

# Krzysztof Piech

---

## Programowanie rozwoju opartego na wiedzy i innowacjach w Polsce : rola administracji w stymulowaniu rozwoju kraju

---

Ekonomiczne Problemy Usług nr 45, 469-479

---

2009

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Krzysztof Piech<sup>1</sup>

## PROGRAMOWANIE ROZWOJU OPARTEGO NA WIEDZY I INNOWACJACH W POLSCE – ROLA ADMINISTRACJI W STYMULOWANIU ROZWOJU KRAJU

### Wprowadzenie

Truizmem byłoby już stwierdzenie, że do najważniejszych czynników wzrostu gospodarczego zalicza się obecnie wiedzę i innowacje. Po latach dominacji przekonania, że kapitał (a wcześniej ziemia i praca) odgrywa w tych procesach najważniejszą rolę, prace ekonomistów, których efektem końcowym była – wciąż rozwijana – endogeniczna teoria wzrostu doprowadziły do powyższego wniosku. Oczywiście nie oznacza to, że „wiedza i innowacje” nie były wspomniane już wcześniej w literaturze ekonomicznej, bo już Schumpeter się zajmował tą problematyką. Aczkolwiek brakowało „twardej” koncepcji teoretycznej, która za tym by stała. Gdy już została opracowana, nadszedł czas na jej operacjonalizowanie. Po wielu przemianach w końcu koncepcje te nie tylko dotarły do Polski, ale i są wdrażane. Proces operacjonalizowania współczesnych teorii rozwoju w Polsce nazywano fachowo programowaniem rozwoju można już opisać i wstępnie ocenić, co jest przedmiotem niniejszego opracowania.

Poniżej zarysowany zostanie system dokumentów strategicznych funkcjonujący w naszym kraju. Po latach fascynacji gospodarką liberalną i odejściem od wszelkiego planowania gospodarczego, wejście do Unii Europejskiej spowodowało konieczność przyjęcia w naszym kraju – i nie tylko samego przyjęcia, ale i realizacji – różnych strategii gospodarczych, w tym w dodatku mających przyczynić się nie tylko do rozwoju naszego kraju, ale i całej UE. Tam, gdzie będzie to możliwe, uwzględnione zostaną nie tylko zapisy dokumentów, ale i zagadnienia praktyczne związane z ich funkcjonowaniem. Warto też podkreślić, że Polska jest krajem znanym wśród specjalistów na Zachodzie z posiadania ogromnej liczby strategii. Jest ich ponad 400. Zatem pod względem przygotowania kraju do rozwoju na papierze jesteśmy prawdziwym tygrysem. Niestety, tak duża liczba strategii nie jest korzystna dla ogólnego rozwoju. Przeważnie dokumenty te kończą „na półkach” – nie są realizowane. Można by powiedzieć, że przy tak dużej niestabilności politycznej w naszym kraju, żadna władza nie traktuje poważnie kolejnych strategii, jeśli tego nie musi.

Poniżej nie będą zatem przedstawione wszystkie polskie strategie. Zamiast tego zaprezentowane są one, zaczynając od tych, które są obligatoryjne dla Polski poprzez

---

<sup>1</sup> Dr, adiunkt, Zakład Polityki Unii Europejskiej, Katedra Polityki Gospodarczej, Kolegium Zarządzania i Finansów, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie.

to, że wynikają ze zobowiązań międzynarodowych. Muszą one być realizowane niezależnie od zmian na scenie politycznej (choć z różną intensywnością, zależnie od możliwości wywarcia presji przez Brukselę na nasze władze w celu respektowania postanowień). Następnie uwzględnione zostaną inne, podrzędne – wobec wyżej wymienionych – strategie i programy, które również są realizowane. Oczywiście nacisk zostanie położony na kwestie, które są w centrum zainteresowania współczesnej ekonomii (poza oczywiście samym kryzysem finansowym): na wiedzę i innowacje.

## Strategia Rozwoju Kraju 2007–2015

„Strategia Rozwoju Kraju 2007–2015” (SRK) pomyślana została jako podstawowy dokument strategiczny, mający być nadrzędnym wobec innych strategii i programów funkcjonujących w naszym kraju w perspektywie kilku kolejnych lat. Czasowo odpowiada obecnej perspektywie finansowej UE, zachowując zasadę  $n+2$ . Już samo to sugeruje, że Strategia w dużej mierze powiązana jest ze Strategią Lizbońską i generalnie – z politykami Unii Europejskiej. Strategia ta jest starannie przygotowanym pod względem edytorskim dokumentem, opracowanym nie w stylu „Dziennika Ustaw”, a prezentacji dla szerokiego grona odbiorców.

