

**„Opinie
i Rekomendacje”**

nr (1)

1/2006

Autorzy:

dr Krzysztof Piech – Szkoła
Główna Handlowa: Katedra
Polityki Gospodarczej
dr Sylwia Pangsy-Kania –
Uniwersytet Gdański: In-
stytut Handlu Zagranicz-
nego

Współpraca:

dr Arkadiusz Świadek – Uni-
wersytet Szczeciński: In-
stytut Ekonomiki i Organi-
zacji Przedsiębiorstw
Maciej Gurbala – Szkoła
Główna Handlowa w War-
szawie: Instytut Funkcjo-
nowania Gospodarki Naro-
dowej

Zatwierdzone przez:

prof. dr hab. Ewa Okoń-
Horodyńska – Uniwersytet
Jagielloński: Katedra Eko-
nomii
dr hab. Tomasz Michalski,
prof. SGH – Szkoła Główna
Handlowa: Katedra
Ubezpieczeń Gospodar-
czych

Konsultacje:

Janusz Świerczyński – Vi-
Press
Kinga Wojciechowska

www.instytut.info

info@instytut.info

tel./fax (22) 409 79 42

INSTYTUT WIEDZY I INNOWACJI

The Knowledge & Innovations Institute

OPINIA

na temat wstępnej wersji

PROGRAMU OPERACYJNEGO

INNOWACYJNA GOSPODARKA 2007-2013

z 25 maja 2006 r.

Warszawa, 18 lipca 2006 r.

Spis treści

Spis treści _____	2
Konkluzje _____	2
Dlaczego innowacyjność gospodarki jest ważna? _____	3
Rekomendacje Instytutu _____	4
Ogólny zarys Programu _____	5
Uwagi szczegółowe _____	7
Słownik _____	14

Konkluzje

Zdaniem Instytutu Wiedzy i Innowacji, projekt Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka to dobry, choć skomplikowany projekt realizacji części polityki innowacyjnej w Polsce. Obejmuje jedynie alokację środków (funduszy unijnych i współfinansowania z budżetu państwa) przewidywanych na wspieranie innowacyjności w latach 2007-13. Ich wysokość jest duża – Jest to kwota rzędu 8,2 mld euro (33 mld zł).

Plusy Programu:

- ✓ Dobra diagnoza stanu innowacyjności polskiej gospodarki – wskazanie jej problemów.
- ✓ Dobrze postawione – w dużej mierze – cele i dobrze wytyczone priorytety.

Minusy Programu:

- × Brak wskazania umocowania Programu w teorii ekonomii.
- × Brak wskazania uwzględnienia najlepszych praktyk w zakresie polityki innowacyjnej na świecie.

- × Brak wskazania rozwiązań wielu, zdiagnozowanych wcześniej problemów.
- × Program, mimo że nawiązuje do koncepcji gospodarki opartej na wiedzy, nie wynika z żadnej strategii jej budowania w Polsce.
- × Wątpliwości dotyczące innych kwestii – wskazane w dalszych partiach tekstu.

Szanse:

- ✓ Program ma perspektywę aż 7-letnią. Do jego realizacji będzie nas zobowiązywała UE. Uniezależni to go od zmian politycznych, które są częste w naszym kraju.
- ✓ Na Programie skorzystać mogą przedsiębiorstwa, administracja, społeczeństwo, naukowcy.

Zagrożenia:

- × Polityka innowacyjna realizowana w myśl PO IG będzie przynajmniej w części pełniła funkcje redystrybucyjne: podtrzymywania schyłkowych i słabo wydajnych gałęzi nauki, zamiast wspierać najlepiej rozwinięte.
- × Sukces PO IG zależny od woli politycznej dla realizacji polityki innowacyjnej (reformy strukturalne).

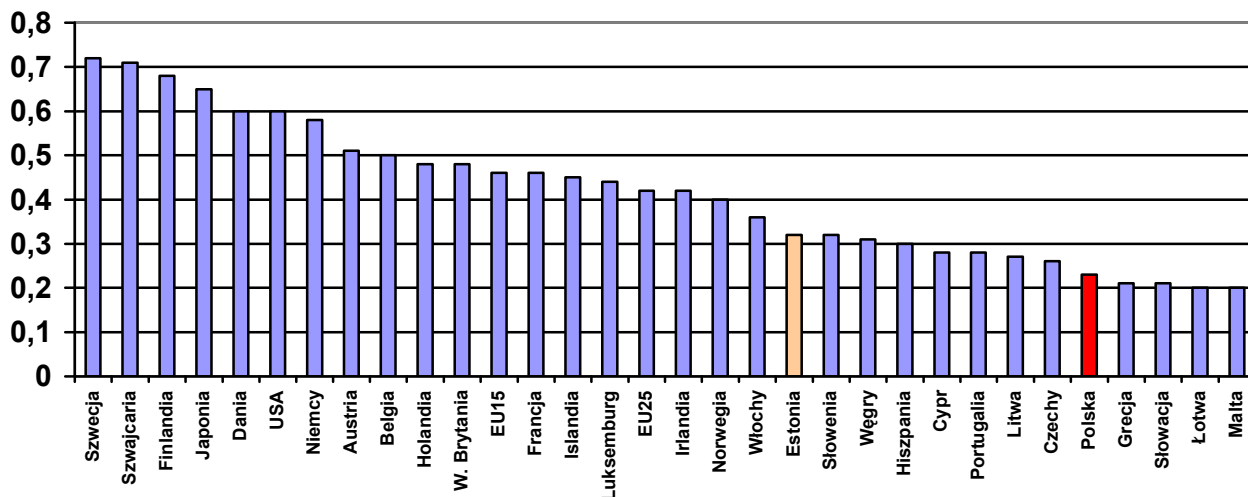
Główne wnioski:

- » Innowacje są kluczem dla rozwoju. Jest niezwykle ważne, by PO IG był jak najlepszy – najlepszy ze wszystkich programów operacyjnych; a nie jest. Chce doprowadzić do znaczącego wzrostu innowacyjności gospodarki – nie osiągnie tego, bo nie zawiera reform strukturalnych. Nie przewidziano też zmian instytucjonalnych.
- » Projekt należy zachować, choć wymaga dopracowania.

