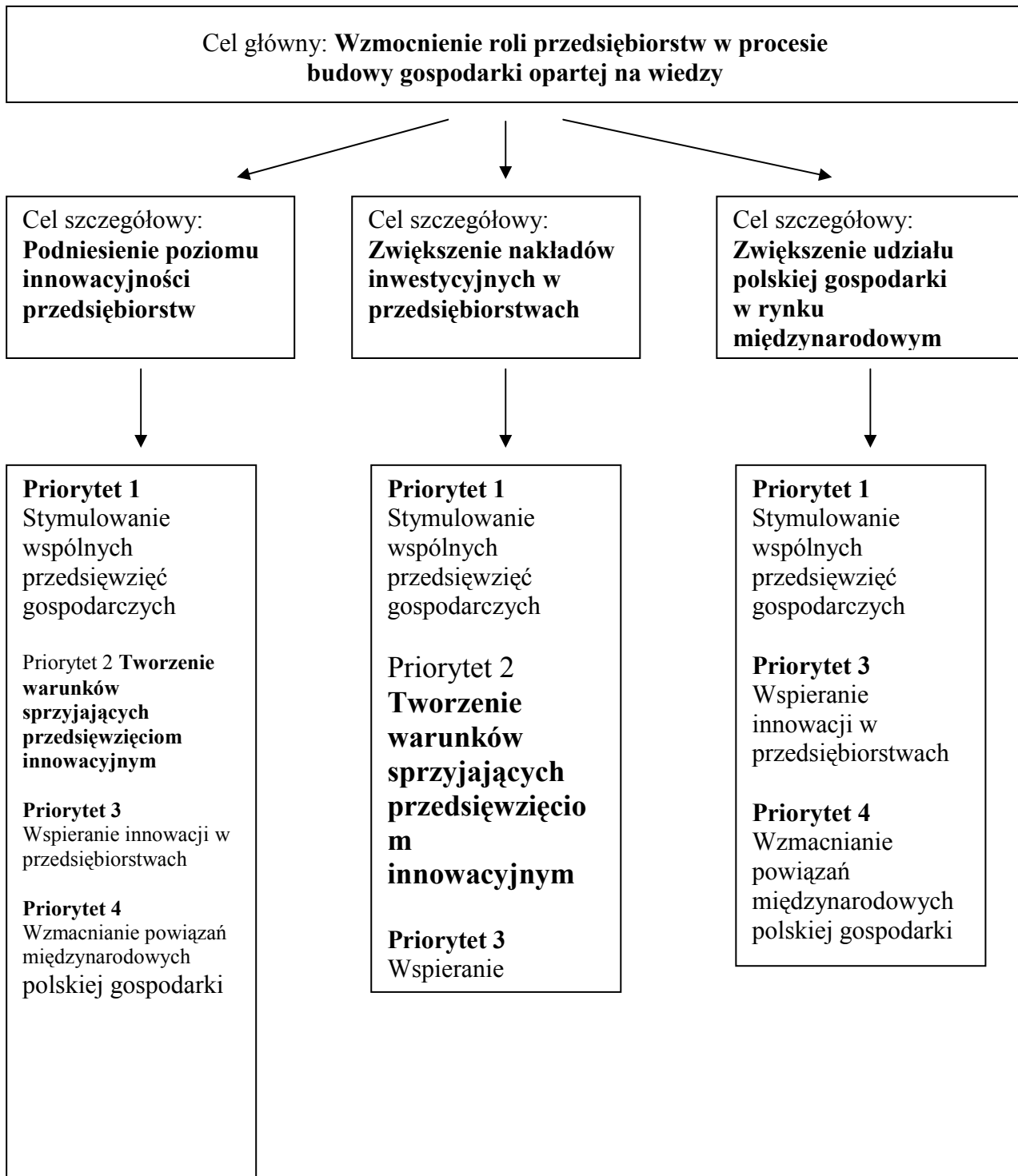
Zasadne byłoby wprowadzenie do oceny przynajmniej niektórych działań (takich chociażby jak wsparcie projektów inwestycyjnych - działanie 3.3) syntetycznych wskaźników i modeli wczesnego ostrzegania. Praktyka wskazuje na użyteczność tego typu modeli dla właścicieli, kierownictwa przedsiębiorstw, organów kontrolnych, a także innych instytucji kształtujących i realizujących politykę gospodarczą, przemysłową oraz kształtujących jej narzędzia. Modele wczesnego ostrzegania mogą być wykorzystywane zarówno przez same przedsiębiorstwa w ocenie własnej kondycji finansowej, jak i przez jednostki z otoczenia biznesowego przedsiębiorstw (inwestorów, banki, dostawców, audytorów i in.). Zasadne jest też wykorzystywanie tego typu