Rozpoczyna się wprowadzenia oraz krótkiej analizy uwarunkowań i przesłanek gospodarczej kraju. Następnie zarysowana jest wizja kraju (aczkolwiek jedynie do 2015 r.), po czym zdefiniowane zostają cele i priorytety Strategii, które są jej główną częścią. Następnie opisane są uwarunkowania realizacji Strategii, finansowanie i system realizacji. Kończy się ona pięcioma załącznikami.

W przedstawionej wizji Polski do 2015 r., budowa gospodarki opartej na wiedzy jest jednym z najważniejszych elementów: „Polska musi rozwijać gospodarkę opartą na wiedzy i szerokim wykorzystaniu technologii informacyjnych i komunikacyjnych we wszystkich dziedzinach, w tym usługach społecznych, dostępnych dla każdego obywatela. Państwo będzie promowało rozwój kapitału intelektualnego...”<sup>2</sup>.

Następnie podkreśla się również m.in. kwestie innowacyjności, kapitału ludzkiego. Widać jednak, że promowana jest idea gospodarki opartej na wiedzy, z której UE w Strategii Lizbońskiej z 2005 r. zdaje się wycofywać, a także kwestie technologii teleinformatycznych, rozumianych w powiązaniu z koncepcją GOW. Nawiązuje to zatem raczej do starej, niż odnowionej Strategii Lizbońskiej (z 2000 r.).

Głównym celem SRK jest: „podniesienie poziomu i jakości życia mieszkańców Polski: poszczególnych obywateli i rodzin”<sup>3</sup>. Jak skomentował to pracownik Instytutu Spraw Publicznych: „Sugeruje to, że zasadniczym strategicznym planem rozwoju jest „konsumowanie” funduszy w celu poprawy życia obywateli. Wydaje się, że lepszym pomysłem byłoby pobudzanie procesów wzrostu gospodarczego...”<sup>4</sup>.

Wyjaśniono, co się rozumie pod poszczególnymi elementami wyżej wymienionego celu. Cel ten ma być osiągnięty przez „szybki, trwały rozwój gospodarczy” „...oparty na rozwoju kapitału ludzkiego, zwiększaniu innowacyjności i konkurencyjności gospodarki i regionów, w tym na inwestycjach w sferze badań i rozwoju...”<sup>5</sup>. A zatem ponownie widać nawiązanie do współczesnej myśli ekonomicznej oraz Strate-

<sup>2</sup> *Strategia Rozwoju Kraju 2007–2015*, MRR, Warszawa 2006, s. 26.

<sup>3</sup> *Strategia...*, s. 29.

<sup>4</sup> T. Grosse, Uwagi na temat Strategii Rozwoju Kraju na lata 2007–2015, „Analizy i Opinie” 2006, nr 63, s. 4.

<sup>5</sup> *Strategia...*, s. 29.

gii Lizbońskiej. Cel główny jest „oprzyrządowany” zestawem wskaźników<sup>6</sup>, a także uzupełniony jest przez główne kierunki i działania, tzw. priorytety: wzrost konkurencyjności i innowacyjności gospodarki, poprawa stanu infrastruktury technicznej i społecznej, wzrost zatrudnienia i podniesienie jego jakości, budowa zintegrowanej wspólnoty społecznej i jej bezpieczeństwa, rozwój obszarów wiejskich, rozwój regionalny i podniesienie spójności terytorialnej<sup>7</sup>.

W przypadku pierwszego z priorytetów wśród szczegółowych działań wymienia się m.in. rozwój przedsiębiorczości, „podniesienie poziomu technologicznego gospodarki poprzez wzrost nakładów na badania i rozwój oraz innowacje”, „rozwój społeczeństwa informacyjnego”. Jednakże w całym dokumencie, bardzo prorozwojowe działania wynikające z teorii wzrostu endogenicznego, z koncepcji Schumpetera czy Strategii Lizbońskiej obejmują bezpośrednio jedynie 5 z aż 37 działań w ramach różnych priorytetów. Jest to uderzające porównanie, które pokazuje, że „Strategia Rozwoju Kraju” jest w istocie dokumentem nie tyle strategicznym, co opisowo-życzeniowym. Nie konkretyzuje głównych, najważniejszych kierunków państwa, ale stara się opisać wiele możliwych. Końcowym efektem jest to, że procesy uznawane współcześnie za bardzo prorozwojowe stanowią jedynie 14% wszystkich planowanych działań.