Dlaczego innowacyjność gospodarki jest ważna?

1. Jest ona kluczowa dla rozwoju gospodarczego krajów aspirujących do dołączenia do grona najbardziej rozwiniętych (zgodnie z koncepcją etapów rozwoju krajów Portera).

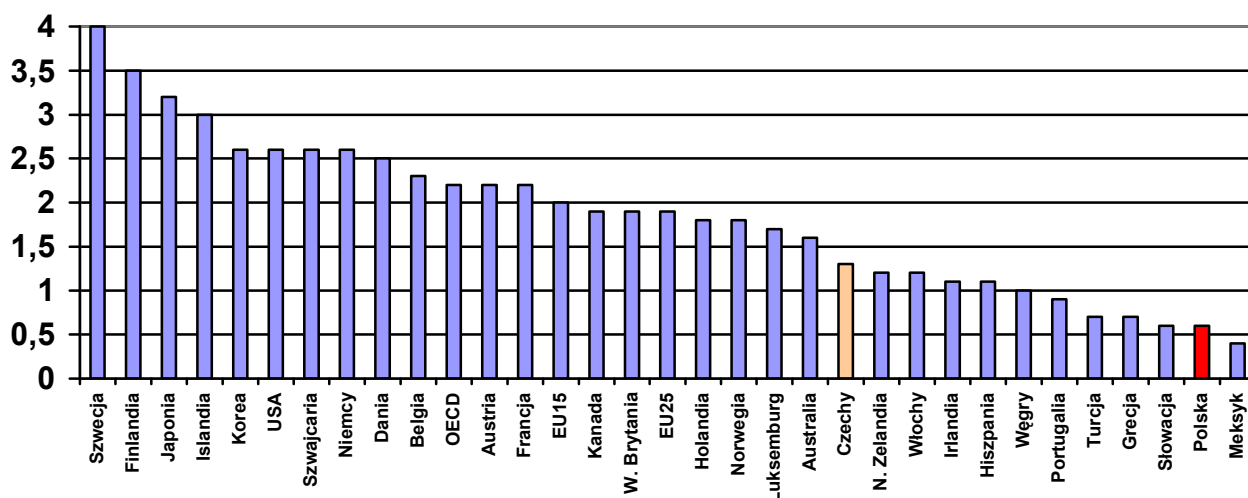
Europejski Ranking Innowacyjności



Polska, pod względem innowacyjności, jest jednym hamulców rozwoju UE. Skala od 0 do 1.
 Źródło: European Innovation Scoreboard 2005, European Commission, Luxembourg 2005.

2. Staje się ona coraz ważniejsza dla Polski, gdyż kończą się możliwości rozwoju oparte na samej transformacji do gospodarki rynkowej (restrukturyzacja przedsiębiorstw, prywatyzacja). Stąd tempo rozwoju Polski jest niższe, niż innych krajów transformacji.
3. Unia Europejska wymaga wspierania innowacyjności – w strategii lizbońskiej (postuluje m.in. zwiększenie wydatków na badania i rozwój do 3% PKB). UE stawia na wiedzę i innowacje, jako czynniki kluczowe dla rozwoju. Uważa się, że bez tego UE będzie się rozwijała wolniej, niż USA.

Wydatki na badania i rozwój w 2003 r. (% PKB)



Jednym ze sposobów zwiększania innowacyjności, jest wzrost nakładów na badania i rozwój. Polska pod tym względem jest na przedostatnim miejscu wśród krajów OECD, na ostatnim w Unii Europejskiej.

Źródło: OECD Science, Technology and Industry Scoreboard 2005 - Towards a knowledge-based economy, OECD, Paris 2005.

Rekomendacje Instytutu

Co należy zrobić?

1. Jeszcze przed uchwaleniem PO IG należy jasno wskazać, kto w kraju jest odpowiedzialny za politykę innowacyjną. **Rozproszenie kompetencji w zakresie polityki innowacyjnej ma kapitalne znaczenie – jeśli tego się nie poprawi, to żaden tego typu program w Polsce się nie powiedzie.**
2. W tym zakresie rekomendujemy **powołanie** – na wzór fiński, zgodnie z zaleceniami międzynarodowymi – **Rady ds. Innowacyjności wysokiego szczebla** (pod przewodnictwem wicepremiera ds. gospodarczych), w której znaleźliby się przedstawiciele największych, innowacyjnych przedsiębiorstw, ministerstw, nauki i niezależnych instytucji.
3. Konieczne jest powiązanie Programu z reformami rządu w sferze innowacyjności (oraz z innymi sferami: szkolnictwem wyższym, nauką, przedsiębiorczością). Jak pokazują doświadczenia innych państw UE, **sam podział środków unijnych nie zapewni do rozwoju kraju. Niezbędne są reformy: w PO IG ich brak.** Co więcej, pompowanie pieniędzy w nieefektywny system innowacji (nawet jeśli są one kierowane w bardzo szczegółowe sfery wskazane przez urzędników), doprowadzić może do jeszcze większego, nieefektywnego systemu innowacji.
4. **Wprowadzenie dwuetapowości ocen wniosków o dofinansowanie**, by nie „zabijać” – jak to jest obecnie – najlepszych wniosków, w imię ich poprawności formalnej (odpowiedniego wypełnienia tabel, zgromadzenia masy załączników itp.). Jest to szczególnie ważne w przypadku innowacyjnych projektów – by najpierw oceniać je pod względem merytorycznym, a dopiero później – formalnym.
5. **W komisjach oceniających** wnioski w ramach PO IG od strony merytorycznej powinni znajdować się **przedstawiciele biznesu** (oraz nauki). Przedstawiciele administracji nie mogą mieć w nich większości. Jest to ważne, by innowacyjność projektów była oceniana przez kompetentne osoby.
6. **Usunięcie wspierania turystyki w PO IG, a zamiast niej – informatyki, czy biotechnologii.**
7. Ze względu na skomplikowanie PO IG, jego główni beneficjenci – **przedsiębiorcy – powinni otrzymać streszczenie Programu**, które w prosty sposób wyjaśni jego główne idee i przesłanki (by zwiększyć świadomość tego, czym są innowacje i dlaczego państwo chce je wspierać) i jak oni (przedsiębiorcy) mogą uzyskać środki na swoje, innowacyjne przedsięwzięcia.
8. **Koszty wdrażania PO IG powinny być obniżone z 4% (poziom planowany) do 1% (obecny).** Pozostałą kwotę (3%) należy przeznaczyć do wykorzystania rynkowi lub – niezauważonych w Programie – organizacjom pozarządowym (NGO), którym można by zlecać wykonanie pewnych części zadań administracji państwowej finansowanej z pomocy technicznej.