modeli w rozstrzygnięciach dotyczących roszczeń finansowych, co mogłoby sprzyjać zwiększeniu trafności werdyktów w tym zakresie. (Propozycja tego typu modeli, dostosowanych do warunków przedsiębiorstw w Polsce, została sformułowana m.in. w ramach grantu KBN realizowanego w INE PAN – *vide* też „*Nowe Życie Gospodarcze*”, 2004, nr 12 i in.).

W strategii PO I-I-OG wyznaczone poszczególnym celom przyporządkowane zostały priorytety a tym z kolei szczegółowe działania realizacyjne. Tym samym część dotycząca priorytetów i przewidywanych w ich ramach działań stanowi logiczną całość z częścią strategiczną,

Każdy z wyznaczonych priorytetów został scharakteryzowany odrębnie (opis priorytetu), przy czym wyraźnie określone zostały główne cele i spodziewane rezultaty realizacji priorytetu.

Układ programu jest bardzo przejrzysty i syntetycznie zilustrowany poprzez następujący schemat realizacji celów PO I-I-OG (s.58):



Schemat jest przejrzysty, ale celowy byłoby dodatkowy komentarz, dotyczący sprzężeń zwrotnych między poszczególnymi priorytetami. Można mieć bowiem wątpliwości, czy tak formułowane priorytety są logicznie rozłączne. Dotyczy to zwłaszcza priorytetu 2 i 3. (Schemat nie został przy tym opatrzony tytułem).

Wątpliwości powyższe wynikają także m.in. z faktu, że nie zostało bezpośrednio przedstawione syntetyczne, zwarte uzasadnienie takiego układu i doboru priorytetów, z uwzględnieniem występujących między nimi sprzężeń zwrotnych. Brak wydzielonego punktu pt., *Opis i uzasadnienie wyboru celów priorytetów, na które ma być udzielone wsparcie*. (Pośrednio, takie uzasadnienie można znaleźć w opisie priorytetów).

Generalnie zasadne byłoby – moim zdaniem - podzielenie cz. 6 opracowania na podpunkty, co zwiększyło przejrzystość wywodów na temat priorytetów.

W opisie priorytetów, jak i zresztą całego Programu, stosowane jest prawidłowe słownictwo, w tym m.in. *priorytet, działanie, beneficjent* i in. Zostało ono przyjęte dla całego okresu programowania. Niestety, ta sucha, urzędnicza terminologia sprawia, że komunikatywność recenzowanego opracowania może być dla niektórych jego adresatów ograniczona (dotyczy to m.in. części przedsiębiorców). |W praktyce zatem powstanie- moim zdaniem- problem i konieczność przełożenia suchego, urzędowego zapisu na bardziej komunikatywną formę. Tym niemniej, opis priorytetów jest klarowny, dzięki czemu przedstawiona też została zasadność wyboru priorytetów (w świetle diagnozy, strategii programu i generalnie NPR). W odniesieniu do każdego priorytetu została sporządzona lista najważniejszych, spodziewanych rezultatów, które oczekiwane są w związku z jego realizacją. Jeszcze bardziej szczegółowo zostały opisane działania przyporządkowane każdemu z priorytetów (sformułowano łącznie 15 takich działań, po 3-4 na każdy priorytet).

Trafnie zostały sformułowane nazwy działań, ich cele, krótkie charakterystyki, oraz narzędzia realizacji poszczególnych, ponumerowanych działań. Wskazani zostali potencjalni beneficjenci wsparcia działań. Każde z 15 projektowanych działań zaprezentowane została w **następującym, jednolitym układzie**: cel działania, opis działania, instrumenty wsparcia, kryteria wyboru projektów, komplementarność z innymi programami, beneficjenci. Jednolitość prezentacji zwiększa przejrzystość projektowanych działań.