Strategia skoncentrowana jest na średnim okresie; nie wykracza poza perspektywę najbliższych lat i środków unijnych, które są Polsce zagwarantowane. Wielkość krajowych środków (publicznych i prywatnych) przewidzianych na „rozwój kraju” to jedynie ok. 1/5 całości budżetu (22 ze 108 mld euro). Widać dość wyraźnie, że SRK nie obejmuje wielu procesów rozwojowych naszego kraju i pod względem stymulowania rozwoju ze środków krajowych jest dość pasywna.

Strategia ma być realizowana przez wiele innych dokumentów o charakterze strategicznym, tj.: „Solidarne Państwo” (program koalicji Prawa i Sprawiedliwości, zarzucony po wyborach z jesieni 2007 r.), „Program Konwergencji – Aktualizacja 2005” (dostępne są nowsze wersje Programu, aczkolwiek Strategii w tym zakresie nie zaktualizowano), „Krajowy Program Reform na lata 2005–08 na rzecz realizacji Strategii Lizbońskiej”, „Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013” wraz z programami operacyjnymi i inne.

## **Krajowy Program Reform na lata 2008–2011 na rzecz realizacji Strategii Lizbońskiej**

W związku z zakończeniem perspektywy czasowej pierwszego „Krajowego Programu Reform” (KPR), niezbędne było przyjęcie kolejnego programu. Stało się to 18 listopada 2008 r. (przez Radę Ministrów)<sup>8</sup>. Program ten uwzględnia „Zintegrowane Wytyczne w Sprawie Wzrostu Gospodarczego i Zatrudnienia na lata 2008–2010” (przyjęte przez Radę Europejską), a także m.in. „Strategiczny Plan Rządzenia Rządu Premiera Donalda Tuska”<sup>9</sup>. Dokumentem o charakterze technicznym, uzupełniającym, ma być

---

<sup>6</sup> Wynika z nich pośrednio (patrząc na zakładaną stopę inflacji), że nie przewidziano przykładowo wejścia Polski do strefy euro.

<sup>7</sup> Ibidem, s. 30.

<sup>8</sup> Stąd jak widać, uwzględniony w nazwie dokumentu rok 2008 jest nieco na wyrost, gdyż od momentu przyjęcia nowego KPR do końca tegoż roku brakowało niespełna 1,5 miesiąca. Aczkolwiek było to zgodne (pod względem nazwy) z dokumentami unijnymi.

<sup>9</sup> Związek Programu z Platformą Obywatelską uwidoczniła dość dobrze logo Programu, zawarte na jego pierwszej stronie, wyraźnie nawiązujące do logotypu PO.

„Dokument Implementacyjny”, który zawierać będzie szczegółowy opis realizacji Programu. W przeciwieństwie do SRK, KPR przygotowywany był i za jego realizację odpowiada nie Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, a Ministerstwo Gospodarki (minister gospodarki jest odpowiedzialny w Polsce za wdrażanie Strategii Lizbońskiej).

Wbrew określeniu zawartemu w Programie, nie jest on „średniookresowym dokumentem planistycznym”<sup>10</sup>, a krótkookresowym<sup>11</sup>.

Cel główny KPR ściśle nawiązuje do celu SRK, a jest nim: „stworzenie w Polsce najlepszych w Europie warunków do prowadzenia działalności gospodarczej, przy jednoczesnym zapewnieniu możliwości rozwoju oraz wysokiego standardu życia mieszkańcom”<sup>12</sup>.

Wydaje się, że jest to zbyt ambitny plan („najlepsze w Europie warunki”) z punktu widzenia perspektywy czasowej jego realizacji. Zdefiniowano jedynie trzy priorytety, z których jeden bezpośrednio odnosi się do współczesnych wyzwań rozwojowych: 1. aktywne społeczeństwo, 2. innowacyjna gospodarka, 3. sprawne instytucje<sup>13</sup>.

Wymaga podkreślenia, że Program docenia rolę instytucji (choć wężej pojmowaną niż w części literatury naukowej z tego zakresu). Jest to wyjście poza endogeniczną teorię, która – choć również kładzie rolę na miejsce państwa, rządu w stymulowaniu rozwoju – to jednak, jak się wskazuje, wydaje się w niewystarczającym stopniu uwzględniać właśnie instytucje.