Ogólny zarys Programu

Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka (PO IG), jako jeden z instrumentów realizacji Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia na lata 2007-13, docenia kluczową rolę innowacji w procesach wzrostu gospodarczego i tworzeniu miejsc pracy. Dobrze został sformułowany cel główny Programu – „rozwój polskiej gospodarki w oparciu o innowacyjne przedsiębiorstwa”, a także cele szczegółowe:

1. zwiększenie innowacyjności przedsiębiorstw,
2. wzrost konkurencyjności polskiej nauki,
3. zwiększenie roli nauki w rozwoju gospodarczym,
4. zwiększenie udziału innowacyjnych produktów polskiej gospodarki w rynku międzynarodowym,
5. tworzenie trwałych i lepszych miejsc pracy.

Program kompleksowo podchodzi do problematyki innowacyjności gospodarki. Zgodny jest z teoretyczną koncepcją potrójnej spirali (ang. *triple helix*): zdecydowano się na kompleksowe wsparcie krajowego systemu innowacyjnego, w obszarach gospodarki, sfery B+R i instytucji okołobiznesowych. A zatem objęto kompleks jednostek odpowiedzialnych za kształtowanie procesów innowacyjnych. PO IG próbuje scalić politykę innowacyjną państwa w różnych obszarach wspieranych przez środki finansowe pochodzące z funduszy Unii Europejskiej i z budżetu państwa.

Wszystkie priorytety PO IG, a mianowicie:

1. badania i rozwój nowoczesnych technologii,
2. infrastruktura sfery B+R,
3. kapitał dla innowacji,
4. inwestycje w innowacyjne przedsięwzięcia,
5. dyfuzja innowacji,
6. polska gospodarka na rynku międzynarodowym,
7. informatyzacja administracji na rzecz przedsiębiorstw,
8. pomoc techniczna,

mają na celu wspieranie szeroko rozumianej innowacyjności. Dowodzą – mimo braku wskazania w dokumencie odpowiednich teorii, które mogłyby być podstawą tak określonych celów – zrozumienia procesów innowacyjnych w gospodarce.

Słusznie dostrzeżono wagę nauki w podnoszeniu innowacyjności kraju czy rolę umiędzynarodawiania gospodarki w podnoszeniu konkurencyjności przedsiębiorstw. Wydaje się, że zbyt mocno zaakcentowano rolę zwiększania zatrudnienia¹, gdyż wzrost innowacyjności może krótkookresowo prowadzić – przy niedopasowaniach strukturalnych rynku pracy – do spadku zatrudnienia. Stąd ważna jest koordynacja PO IG z Programem Operacyjnym Kapitał Ludzki (PO KL) – w PO IG jej jednak nie wskazano.

¹ Zapewne wynika to z przeniesienia odpowiedniego celu strategii lizbońskiej (SL) na poziom PO IG. Pamiętać należy jednak o warunkach tworzenia SL, w tym szczególnie o nacisku na cele społeczne (co jest promowane przez niektóre kraje UE-15), co jednak może nie sprzyjać realizacji celów związanych z konkurencyjnością.

Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka trafnie kładzie nacisk na rolę przedsiębiorstw w procesie innowacyjnym. Zrozumienie, że innowacje bardziej pochodzą od przedsiębiorstw, niż np. od woli administracji państwowej, stanowi atut Programu. Kluczowym elementem systemu innowacji są bowiem przedsiębiorstwa, ponieważ to one wdrażają nowe rozwiązania, pomysły i technologie do praktyki gospodarczej. Niewątpliwie ważny jest sposób, w jaki organizują one proces produkcyjny i innowacyjny oraz finansują swoją działalność, a także kanały dostępu do zewnętrznych źródeł wiedzy.

Kolejnym plusem Programu jest odejście od liniowego modelu innowacji, który często – ze względu na łatwość interpretacji i formułowanych na tej podstawie rekomendacji dla polityki gospodarczej (innowacyjnej) – bywa stosowany przez polityków oraz media w krajach transformacji systemowej.² Autorzy jednak nie wskazali, jak rozumieją innowacje?, jak widzą sposób ich powstawania?, jaki model ich tworzenia będą starali się wspierać? Sprawia to, że w wielu miejscach Program oparty jest na intuicjach i ewentualnym doświadczeniu autorów, a nie na solidnych podstawach teoretycznych lub wskazanych, najlepszych praktykach innych krajów.

Za udaną dotychczas należy uznać współpracę trzech resortów nad przygotowaniem PO IG. Jednakże w dłuższej perspektywie nie jest to korzystne dla całościowej polityki innowa-

² Wskazuje na to A. Havas, *Knowledge-intensive activities versus high-tech sectors: learning options and traps for Central European policy-makers*, In: K. Piech, S. Radosevic (eds), *The Knowledge-based Economy in Central and Eastern Europe: Countries and Industries in a Process of Change*, Palgrave-Macmillan, Basingstoke (UK) i Nowy Jork 2006.

cyjnej kraju – potrzebny byłby jeden (silniejszy niż obecnie Ministerstwo Rozwoju Regionalnego) ośrodek ją koordynujący.³ Kwestią dyskusyjną pozostaje:

- a) czy powinna być to nowa, niezależna instytucja wysokiego szczebla (na wzór fińskiej)⁴ – np. Rada ds. Innowacyjności, składająca się z przedstawicieli największych przedsiębiorstw, nauki i niezależnych instytucji pod przewodnictwem premiera lub wicepremiera ds. gospodarczych,
- b) czy też wzmocnione powinny zostać kompetencje jednego z obecnych ministerstw (np. gospodarki lub rozwoju regionalnego).⁵ PO IG jednakże nie wskazuje możliwości rozwiązania tego problemu.