Taki układ priorytetów i działań nie budzi zasadniczych wątpliwości. Z pewnością jednak niektóre z działań zostały sformułowane zbyt ogólnie, są nader pojemne, a tym samym mało konkretne. Dotyczy to np. wsparcia projektów o wysokim potencjale rynkowym i wsparcia inwestycji o dużym znaczeniu dla gospodarki.. W ocenie tego typu projektów i ich selekcji niezbędna będzie zatem szczególna wnikliwość., aby nie akceptować projektów o wątpliwym znaczeniu dla innowacyjności.

Układ priorytetów i działań PO I-I-OG

PRIORYTET 1. STYMULOWANIE WSPÓLNYCH PRZEDSIĘWZIĘĆ GOSPODARCZYCH	
<i>Działanie 1.1.</i>	<i>Wsparcie powiązań kooperacyjnych przedsiębiorców o zasięgu krajowym i międzynarodowym</i>
<i>Działanie 1.2.</i>	<i>Wsparcie projektów w zakresie tworzenia i rozwoju sieci instytucji otoczenia biznesu o zasięgu krajowym i międzynarodowym</i>
<i>Działanie 1.3.</i>	<i>Wsparcie proinnowacyjnego otoczenia biznesu</i>
PRIORYTET 2. TWORZENIE WARUNKÓW SPRZYJAJĄCYCH PRZEDSIĘWZIĘCIOM INNOWACYJNYM	
<i>Działanie 2.1.</i>	<i>Wsparcie funduszy kapitału podwyższonego ryzyka</i>
<i>Działanie 2.2.</i>	<i>Wzmocnienie systemu monitoring, benchmarkingu i promocji funduszy poręczeniowych i pożyczkowych</i>
<i>Działanie 2.3.</i>	<i>Tworzenie systemu mobilizacji kapitału prywatnego przeznaczonego na inwestycje w MSP</i>
<i>Działanie 2.4.</i>	<i>Tworzenie korzystnych warunków dla rozwoju działalności innowacyjnej</i>
PRIORYTET 3. WSPIERANIE INNOWACJI W PRZEDSIĘBIORSTWACH	
<i>Działanie 3.1.</i>	<i>Wsparcie projektów o wysokim potencjale rynkowym</i>
<i>Działanie 3.2.</i>	<i>Wsparcie inwestycji o dużym znaczeniu dla gospodarki</i>
<i>Działanie 3.3.</i>	<i>Wsparcie projektów inwestycyjnych oraz doradczych przedsiębiorców w zakresie B+R</i>
<i>Działanie 3.4.</i>	<i>Wsparcie projektów z zakresu prawa własności przemysłowej oraz praw autorskich i praw pokrewnych</i>
PRIORYTET 4. WZMOCNIENIE POWIĄZAŃ MIĘDZYNARODOWYCH POLSKIEJ GOSPODARKI	
<i>Działanie 4.1.</i>	<i>Budowa i rozwój systemu wsparcia sprzedaży na Jednolitym Rynku Europejskim (JRE) i promocji eksportu</i>
<i>Działanie 4.2.</i>	<i>Budowa i rozwój systemu obsługi inwestorów</i>
<i>Działanie 4.3.</i>	<i>Promocja konkurencyjnych produktów turystycznych o zasięgu ponadregionalnym</i>
<i>Działanie 4.4.</i>	<i>Integracja działań w zakresie gospodarczej promocji Polski</i>

(Uwaga: Tabela ta w oryginalnym tekście zawiera na końcu niepotrzebnie powtórzony pierwszy wiersz- vide s. 60)

Istotnym elementem PO I-I-OG są zaprojektowane wskaźniki monitorowania priorytetów. Wskaźniki te zostały ujęte w następującym układzie:

Nazwa wskaźnika	Wartość w roku bazowym	Zakładana wartość w roku docelowym	Częstotliwość pomiaru	Źródło danych/
-----------------	------------------------	------------------------------------	-----------------------	----------------

Poszczególne wskaźniki (na każdy priorytet wyznaczono od 6 do 9 wskaźników), nie zostały co prawda podzielone na podgrupy w układzie: **wskaźniki produktu, wskaźniki rezultatu i wskaźniki oddziaływania**, ale już same nazwy wskaźników sugerują takie ich przyporządkowanie.