I choć priorytet „innowacyjna gospodarka” zawiera różne elementy nie związane bezpośrednio z innowacyjnością (np. infrastruktura drogowa, usługi pocztowe, prywatyzacja), to w całym KPR aż 9 działań z 17 poświęconych jest zagadnieniom związanym z gospodarką wiedzy i innowacji.

Ciekawy jest też układ działań, które są podporządkowane poszczególnym priorytetom. Składają się nań: wyzwania, zadania, instrumenty realizacji, spodziewane skutki, harmonogram oraz wskazane są instytucje odpowiedzialne za realizację. Widać tutaj elementy zarządzania zadaniowego. Należy uznać, że jak na taki etap rozwoju programowania gospodarczego w Polsce, jest to bardzo prawidłowa struktura.

W dokumencie są uwzględnione wskaźniki makroekonomiczne na każdy rok objęty perspektywą. Prognozy wzrostu gospodarczego na kolejne lata są jednak zdecydowanie zbyt optymistyczne (średnio 4,9% w latach 2009–11); stóp bezrobocia – również.

## Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013

„Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013” (NSRO) wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie (Narodowa Strategia Spójności) to dokument, w którym podstawą są fundusze unijne; towarzyszy im jednak również współfinansowanie środkami krajowymi: publicznymi i prywatnymi. Nie obejmuje on co prawda wszystkich środków unijnych, które będą napływały do Polski w najbliższych latach<sup>14</sup>, ale ich

<sup>10</sup> Krajowy Program Reform na lata 2008–2011 na rzecz realizacji Strategii Lizbońskiej, MG, Warszawa, 18 listopada 2008, s. 4.

<sup>11</sup> Tak zwany średni okres obejmuje – zgodnie z definicją przyjmowaną w EU – długość cyklu koniunkturalnego, który w Europie czy w Polsce wynosi ok. 8–10 lat.

<sup>12</sup> Ibidem.

<sup>13</sup> Ibidem, s. 5.

<sup>14</sup> NSRO nie obejmują środków związanych z realizacją Wspólnej Polityki Rolnej oraz Wspólnej Polityki Rybackiej. Są one finansowane z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (ERROW) i Europejskiego Funduszu Rybackiego (EFF). Środki te wykorzystywane są w Polsce w ramach:

większość. W ramach NSRO przewidziano wykorzystanie do 2015 r. 85,6 mld euro, z których 67,3 mld pochodziło będzie z funduszy unijnych.

Choć program w nazwie zawiera rok 2007, to rozpoczęcie wydatkowania w jego ramach na dobrą sprawę rozpoczęło się w połowie 2008 roku. Wykorzystano w tym zakresie zasadę  $n+3$ , obowiązującą w nowych państwach członkowskich do 2010 r. (w pozostałych krajach i okresach stosowana jest zasada  $n+2$ ).

W sformułowaniu głównego celu widać nawiązanie do idei podnoszenia konkurencyjności, ale nie jakiegokolwiek, ale opartej na wiedzy. Uzupełniono to o czynnik, który w krajach wyżej rozwiniętych nie potrzebowałby takiego wsparcia, ale w kraju transformacji nadal byłby niezbędny, czyli o „przedsiębiorczość”. „Celem strategicznym Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia dla Polski jest tworzenie warunków dla wzrostu konkurencyjności gospodarki opartej na wiedzy i przedsiębiorczości zapewniającej wzrost zatrudnienia oraz wzrost poziomu spójności społecznej, gospodarczej i przestrzennej.”<sup>15</sup> Również po dalszych częściach zapisu celu widać silne inspiracje Strategią Lizbońską, ale w wersji z 2000 r. (choć tytuł dokumentu nawiązuje do „odnowionej” Strategii Lizbońskiej).

Oczywiście, cel główny znajduje rozwinięcie w celach szczegółowych, w NSRO nazwanych horyzontalnymi. Biorąc je pod uwagę można zauważyć, że NSRO nie jest już tak „lizbońskie”; celom uznawanym za takowe odpowiadają w zasadzie dwa (w NSRO wskazuje się trzy cele, aczkolwiek głębsza analiza tego nie potwierdza).

Dalsze uszczegółowienie tych celów pokazuje, że bezpośrednio z gospodarką wiedzy i innowacji związanych jest jedynie pięć z 25 celów szczegółowych NSRO<sup>16</sup>. Widać więc, że w praktyce cele lizbońskie są oficjalnie wymieniane, aczkolwiek w przypadku krajów transformacji – w tym przypadku Polski – oprócz nich jest szereg innych zagadnień, zyskujących zainteresowanie ze strony decydentów.