Polska jest znana za granicą jako kraj, który posiada wiele dokumentów nt. wspierania innowacyjności. Jednakże bez zmienienia sfery instytucjonalnej – wyraźnego wskazania, kto jest odpowiedzialny za innowacyjność – nie można mówić o poważniejszych szansach na poprawę innowacyjności kraju.

³ Na taką potrzebę wskazują też *European Trend Chart on Innovation – Annual Innovation Policy Trends and Appraisal Report – Poland 2004-2005*, European Commission – Enterprise Directorate-General, 2005 oraz W. Zegveld, J. Djarova, R. Wintjes, *Towards an Effective Governance System for Innovation in Poland*, ECORYS-NEI, Rotterdam 2004.

⁴ Rozwiązanie to zalecają: W. Zegveld i in., op. cit.

⁵ O ile w przypadku zajmowania się kwestiami alokacji środków – dobrą rolę tu spełnia Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (*vide* projekt PO KL), aczkolwiek wydaje się, że nie jest w stanie wyjść poza same kwestie funduszy – w tematykę reform strukturalnych. Koordynacja prac ministra o takiej samej randze, co pozostali, byłaby utrudniona (co potwierdza wyżej cytowany raport). Ranga wicepremiera ds. gospodarczych mogłaby ewentualnie pomóc, aczkolwiek nie jest przewidziana w aktualnym układzie organizacyjnym Rady Ministrów.

Zauważyć należy pozytywny aspekt w postaci przeprowadzania konsultacji społecznych stanowiący zwrot w dotychczasowym sposobie stanowienia prawa w Polsce. Polega on na tym, że organizacje pozarządowe, przedstawiciele przedsiębiorstw, naukowcy, mogą wziąć udział w procesie wyznaczania strategicznych kierunków rozwoju naszego kraju.

Mimo wskazanych wyżej zalet Programu, oczywiście nie można nie zauważyć pewnych mankamentów, które być może będą wyeliminowane w końcowej wersji dokumentu. Należy na nie zwrócić szczególną uwagę w kontekście możliwości wdrażania Programu oraz efektywności i skuteczności polityki innowacyjnej w Polsce. Zwracamy na nie uwagę poniżej.

Uwagi szczegółowe

Generalnie, wady i wątpliwości związane z Programem (zarysowane już powyżej), podzielone zostały na następujące kategorie:

1. wynikające z braku ugruntowania Programu w teorii ekonomii,
2. wynikające z braku powiązania z reformami strukturalnymi,
3. odnoszące się do diagnozy innowacyjności gospodarki,
4. dotyczące roli przedsiębiorstw w PO IG,
5. dotyczące podejścia do polityki innowacyjnej i modelu innowacyjnego,
6. pozostałe.

Ad. 1.

Jeżeli chodzi o wątpliwości **wynikające z braku ugruntowania Programu w teorii ekonomii** to:

- a) Dokument nie zawiera podstawowych informacji na temat innowacyjności.⁶ W efekcie nie zwraca się uwagi na podstawowe kwestie z zakresu innowacji i innowacyjności: nie wiadomo na przykład, jak autorzy rozumieją te pojęcia (w tym: jakie są rodzaje innowacji⁷), co ma wpływ na później formułowane zalecenia realizacyjne. W efekcie program koncentruje się głównie na innowacjach technologicznych.

⁶ W przeciwieństwie np. do dokumentu: „Kierunki zwiększania innowacyjności gospodarki na lata 2007-2013” opracowanego przez Ministerstwo Gospodarki.

⁷ Vide uwaga dr Grażyny Niedbalskiej z Głównego Urzędu Statystycznego wyrażona w trakcie Konferencji Ministerstwa Rozwoju Regionalnego z 3 lipca br. inauguracyjnej konsultacje społeczne Programu.

- b) Efektem braku oparcia Programu w teorii ekonomii jest położenie nacisku na innowacje technologiczne. Przy – w dalszym ciągu – zdecydowanie niższej wydajności pracy w Polsce niż np. w UE, nie wynikającej jedynie z problemów technologicznych, być może powinny być również – w mniejszej skali i w odleglejszej perspektywie czasowej – wspierane np. innowacje organizacyjne.⁸ Program jednak nie sprezyował, jakiego rodzaju innowacje pragnie wspierać.
- c) Brak ugruntowania Programu w teorii ekonomii (zwłaszcza: ewolucyjnej) wskazuje też na potencjalny brak zrozumienia, do czego służy *foresight*. Nie widać powiązania efektów *foresight*'u z resztą Programu (jaka będzie jego rola w określaniu dalszych priorytetów polityki innowacyjnej a także – edukacyjnej?).⁹ Istotną kwestię stanowi zatem odpowiedź na pytanie: jaki jest wybór priorytetów technologicznych

dla Polski? Czy będziemy wspierać wszystko, czy może jednak będzie dokonany wybór (priorytetów)?

- d) Efektem braku ugruntowania Programu w teorii ekonomii jest również kwestia modelu innowacji. Co już zostało pokreślone, mimo swojej prostoty, model liniowy – dominujący na świecie w latach 50. do 70. XX w. – nie jest dominującym podejściem w Programie, co dobrze o nim świadczy. Jednakże, mimo oficjalnego nastawienia o ukierunkowaniu PO IG na potrzeby przedsiębiorców, nie jest to w pełni widoczne. Również wydaje się, że wspieranie innowacji zgodnych z potrzebami rynku nie jest wystarczająco dobrze akcentowane.
- e) Brak w części diagnostycznej oparcia się na teorii ekonomii skutkuje również brakiem opisu dobrych praktyk, które osoby programujące chciałyby wspierać, promować. Należałoby je dodać, uwzględniając też doświadczenia innych krajów (np. Estonii).¹⁰

⁸ W ciągu ostatnich lat „wyprodukowano” w Polsce setki tysięcy magistrów zarządzania. Powstaje pytanie: jaka jest jakość uzyskanej przez nich edukacji? Czy osoby te są w stanie zmieniać firmy, wprowadzać w nich innowacje organizacyjne, które od lat są obecne w bardziej rozwiniętych krajach? Czy kształcone były przez praktyków (w tym z zagranicy) czy osoby, które ukończyły kursy MBA za granicą – a zatem czy mają praktyczną wiedzę nt. zarządzania, którą można stosować, czy też jest to wiedza jedynie książkowa? Czy są rzeczywiście specjalistami od zarządzania, czy jedynie posiadaczami dyplomów w tej dziedzinie, nie popartych praktyczną wiedzą. Są to, co prawda, problemy do rozwiązania raczej w ramach PO KL, ale upriorytetowanie innowacji technologicznych nad innymi w PO IG nie musi dać oczekiwanych efektów, tj. znaczącego podniesienia innowacyjności gospodarki rozumianej w różnych aspektach innowacji.