Dzięki takiemu zaprojektowaniu celów priorytetów i działań, możliwy jest precyzyjny monitoring przeznaczania środków wsparcia i prawidłowości ich wykorzystania.

7. Szacunkowy plan finansowy PO I-I-OG.

W programie zaprezentowany został indykatywny plan finansowy priorytetu – tab.7.1.1. *Indykatywna tabela finansowa PO I-I-OG z podziałem na priorytety i działania w rozbiciu na lata* - s. 92 (Uwaga: w tekście brak tej tab. w spisie tabel). Zabrakło też w tabeli informacji, w jakich jednostkach prezentowany jest budżet. Brak przy tym jakiegokolwiek komentarza do tabeli, zwłaszcza komentarza, dotyczącego struktury i wysokości prognozowanych środków finansowych.

Budżet został zaprezentowany w podziale na wielkość zaangażowania finansowego w realizację poszczególnych działań z poszczególnych źródeł, wg następującego układu:

ogółem	ogółem środki publiczne	środki publiczne (UE + współfinansowanie krajowe)	ogółem środki publiczne UE								Wkład krajowy na dofinansowanie ze środków publicznych			Prywatne
				NSRO	w tym			EFRROW	EFR	Budżet państwa	JTS	Inne		
					EFRR	EFSD	FS							

Zamiast zatem 2 tabeli finansowych wskazanych we „wzorzec programu operacyjnego” tj. 1. Tabeli finansowej w podziale na lata określającej całkowitą pulę środków asygnowanych na program oraz 2. Tabeli finansowej zawierającej poziom współfinansowania określającego wydatki na program wg priorytetu i roku – w recenzowanym opracowaniu połączono te dwie tabele w jedną, **ale nie rozbito planowanych wydatków na lata objęte prognozą. To wymaga uzupełnienia.**

Zgodnie z zawartymi w tej tabeli informacjami, współfinansowanie, wkład krajowy w realizację PO I-I-OG stanowić będzie około 23% ogółu środków publicznych., przy czym nie wszystkie kolumny omawianej tabeli zostały wypełnione, dotyczy to m.in. wielkości środków prywatnych.

Opis planu finansowego nie jest zatem w pełni zgodny z zapisami WNPR. Zasady kwalifikowania wydatków zostały przedstawione jedynie wstępnie z wyjaśnieniem, że „ze względu na brak regulacji w zakresie zasad przyznawania pomocy publicznej w latach 2007-2013 we wstępnej wersji PO I-I-OG alokacje zostały rozpisane wyłącznie na podstawie środków publicznych. Rozpisanie alokacji z uwzględnieniem wydatków kwalifikowanych i odpowiednich pulapów pomocy publicznej nastąpi w toku dalszych prac nad PO I-I-OG.” (s.95)

Natomiast starannie zostały przedstawione zasady i kryteria wyboru projektów, zarówno kryteria ogólne, szczegółowe jak i tematyczne.

8. System realizacji PO I-I-OG.

W tej części Programu określone zostały wszystkie wymagane elementy systemy, w tym zasady i procedury, dotyczące:

- ✓ zarządzania i wdrażania
- ✓ zarządzania finansowego i kontroli
- ✓ monitorowania realizacji programu
- ✓ oceny skuteczności i efektywności realizacji programu (ewaluacja)
- ✓ konsultacji społecznych
- ✓ promocji.

System realizacji jest zatem zgodny z zapisami WNPR,

9. Uwagi redakcyjne.

Recenzowane opracowanie cechuje na ogół staranność i zgodność z istniejącymi zasadami kształtowania programów operacyjnych. Tym niemniej, nie udało się uniknąć pewnych usterek. Wyrażają się one m.in. w:

- niejednorodnym systemie prezentacji tabel (numer, tabeli, tytuł, źródło\);
- niepełnym zestawie skrótów stosowanych w opracowaniu (w spisie akronimów brak co najmniej kilku);
- braku w niektórych przypadkach mian prezentowanych danych;
- w przypadku prezentacji danych w cenach bieżących - brak informacji o wielkościach realnych (z uwzględnieniem deflatorów);
- niepełnym spisie i błędach w numeracji tabel;
- niejednorodnym zakresie czasowym objętym analizami.