Inaczej jest już na niższym poziomie w hierarchii strategicznych dokumentów programowych. Celom horyzontalnym NSRO nie odpowiadają bowiem programy operacyjne. Te powstały w wyniku oddzielnych negocjacji z Komisją Europejską (która m.in. wymogła zwrócenie większej uwagi nie tyle na konkurencyjność przedsiębiorstw, co ich innowacyjność, zgodnie z zapisami Strategii Lizbońskiej). Stąd większe jest, niż mogłoby to wynikać z przeprowadzonej powyżej analizy, nastawienie na kwestie wiedzy i innowacji. Nie jest to jednak aż tak bardzo odzwierciedlone w strukturze alokacji środków unijnych na poszczególne programy. Największy udział ma program infrastrukturalny. Programy Operacyjne Innowacyjna Gospodarka oraz Kapitał Ludzki posiadają łącznie mniej środków, niż Program Infrastruktura i Środowisko (kolejno: 9,7 i 8,3 mld euro wobec 27,9 mld euro). Nie jest to zgodne z kierunkami, które środowisko polskich ekonomistów uznało za priorytetowe<sup>17</sup>. Należy jednak pamiętać, że również

---

Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (13,2 mld euro) i PO Zrównoważony rozwój sektora rybołówstwa i nadbrzeżnych obszarów rybackich (0,7 mld euro).

<sup>15</sup> Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-13 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie, MRR, Warszawa 2007, s. 40.

<sup>16</sup> Są to: wzrost poziomu edukacji społeczeństwa oraz poprawa jakości kształcenia, wspieranie działalności wytwórczej przynoszącej wysoką wartość dodaną, wzmocnienie konkurencyjnej przewagi europejskiej bazy przemysłowej, rozwój społeczeństwa informacyjnego, zwiększenie inwestycji w badania i rozwój i tworzenie rozwiązań innowacyjnych.

<sup>17</sup> Zgodnie z wynikami badań m.in. autora, polscy ekonomiści stawiali na równi potrzebę przeznaczania środków budżetowych na infrastrukturę, jak i na innowacyjność gospodarki. Por. M. Gólec, J. Maryewska, K. Piech, *Wyniki badań pt. Rozwój i polityka gospodarcza Polski: Oceny, prognozy, rekomendacje. Edycja 2007 r.*, Instytut Wiedzy i Innowacji, Warszawa, 27 listopada 2007 (raport z badań), s. 25. Ponadto propono-

regionalne programy operacyjne zawierają środki przeznaczone na rozwój kapitału ludzkiego i innowacyjności (choć również na cele infrastrukturalne i środowiskowe).

## Program Operacyjny Kapitał Ludzki 2007–2013

Drugim, po względem wysokości alokacji programem operacyjnym w obecnej perspektywie finansowej jest Program Operacyjny Kapitał Ludzki 2007–2013 (POKL). Przeznaczono nań 11,4 mld euro, z których minimalny, wymagany udział 15% pochodzi ze środków krajowych<sup>18</sup>.

Cel główny Programu został sformułowany zwięźle: „wzrost poziomu zatrudnienia i spójności społecznej”. Należy zauważyć, że nie obejmuje on w pełni koncepcji „kapitału ludzkiego”, w tym głównie edukacji. Koncentruje się bardziej na innej części tworzenia tegoż kapitału: przez pracę. Spójność społeczna natomiast nie jest nieco luźniej związana z pojęciem „kapitału ludzkiego”.

Oprócz celu głównego, w Programie znajdują się cele strategiczne. Również po ich analizie widać, że w ładnym opakowaniu „kapitału ludzkiego” mieści się wiele działań nie tyle prorozwojowych, co socjalnych. Cele te mają być realizowane w ramach (aż) dziesięciu priorytetów. Pięć pierwszych priorytetów stanowi tzw. komponent centralny, tj. obejmuje działania na rzecz poprawy jakości instytucji, natomiast następne cztery priorytety (komponent regionalny) są skierowane do osób i grup społecznych. W przypadku listy priorytetów również widać, że część z nich luźno wiąże się z bezpośrednio z pojęciem „kapitału ludzkiego”. Jednakże wyjaśnione jest to we wstępie poprzez to, że dla rozwoju tegoż kapitału (czy dokładniej: dla powiązanego z nim kapitału społecznego) ważne są również instytucje<sup>19</sup>.

Jest to ujęcie podobne do prezentowanego wcześniej przez Jana Bossaka<sup>20</sup> w przypadku konkurencyjności – ona również nie jest zjawiskiem samoistnym, ale występuje w określonym kontekście instytucjonalnym.