⁹ Zapewne ze względu na niezrealizowanie dotąd programu *foresight*, brakuje wskazania priorytetów określających, w jakich dziedzinach Polska powinna się specjalizować; w myśl zasady, że jeżeli we wszystkim, to tak naprawdę w niczym, w rezultacie czego nadal będziemy się znajdować w końcówce światowego peletonu nauki. Stąd niezmiernie ważne jest wskazanie priorytetowych dziedzin, które będą w Polsce szczególnie wspierane przez państwo. Mogły do nich w przeszłości należeć przykładowo biotechnologie.

⁹ Biotechnologie mogą bowiem stać się kolejnym, przełomowym odkryciem, na miarę internetu – i przynieść kolejną falę innowacji (w sensie Schumpetera).

Przykład: *Słowacja* przez kilka lat silnie wspierała rozwój motoryzacji (dofinansowywała inwestycje zagraniczne w tym sektorze), stając się w efekcie jednym z największych na świecie eksporterów samochodów (w przeliczeniu na mieszkańca). Jednakże, z punktu widzenia ewolucji innowacji (fal innowacji) jest to schyłkowa technologia. *Estonia* natomiast „postawiła” na technologie telekomunikacyjne, wykorzystując – poprzez swoją otwartość – wpływy Finlandii i Szwecji. *Irlandia* – podobnie – wykorzystwała swoje relacje gospodarcze z USA.

¹⁰ P. Högselius, *The emergence of creative style of innovation in Central and Eastern Europe: the challenge from Estonia* In: K. Piech (ed.), *The knowledge-based economy in transition countries. Selected issues*, University College London – School of Slavonic and East European Studies, London 2004, s. 219-252.

Ad. 2.

Kolejną, istotną kwestią dotyczącą PO IG jest **brak powiązania go z reformami strukturalnymi**. Z jednej strony zakłada się, podniesienie innowacyjności kraju, zaś z drugiej – proponuje się osiągnąć ten cel nie za pomocą wszystkich dostępnych możliwości, a jedynie poprzez alokację środków – bez uwzględnienia szerszych reform. **Można przewidzieć efekt tego typu działań: w miejscu niezbyt efektywnego systemu innowacyjnego będzie jeszcze większy, nieefektywny system innowacyjny**. Sama alokacja środków, bez zmian strukturalnych, nie przezwycięży bolączek innowacyjności polskiej gospodarki. Kraj potrzebuje przede wszystkim reform strukturalnych, by wzmocnić innowacyjność gospodarki, a nie jedynie funduszy unijnych.¹¹

Rozwiązaniem mogłoby być – o czym wzmiankowała 26 czerwca br. minister Grażyna Gęsicka w czasie konsultacji nad PO KL – dodanie zapisów o koniecznych reformach, które warunkowałyby realizację naczelnego celu Programu. W tym zakresie, w szczególności niezbędna jest:

» reforma szkolnictwa wyższego (ostatnia, z 2005 r. – mimo pozytywnego odbioru wśród rektorów uczelni – raczej utrwała dotychczasową, niezbyt nowoczesną strukturę systemu edukacji, niż ją rzeczywiście zmienia)¹²,

¹¹ Wniosek z prezentacji: K. Piech, *Czy Polska podąży ścieżką grecką czy irlandzką? – kwestie efektywności wykorzystania środków strukturalnych*, referat wygłoszony 29 czerwca 2006 r. w trakcie konferencji „Efekty realizacji europejskiej polityki spójności w Polsce”, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.

¹² Por. np. K. Piech, *Nowa Ustawa o szkolnictwie wyższym a Proces Boloński oraz konkurencyjność i rozwój polskiej gospodarki* [w:] M. Rocki (red.), *Nowe Prawo:*

- » reforma jednostek badawczo-rozwojowych¹³,
- » stworzenie systemu wsparcia dla młodych naukowców¹⁴;
- » usprawnienie systemu kariery naukowej młodych osób po doktoracie: w diagnozie wskazuje się na problem późnego wieku habilitacji, natomiast w PO IG nie ma działań dla rozwiązania tego problemu.¹⁵

Kolejnym problemem nauki i edukacji wyższej jest słaby nadzór właścicielski nad jednostkami badawczo-rozwojowymi (jbr) i uczelniami – wpompowanie pieniędzy do tak funkcjonującego systemu nie zapewni optymalnego wykorzystania środków, a jeśli narzędzia ewaluacyjne będą zbyt słabe, może dojść do nadużyć.

Ponadto:

- a) Za jeden z celów PO IG uznano zwiększenie zainteresowania młodych osób nauką. Zainteresowanie takie oczywiście istnieje już obecnie; problem zatem nie jest w tym, a pojawia się w momencie porównania pensji na uczelni z pracą w praktyce gospodarczej. Konieczne są więc tutaj innego rodzaju działania dla rozwiązania tego problemu.

szanse i zagrożenia dla szkolnictwa wyższego, Fundacja Promocji i Akredytacji Kierunków Ekonomicznych, Warszawa 2005, s. 58-74.

¹³ Potrzebę tą wskazuje np. raport Banku Światowego: I. Goldberg, *Poland and the Knowledge Economy. Enhancing Poland's Competitiveness in the European Union*, The World Bank, 2004.