Usunięcie tych usterek sprzyjać będzie większej przejrzystości tekstu.

10. Refleksje końcowe.

Uwzględniając dokonujące się obecnie globalne, światowe przemiany cywilizacyjne, trudno byłoby przecenić znaczenie wspierania innowacyjności. Dla Polski programy ukierunkowane na innowacje mają szczególne znaczenie, albowiem nakłady na wiedzę i edukację są (i były przez cały okres transformacji) rażąco niewystarczające, a w dodatku ciągle rozpatrywane w kategoriach niemalże wyłącznie kosztów a nie w kategoriach *bogactwa*. Biorąc pod uwagę wymogi współczesności, dość wstydliwym dowodem na to jest „resztówkowe” ujmowanie w budżecie państwa (i to w całym okresie transformacji) sektora nauki i edukacji oraz jego finansowe marginalizowanie. *W sferze innowacji i w sferze edukacyjnej jesteśmy krajem semiperyferyjnym*¹. W Polsce drastycznie uwydatnia się konieczność długofalowej polityki w zakresie innowacji, w tym także (a może zwłaszcza) w powiązaniu z rynkiem pracy. Dla

¹ *vide*: A.K. Koźmiński, P. Sztompka – Rozmowa o wielkiej przemianie, Wyd. WSPiZ, Warszawa, 2004, s.202

efektywnego rozwiązania tego problemu niezbędne jest systemowe łączenie pomocy finansowej z systemem edukacji i pozyskiwania nowych kwalifikacji, tym bardziej, że bezrobocie to obecnie jeden z najbardziej złożonych problemów gospodarczych i społecznych występujący (choć z różnym natężeniem w poszczególnych krajach) w skali światowej i lokalnej. Mimo rozmaitych przedsięwzięć ukierunkowanych na łagodzenie bezrobocia, dotychczas żaden kraj nie może poszczycić się w pełni satysfakcjonującym i trwałym rozwiązaniem tego problemu. Obecnie w wielu krajach, w tym i w Polsce, na rynku pracy występują przeciwstawne tendencje: z jednej strony rządy państw dążą w swej polityce do ograniczania bezrobocia i stymulowania tworzenia nowych miejsc pracy, podczas gdy z drugiej, przedsiębiorstw jako podstawowe źródło obniżki kosztów i umocnienia pozycji rynkowej. Sprzyja temu gwałtowny postęp technologiczny, umożliwiający niepohamowany wzrost produktywności. W takich warunkach **innowacje i racjonalizacja zatrudnienia to obecnie jeden z podstawowych czynników sukcesu rynkowego i konkurencyjności przedsiębiorstw**. Należy się tu jednak zarazem liczyć z faktem, że **innowacje nierzadko wywołują redukcje miejsc pracy** (wyrazistym tego dowodem jest m.in. bankowość). Równocześnie charakterystyczne są ostre dysproporcje obciążenia pracą. Występuje zjawisko dwubiegunowości na rynku pracy. Z jednej strony rośnie rzesza osób przepracowanych, pracujących ponad miarę, z drugiej zaś, coraz więcej osób całkowicie pozbawionych jest pracy. Nierzadko i politycy, i przedsiębiorcy usiłują rozwiązywać te problemy doraźnie, nie biorąc pod uwagę nowoczesnych trendów w tej dziedzinie, trendów identyfikowanych zarówno przez teorie ekonomii i współczesnego przedsiębiorstwa, jak i przez praktykę gospodarczą. Narastające trudności w przeciwdziałaniu tym niekorzystnym zjawiskom oraz nieskuteczność konwencjonalnych rozwiązań prowadzą do wniosku, że i przyczyny tego są niekonwencjonalne, mające podłoże w przełomowych przemianach cywilizacyjnych, w dokonującej się obecnie w świecie **zmianie paradygmatu rozwojowego**.