Wydaje się jednak, że teoria ekonomii nie dostarcza (jeszcze) wystarczająco dobrego oprzyrządowania koncepcji tworzenia kapitału ludzkiego, by odpowiedzieć na pytanie o to, na ile wspierać (i za ile) instytucje, a na ile bezpośrednio różnego rodzaju wykształcenie (czy zdrowie), by zmaksymalizować efekty w postaci podniesienia wartości kapitału ludzkiego w długim okresie. Rodzić to może ryzyko zbyt dużego „przeinwestowania” w niektóre sfery (np. niezbyt efektywny w Polsce system naukowy).

---

wali następujący podział środków pomiędzy poszczególne PO: Infrastruktura i Środowisko – 31% (jedynie), Kapitał Ludzki – 16%, Innowacyjna Gospodarka – 14%. Por. K. Piech i T. Podgórski, *Wyniki ogólnopolskich naukowych badań ankietowych pt. Rozwój i polityka gospodarcza Polski. oceny, prognozy, rekomendacje*, Instytut Wiedzy i Innowacji, Warszawa, sierpień 2006 (raport z badań), s. 21.

<sup>18</sup> *Program Operacyjny Kapitał Ludzki*, MRR, Warszawa, 7 września 2007, s. 224.

<sup>19</sup> Termin „kapitał ludzki” jest pojęciem oznaczającym zasób wiedzy, umiejętności oraz potencjału zawartego w każdym człowieku i w społeczeństwie jako całości, określającym zdolności do pracy, adaptacji do zmian w otoczeniu oraz możliwości tworzenia nowych rozwiązań. W bezpośredniej korelacji z kapitałem ludzkim pozostaje kapitał społeczny, oznaczający zasoby umiejętności, informacji, kultury, wiedzy i kreatywności jednostek oraz związki pomiędzy ludźmi i organizacjami. Przy czym podkreślić należy, iż kapitał społeczny nie jest tylko prostą sumą kapitałów jednostek, ale jest także kreowany przez instytucje oraz pomnażany poprzez ich zdolność do współdziałania. Ibidem, s. 5.

<sup>20</sup> J. Bossak, *Krajowy Program Reform i projekt Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia 2007–2013 a strategia rozwoju atrakcyjnej i konkurencyjnej gospodarki Polski*, [w:] E. Okoń-Horodyńska, K. Piech (red.), *Unia Europejska w kontekście strategii izbańskiej oraz gospodarki i społeczeństwa wiedzy w Polsce*, Instytut Wiedzy i Innowacji, Warszawa 2006, s. 149.

Ponadto, jak to zauważono w Instytucie Wiedzy i Innowacji w 2006 r.: „Sam podział funduszy unijnych bez reformy szkolnictwa wyższego, czy systemu nauki, nie pomoże w zwiększeniu kapitału ludzkiego w Polsce i nie odwróci obecnych tendencji do jego zmniejszania się”<sup>21</sup>.

Skoncentrowanie Programu jedynie na wydatkowaniu środków publicznych nie pozwoli na wpłynięcie na znaczącą poprawę sytuacji kraju pod względem kapitału ludzkiego. Potrzebne do tego są reformy instytucjonalne (co autor też zgłaszał bezpośrednio minister G. Gęsickiej w trakcie konsultacji społecznych). Takowe zaplanowane zostały do wprowadzenia w 2009 r., w ramach przygotowanego w 2008 r. pakietu pięciu ustaw „Budujemy na wiedzy – reforma nauki dla rozwoju Polski”. Ponownie widąc tutaj odniesienie do Strategii Lizbońskiej i w tym kierunku idą zaproponowane zmiany.

## Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka 2007–2013

Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka 2007–2013 (POIG) to kolejny z programów operacyjnych funkcjonujących w ramach NSRO bezpośrednio odpowiadający na wymogi Strategii Lizbońskiej (wydaje się, że nawet w większym stopniu niż w przypadku POKL). Na program ten przeznaczono 9,7 mld euro, z których 15% to środki krajowe. Są to fundusze, które w dużej mierze bezpośrednio mają trafić do przedsiębiorstw.