¹⁴ Planowane w PO IG ufundowane 2500 stypendiów jeszcze nie tworzy systemu stypendialnego, w sytuacji, gdy „młodzi” borykają się z wieloma dość prozaicznymi problemami np. z fizycznym brakiem miejsc do pracy naukowej na uczelni (kłopoty lokalowe), z przeciążeniem dydaktyką, brakiem swobody badawczej.

¹⁵ Dość wspomnieć, że w obecnym systemie stypendium habilitacyjne – mające w założeniu zrekomensować nie podejmowanie zatrudnienia na drugi, pełny etat poza macierzystą jednostką, wynosi jedynie 777 zł.

- b) Za mały jest nacisk na wzrost konkurencyjności polskiej nauki, dotyczy to np. braku wprowadzenia presji na wyniki (prestiżowe publikacje) i ich powiązania – w ramach sprawniejszego systemu motywacji – z przepływami pieniędzy publicznych (np. na działalność statutową).
- c) Mimo ograniczeń w dotychczasowej praktyce międzynarodowej związanych z brakiem jednoznacznych wzorców, jak powinno się doprowadzić do współpracy nauki z praktyką, powinno się skorzystać z najlepszych praktyk i stymulować inicjowanie współpracy nauki z gospodarką. Obecne rozwiązania prawne (Ustawa o szkolnictwie wyższym) nie przewidują wspierania działań typu *spin-off* (co jest szeroko promowane obecnie na świecie), a wręcz przeciwnie – wyraźnie ograniczają możliwość podejmowania takich inicjatyw.¹⁶
- d) Idea „ściągnięcia” naukowców z zagranicy do prowadzenia badań w Polsce jest w swoim założeniu słuszna. Ale w zderzeniu z realiami, jej realizacja może być nie tak prosta, jak się wydaje autorom Programu.¹⁷ Bez reform strukturalnych, Polska nauka w dalszym ciągu będzie w ogonie rozwiniętego świata. Nie da się ich rozwiązać za pomocą jedynie alokacji środków.
- e) Jeśli chodzi o kompetencje kadry, należy zauważyć, że w obliczu zmniejszającej się

w kolejnych latach liczby studentów, będzie coraz mniejszy popyt na usługi pracowników dydaktycznych. Ale nie oznacza to, że automatycznie wrócą oni do nauki. Po pierwsze, jest ona nadal słabo dofinansowana, po drugie – po kilku(nastu) latach przerwy, osoby te mogą być niezdolne do prowadzenia badań na odpowiednio wysokim poziomie, czy do pracy naukowej w ogóle. PO IG (ani PO KL) nie uwzględniają tego problemu.

Ad. 3.

W zagadnieniach związanych z diagnozą, która zawiera analizę stanu sektora przedsiębiorstw, sektora nauki i społeczeństwa informacyjnego, a także ocenę stopnia kooperacji sektora przedsiębiorstw z sektorem nauki, należy zaakcentować kilka kwestii. Z zaprezentowanej diagnozy oraz z działań, które w związku z tym planuje się podjąć, nie wynika, w jaki sposób mają być przezwyciężone bolączki innowacyjności polskiej gospodarki. W szczególności:

- a) Budowa gospodarki opartej na wiedzy wymaga wzrostu nakładów na badania i rozwój (z obecnego poziomu ok. 0,6% PKB). Jednak w Programie nie wskazano, jaki będzie w kolejnych latach szacowany udział nakładów prywatnych na B+R oraz jak zapewnione ma być współfinansowanie ze strony biznesu.
- b) Należy zwrócić uwagę na niską efektywność systemu nauki, na co wpływa fakt, że nauka finansowana jest aż w 62% z dotacji podmiotowych (a nie celowych). W PO IG nie wskazano, jak planuje się zmienić strukturę dotacji dla zwiększenia udziału tych o charakterze celowym.

¹⁶ Przykład ten również potwierdza, że ważne jest podniesienie rangi innowacyjności na wyższy szczebel w strukturach rządowych dla skuteczniejszej koordynacji przedsięwzięć proinnowacyjnych.

¹⁷ Po pierwsze, profesorowie z zagranicy nie są w świetle polskiego prawa kompetentni do samodzielnego prowadzenia badań – nie mają habilitacji, uprawniającej do tego. Po drugie, nie będą wykorzystywane ewentualne, dodatkowe efekty ich pobytu w Polsce: nie mają np. prawa do promowania (czy recenzowania) prac doktorskich (ze względu na brak habilitacji).

- c) Cechą krajów słabo rozwiniętych jest wysoki odsetek nakładów na badania podstawowe. W Polsce jest on również wysoki i wynosi ok. 40%. W Programie nie pokazano, w jaki sposób planuje się zmienić relacje: badania podstawowe – badania stosowane.
- d) Zgodnie z diagnozą, w Polsce jedynie 6,5% badaczy jest zatrudnionych w przedsiębiorstwach, podczas gdy w UE – ok. 50%. W dokumencie nie wskazano, jak planuje się zwiększyć zatrudnienie badaczy w biznesie, nie wystarczająco zaakcentowano zjawisko przedsiębiorczości akademickiej¹⁸, nie pokazano również celu, jaki Polska chce pod tym względem osiągnąć na koniec okresu programowania.
- e) Wskazywana w diagnozie liczba cytowań polskich tekstów naukowych jest tylko niecałe trzy razy niższa w porównaniu do UE15. Oznacza to, że pewne dziedziny nauki są efektywne, nawet mimo bardzo szczupłych nakładów. Nie zostały one jednak wskazane, stąd nie wiadomo, które dziedziny w Polsce są na światowym poziomie i które będą szczególnie przez rząd wspierane. **Istnieje ryzyko, że polityka innowacyjna realizowana w myśl PO IG będzie przynajmniej w części pełniła funkcje redystrybucyjne, pod-**

trzymywania schyłkowych i słabo wydajnych gałęzi nauki, zamiast wspierać najlepiej rozwinięte.

Ad. 4.