Współczesny rozwój naukowo - techniczny oraz strategiczna, rozstrzygająca rola informacji, wiedzy i kwalifikacji tworzą nowy paradygmat rozwojowy: **gospodarkę opartą na wiedzy**. Przy tym **wiedza, informacja to specyficzne, całkiem odmienne od tradycyjnych, źródła bogactwa: nie zużywają się, kto je sprzedaje posiada je nadal**. Informacja, wiedza, technologia, sfera myśli symbolicznej zaczynają wytwarzać więcej bogactwa niż produkcja przemysłowa i rolna. Zmiana paradygmatu cywilizacyjnego oznacza, że **dotychczasowe modele nie tylko gospodarki w ogóle, ale i zarządzania, inwestowania, handlu, kształcenia, pracy, zatrudnienia, konsumpcji, instytucji i więzi społecznych, rządów i rodziny szybko tracą aktualność**. Wynikają stąd trudne wyzwania w zarządzaniu i biznesem, w tym innowacjami, i zasobami pracy. Obecnie bowiem radykalnie przekształca się większość metod komunikowania się, produkowania i wymiany handlowej. W warunkach nowego paradygmatu rozwojowego – cywilizacji wiedzy - zmianie ulegają stosunki własności, co wynika z faktu, że rozstrzygające znaczenie ma, nie jak w klasycznym kapitalizmie, własność środków produkcji, a kapitał intelektualny. Dlatego też, kluczową kategorią, staje się „dostęp” (access) do wiedzy i informacji, czego przeciwieństwem jest „wykluczenie”. Coraz większe znaczenie dla dynamizacji innowacyjności ma zatem rozwiązywanie problemu dostępu do wiedzy i informacji, a tym samym problem dyfuzji innowacyjności.

Odnoszę wrażenie, że w PO I-I-OG problem ten nie został dostatecznie wyeksponowany. (A przecież to nieprzypadkowo, nie bez powodu w niektórych krajach, w tym np. w Szwecji zapewniony jest bezpłatny dostęp do wielu informacji proinnowacyjnych, w tym do Internetu. Rozwiązania tego typu gwarantują bowiem **rozległe efekty mnożnikowe**. Problem ten jest w Polsce całkowicie - moim zdaniem - zaniedbany, przez co stanowi istotną barierę dynamizacji innowacyjności)..

Warto też pamiętać, że istotnym (pośrednim i bezpośrednim) źródłem innowacyjności mogą być także pozornie mało innowacyjne projekty. Jako przykład tego można m.in. podać projekty ukierunkowane na eliminację niepotrzebnego, szkodliwego i kosztownego dublowania (a ściślej multiplikacji) szeregu danych informacyjno - analitycznych, wymaganych przez rozmaite instytucje publiczne (i nie tylko). Informacje są niepotrzebnie multiplikowane, co przekłada się na multiplikowanie ich obróbki. W sumie oznacza to ogrom straconego czasu i środków (w tym w dużej części publicznych) oraz depresyjotwórczą mitręgę biurokratyczną. Projekt ukierunkowany na eliminację tego typu zjawisk można by, moim zdaniem, z powodzeniem uznać za w pełni innowacyjny, zasługujący na wsparcie. Podobnych projektów można zaproponować znacznie więcej.

Sugeruję zatem, aby wymienione w tym punkcie recenzji przedsięwzięcia znalazły większe uznanie w PO I-I-OG. Dla efektywnej realizacji tego programu rozstrzygająca jest racjonalizacja, optymalizacja wydatkowania środków pomocowych. Wymaga to żelaznej konsekwencji w ukierunkowanym na dynamizację innowacji oraz inwestycji monitorowaniu realizacji programu i oceny efektywności wykorzystywania przeznaczonych nań środków. |Konsekwencja jest tu niezbędna tym bardziej, że w samym projekcie NPR chyba niekiedy jej brakuje. W kluczowej bowiem kwestii, jaką jest konieczność wzrostu stopy inwestycji — projekt planu zawiera informacje sprzeczne. W punkcie 36 na str. 13 przewiduje się bowiem z niezrozumiałych powodów szybki spadek stopy inwestycji (co jest wobec przedstawionych wyżej wyzwań cywilizacyjnych bardzo zaskakujące), a z kolei w punkcie 86 (str.23) wśród najważniejszych wyzwań polskiej gospodarki postuluje się zwiększenie stopy inwestycji.