Cel główny Programu sformułowano w następujący sposób: „Rozwój polskiej gospodarki w oparciu o innowacyjne przedsiębiorstwa”<sup>22</sup>. Następnie rozwinięto go w postaci celów szczegółowych. Cele te są „zdecydowanie lizbońskie”, co sprawia, że POIG jest najbardziej prorozwojowym programem operacyjnym, odpowiadającym na współczesne wyzwania. Również dlatego, że w dużej mierze skierowany jest bezpośrednio do przedsiębiorstw, głównie z sektora MSP. Realizacja celów dokonywana jest w ramach działań pogrupowanych w dziewięć tzw. osiach priorytetowych. Ich zawartość również w dużej mierze odpowiada zawartości Strategii Lizbońskiej (jedynie częściowo za wyjątkiem osi priorytetowej nr 6). Do plusów Programu zaliczyć można: dobrą diagnozę stanu innowacyjności polskiej gospodarki – wskazanie jej problemów oraz dobrze postawione – w dużej mierze – cele i dobrze wytyczone priorytety; natomiast do minusów: 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<sup>23</sup>.

Pierwsza kwestia to generalnie ułomność wielu dokumentów strategicznych w Polsce. Z jednej strony dobrze, że tworzone są przez praktykę dla celów praktycznych, ale z drugiej strony – ponownie cytując – „nie ma nic bardziej praktycznego niż dobra teoria”. W POIG przykładowo nawiązano (choć nie zostało to wprost wskazane) do koncepcji „potrójnej spirali” (*triple helix*). Natomiast we wstępnej wersji Programu

<sup>21</sup> Opinia na temat wstępnej wersji Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki z 31 maja 2006 r., „Opinie i Rekomendacje”, nr 2, z dnia 13 października 2006 r., s. 2.

<sup>22</sup> Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka 2007–2013, MRR, Warszawa, 1 października 2007, s. 61.

<sup>23</sup> Opinia na temat wstępnej wersji Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka 2007–2013 z 25 maja 2006 r., „Opinie i Rekomendacje”, nr 1, z dnia 18 lipca 2006 r., s. 2.



(z 2006 r.) jedynie raz w całym dokumencie padło sformułowanie (nierozszerzone zresztą, na samym końcu diagnozy) – „narodowy system innowacji”<sup>24</sup>.

Pewne problemy miały zasadniczy charakter i dotyczyły definicji, rozumienia kwestii innowacji i innowacyjności<sup>25</sup>. Niektóre z tych definicji uwzględniono – w wyniku ewaluacji *ex-ante* Programu<sup>26</sup> – w końcowej wersji. Jednakże nadal nie zdefiniowano, o jakiego rodzaju innowacje chodzi: na skalę firmy, regionu, kraju czy świata. Prowadziło to do nieporozumień na etapie oceny wniosków.

W Programie (podobnie zresztą jak w POKL) nie uwzględniono licznych już, najlepszych doświadczeń w zakresie budowania innowacyjnej gospodarki. Nie przyjęto za modelowy żadnego kraju, którego strategię sukcesu można by próbować naśladować, bądź też spośród różnych doświadczeń międzynarodowych nie wybrano i skompilowano tych, które najbardziej przystawałyby do sytuacji w Polsce. Widoczne to było zwłaszcza w przypadku pierwotnej wersji Priorytetu 7. POIG<sup>27</sup> dotyczącego społeczeństwa informacyjnego. Ze względu na nowość tej tematyki w Polsce, przez dłuższy czas był on nieskończony i w zasadzie nie przeszedł ewaluacji *ex-ante*. Pewnych rad w tym zakresie próbował udzielić polskim władzom Andrew Pinder<sup>28</sup>, który przyjechał (na własny koszt) do Polski by m.in. przestrzec przed błędami, które popełniono w jego kraju<sup>29</sup>. Do głównych z nich zaliczył podejście podażowe w zakresie udostępniania internetu i treści cyfrowych. W Wielkiej Brytanii zarzucono je na rzecz podejścia popytowego<sup>30</sup>. W końcowej wersji POIG pozostało jednak wcześniejsze, podażowe ujęcie.

Ponadto w POIG można zauważyć pewne niespójności poszczególnych jego części, np. problemy zauważone w diagnozie nie są później tymi, które są rozwiązywane w dalszych częściach Programu<sup>31</sup>. Wzięto się to zapewne ze sposobu formułowania

---

<sup>24</sup> Tak pozostało również w końcowej wersji POIG (z 2007 r.) z wyjątkiem wskazania, że w ewaluacji *ex-ante* Programu: „Rekomendowano także uzupełnienie zapisów programu o szerszy opis koncepcji narodowego systemu innowacji. Uwagi wynikające z ewaluacji w tym obszarze zostały w większości uwzględnione”. *Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka 2007–2013*, MRR, Warszawa, 1 października 2007, s. 172.