Ponieważ **przedsiębiorstwa** są podstawowym elementem systemu innowacyjnego, należy zwrócić uwagę na wątpliwości dotyczące tej kwestii w PO IG:

- a) Zakres złożoności i skomplikowania Programu budzi wątpliwości, czy rzeczywiście udział przedsiębiorców (tj. PKPP Lewiatan) w jego tworzeniu był duży. Wydaje się, że z punktu widzenia przedsiębiorców, Program powinien być prostszy. Trudno by im bowiem się było rozeznac w obecnej strukturze.
- b) Zgodnie z obawami wyrażonymi w dyskusji 3 lipca br. – innowacje w krótkim okresie czasu mogą prowadzić do zwolnień pracowników. Akcentowanie konieczności wzrostu zatrudnienia w wyniku innowacji w pojedynczych firmach korzystających z funduszy w ramach PO IG może doprowadzić do ich zahamowania (lub obchodzenia prawa przez fikcyjne zatrudnienie osób). Cel jest sformułowany właściwie w perspektywie długofalowej dla całej gospodarki, ale nie powinien być „przenoszony w dół”, jako jedno z kryteriów oceny wniosków firm.
- c) Wobec bardzo wysokich nakładów poniesionych w skali całego kraju przez przedsiębiorców na sporządzenie wniosków dotyczących funduszy unijnych w obecnej perspektywie programowania, należałoby wprowadzić dwuetapowość oceny wniosków, w następującej kolejności: 1) ocena merytoryczna, 2) ocena formalna. W ten

¹⁸ Jak wynika z badań, studenci, choć są przygotowani do założenia własnej firmy (mimo tego, że prawie aż 40% badanych studiujących na kierunkach ekonomicznych twierdzi, że nabywane umiejętności nie przydadzą się lub jedynie w niewielkim stopniu do prowadzenia własnej działalności gospodarczej), nie mogą liczyć „na wsparcie szeregu instytucji powołanych w tym właśnie celu” („otoczenie biznesu nie sprzyja kreacji postaw proprzedsiębiorczych”), a zdobywana wiedza jest zbyt teoretyczna. T. Bernat, J. Korpysa, M. Kunasz, J. Poteralski, *Postawy przedsiębiorcze studentów. Raport z badań ogólnopolskich*, Katedra Mikroekonomii Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2004, s. 52-54.

sposób najlepsze pomysły (co przy innowacjach jest szczególnie ważne¹⁹) nie będą odrzucane z przyczyn formalnych, a dodatkowo wszystkim przedsiębiorcom w skali kraju zaoszczędzi to niepotrzebnej pracy. W zespołach oceniających merytoryczną część projektów muszą się znaleźć przedstawiciele biznesu oraz nauki. Przedstawiciele administracji nie mogą mieć większości w KOP'ach²⁰, co jest ważne dla efektywnych działań innowacyjnych.

Ad. 5.

W aspekcie kwestii dotyczących **podejścia do polityki innowacyjnej i modelu innowacyjnego** podkreślić należy:

a) Wspomniane na wstępie rozproszenie kompetencji w zakresie polityki innowacyjnej. Polska od lat jest krajem, wskazywanym również w pracach na zlecenie Komisji Europejskiej, gdzie brakuje jasnego wskazania, kto odpowiada za politykę innowacyjną. Jest ona – i zgodnie z PO IG – będzie przez kolejne lata, rozproszona pomiędzy Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Ministerstwo Gospodarki, Ministerstwo Nauki, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji. Mimo zapewnienia strony rządowej o dobrej koordynacji działań w ramach Programu, można mieć wątpliwości, co do rzeczywistych efektów realizacji programu zwiększania innowacyjności kraju.²¹

¹⁹ Innowacyjni przedsiębiorcy nie chcą tracić czasu na przygotowanie wniosku, gdyż jest to pracochłonne i ryzykowne – jedynie co 10-ta firma ubiegająca się o to firma, dostała dofinansowanie.

²⁰ Komisjach Oceny Projektów, przy czym poprzec należy uwagę (zgłoszoną 3 lipca br.), że powinny to być raczej Komisje Oceny Wniosków, gdyż to jedynie wnioski, a nie projekty, są oceniane.

²¹ Już w trakcie wspomnianej konferencji z 3 lipca br. pały bowiem sformułowania typu: „54% funduszy będzie

- b) Z przedstawionego Projektu nie wynika, czy był on konsultowany z naukowcami z zagranicy. Powstaje zatem ryzyko, że ponownie „wymyśla się koło”, zamiast korzystać z najlepszych doświadczeń i błędów innych krajów w prowadzeniu polityki innowacyjnej.
- c) Zdecydowanie zbyt mała jest rola organizacji pozarządowych w PO IG, które mogą przecież również prowadzić działalność badawczą i wspierającą innowacje; nie jest ona bowiem wyłącznie przywilejem uczelni wyższych czy państwowych jbrów²².
- d) W PO IG brakuje mechanizmu koordynującego działania władz regionalnych i centralnych.²³ Stwierdzono jedynie, że zadaniem PO IG będzie wspieranie innowacyjności na poziomie ogólnopolskim („wysokim”), zaś innowacje na poziomie lokalnym i regionalnym („niskim”) mają być wspierane przez regionalne programy operacyjne (oraz PO Rozwój Polski Wschodniej). PO IG powinien też akcentować znaczenie regionalnych strategii innowacyjnych (RSI) i koordynować działania przewidziane w różnych RSI, a nie być tworzony w oderwaniu od nich.²⁴

należało do ministra gospodarki” (a nie np. do przedsiębiorców). Jest kontynuacja myślenia branżowego, resortowego, a nie w kategoriach całego kraju i wzrostu innowacyjności firm.

²² Przykładem uznanych jednostek pozarządowych promujących innowacyjność (choć raczej od strony systemowej) jest Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych czy Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową.

²³ Problemy z koordynacją działań regionalnych są częściowo pochodną wadliwego systemu koordynacji polityki innowacyjnej całego państwa – o czym wcześniej już wspominaliśmy.

²⁴ Przy postępującej w kraju długofalowej decentralizacji władzy, programy dziedzinowe nie powinny w sposób wyjątkowy wspierać wybranych regionów ze względu na przyjęte tam wcześniej priorytety technologiczne w sytuacji, kiedy doszło już do opracowania regionalnych strategii innowacyjnych. Postawienie władz samorządowych

e) PO IG nie odpowiada na ważne pytanie, czy np. w 2015 r. (lub 2013) polska gospodarka będzie bardziej zbliżona pod względem innowacyjności do fińskiej, irlandzkiej, czy brytyjskiej – nie wiadomo, na jakim modelu polityki innowacyjnej się oparto, a zatem nie wiadomo właściwie, jakie będą efekty.

Ad. 6.

Ponadto należy podkreślić inne **niedociągnięcia i niejasności Programu**, do których należą:

- a) Nie kwestionując faktu, że innowacje nie są procesem prostym, przedstawiony Program jest złożony i skomplikowany (trudny do zrozumienia zwłaszcza dla przedsiębiorców).²⁵
- b) PO IG w zakresie *e-government* nie wychodzi naprzeciw wyzwaniom rozwojowym, a ledwo za nimi podąża. Polski rząd powinien wykazać się większą mądrością i inicjować działania na rzecz unowocześnienia kraju, za czym będą podążali inni (przedsiębiorcy, społeczeństwo) – tak jak to było w Wielkiej Brytanii.²⁶
- c) **Niezmiernie zaskakujące jest włączenie do PO IG turystyki.** Zaliczenie jej do działań innowacyjnych jest sprzeczne z dorobkiem ekonomii w zakresie innowacyjności, czy wskazaniami strategii lizboń-

skiej, co wskazują autorzy opracowania. Nie uzasadniają jednak, jak turystyka ma się do innowacyjności gospodarki. Zamiast turystyki, być może lepiej wyodrębnić informatykę czy genetykę i wspierać te dziedziny za pomocą odpowiednich działań.

- d) Instytut uważa ponadto, że koszty wdrażania PO IG (podobnie jak innych programów operacyjnych) wyznaczone na 4% ogółu wartości programu są zbyt wysokie. Powinny być obniżone do 1% (obecny poziom), a pozostałą kwotę należy przeznaczyć do wykorzystania rynkowi lub organizacjom pozarządowym (NGO), którym można by zlecać wykonanie pewnych zadań finansowanych z pomocy technicznej.²⁷ NGO są, bowiem efektywniejsze niż administracja.²⁸ Podniesienie kosztów obsługi programów operacyjnych przeczy idei „taniego państwa”.

w takiej sytuacji oznaczać będzie konieczność modyfikacji RIS i utrudniać może ich implementację.

²⁵ Powinno zostać opracowane jego streszczenie (np. które byłoby później promowane w mediach, by zwiększyć świadomość ważności zagadnień innowacyjności w kraju).

²⁶ Program *e-government* w polskim wydaniu nie może się oczywiście z tym już porównywać, ale można skorzystać z doświadczeń innych krajów (np. zatrudnić do konsultacji Projektu międzynarodową firmę konsultingową Gov3, której przedstawiciele wdrazali *e-government* w Wielkiej Brytanii i mają doświadczenie we wspieraniu doradztwem innych, słabiej rozwiniętych od Polski – krajów).

²⁷ Przykładowo, brakuje systemu ewaluacji postępów w innowacyjności kraju, systemu mierników innowacyjności (w tym systemu monitorowania *Kierunków zwiększania innowacyjności gospodarki na lata 2007-2013*), co dobrze by było zlecić jednostkom zewnętrznym, wobec ministerstw.

²⁸ NGO'som można też by przekazać organizację konferencji: nie wynajmowałyby one zapewne na przeprowadzenie konsultacji sal w najdroższych hotelach, ale może auli na uczelniach, które w okresie przeprowadzania konsultacji społecznych PO IG świecą pustkami (okres wakacyjny).

Słownik

Innowacyjność – zdolność do tworzenia rzeczy nowych lub znaczących modyfikacji istniejących.

Rodzaje innowacji (kryterium przedmiotowe):

1. technologiczne – produktowe (dobra i usługi), w tym:
 - » technologicznie nowe produkty,
 - » technologicznie usprawnione produkty,
2. technologiczne – procesowe,
3. organizacyjne,
4. inne zmiany produktów i procesów.

Innowacyjność gospodarki – zdolność oraz motywacja wszystkich podmiotów gospodarujących (nie tylko przedsiębiorstw) do ciągłego poszukiwania nowych, lepszych rozwiązań (kreowania, dyfuzji i imitacji innowacji).

Gospodarka oparta na wiedzy – wyrażenie wymyślane do opisanie trendów w najbardziej zaawansowanych gospodarkach w kierunku ich większej zależności od wiedzy, informacji i wyższego poziomu umiejętności oraz rosnącej potrzeby dostępu do nich wszystkich.

W ramach gospodarki opartej na wiedzy, innowacje są uznawane za odgrywające centralną rolę. (...) Na poziomie makro, jest znaczący zasób dowodów, że innowacje są rzeczywiście dominującym czynnikiem w narodowym wzroście gospodarczym...

Narodowy system innowacji – innowacyjne przedsiębiorstwa w kontekście instytucji (i polityk państwa) oraz jednostek badawczych.

Innowacje są wynikiem współdziałania tych trzech aktorów.

B+R (ang. *R&D*) – badania i rozwój.

Spin-off (firma odpryskowa) – transfer badaczy sektora publicznego do biznesu, często związany z komercjalizacją ich odkryć i wynalazków (np. otwieranie działalności gospodarczej przez pracowników uczelni). Firmy takie posiadają charakter przedsięwzięć niezależnych od organizacji macierzystej (w przeciwieństwie do *spin-out*).

PO IG – jeden z kilku programów operacyjnych proponowanych przez rząd w ramach ogólniejszego dokumentu „Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013”, przygotowany przez Ministerstwo Rozwoju regionalnego przy współpracy resortów gospodarki i nauki.

Źródło: cytaty pochodzą z *Oslo Manual*, OECD – European Commission – Eurostat, pozostałe – na podstawie ww. oraz innych źródeł.

Informacje o Instytucie

Instytut Wiedzy i Innowacji powstał w 2006 r. Jego początki sięgają 2001 r. (nazywał się wtedy – Instytut Wiedzy). Gromadzi osoby z różnych uczelni zajmujące się gospodarką wiedzy i innowacyjnością gospodarczą. Prowadzi działalność badawczą, wydawniczą, opiniotwórczą. Jego prezesem jest dr Krzysztof Piech (www.piech.prv.pl).