<sup>25</sup> „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.” *Opinia na temat wstępnej wersji Programu Operacyjnego Innowacyjna...*, op. cit., s. 6.

<sup>26</sup> Autor był współautorem ewaluacji *ex-ante* POIG. Por. CASE-Doradcy, *Ocena szacunkowa projektu Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka na lata 2007–2013. Raport końcowy*, CASE-Doradcy na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, Warszawa listopad 2006 (raport).

<sup>27</sup> *Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka 2007–2013*, MRR, Warszawa, 28 lipca 2006.

<sup>28</sup> Były tzw. e-ambasador (*e-embroy*) Wielkiej Brytanii (rządu Tony’ego Blaira w latach 2000–04), przewodniczący BECETA (British Educational Communications and Technology Agency).

<sup>29</sup> Zaproszony on został przez autora niniejszej pracy. Przeprowadził seminarium w Szkole Głównej Handlowej oraz miał wystąpienie na Uniwersytecie Jagiellońskim w trakcie III Konferencji Naukowej z serii „Wiedza i innowacje” (Kraków, 11 stycznia 2007 r.). Jednak prawie nikt z przedstawicieli ministerstw nie był zainteresowany spotkaniem z nim.

<sup>30</sup> Wyrażając to innymi słowami: „...w Wielkiej Brytanii przyjęto, że o ile koncentracja na wytworzeniu popytu na stosowanie technologii teleinformatycznych będzie przebiega dłużej niż oddziaływanie na podaż, to da ona trwalsze efekty i uniknie się problemów znanych w ekonomii jako błędy rządu (*government failures*)”. K. Piech i M. Stadnik, *Jak budowano społeczeństwo informacyjne w Wielkiej Brytanii. Czego polscy politycy gospodarzcy powinni się nauczyć od brytyjskiego e-ambasadora?*, „e-mentor” 2007, nr 1.

<sup>31</sup> Pewna niespójność widoczna też była na poziomie celów:

Cel nr 5 nie znajduje odzwierciedlenia w przeprowadzonej diagnozie oraz analizie SWOT.

Realizacja celu 5 „tworzenie trwałych i lepszych miejsc pracy” może wpłynąć zarówno pozytywnie, jak i negatywnie na realizację pozostałych celów (innowacyjne przedsiębiorstwa, wdrażając innowacje, mogą wręcz obniżyć zatrudnienie, by być bardziej efektywnymi, co oczywiście negatywnie wpływałoby na realizację celu nr 5 (CASE-Doradcy, 2006, s. 12).

Programu: poprzez konsultacje z różnego rodzaju instytucjami zaangażowanymi w jego tworzenie (i później we wdrażanie), a nie poprzez poszukiwanie najlepszych rozwiązań zidentyfikowanych wcześniej (w diagnozie) problemów.

Mimo tych problemów, Program ten jest – jak się wydaje – bardziej spójny ze swoim tytułem, niż to jest w przypadku POKL. Wątpliwości budzi głównie kwestia uwzględnienia zagadnień turystycznych (działania 6.3 i 6.4). Stąd ogólna spójność Programu ze Strategią Lizbońską jest bardzo duża: przeznaczono nań ok. 90% alokacji<sup>32</sup>. Choć powiązany jest z innymi dokumentami strategicznymi, to nie wpisuje się on (tak jak i pozostałe) w jakąś bardziej przemyślaną strategię budowania gospodarki wiedzy czy innowacyjności w Polsce (jak to było np. w Korei Południowej<sup>33</sup>). Pod tym względem widać dość dużą niespójność i fragmentaryczność podejmowanych działań.

## Podsumowanie

W dokonanych powyżej przeglądzie dokumentów strategicznych związanych z rozwojem gospodarczym w Polsce skoncentrowano się na dwóch, głównych czynnikach, kluczowych z punktu widzenia współczesnych procesów rozwojowych – wiedzy i innowacjach.

Zauważyć należy, że przemożny wpływ na kształt części polskiej polityki gospodarczej, przynajmniej w zakresie tym, który wynika z umów podpisanych przez polski rząd z Komisją Europejską (a zatem z umów regulujących wykorzystanie funduszy unijnych), miała Strategia Lizbońska. Choć przechodziła ona zmiany, które doprowadziły do możliwości jej implementacji w krajach członkowskich, to nie zawsze – jak się wydaje – krajowe dokumenty za nimi nadążały. Co więcej, część polskich dokumentów strategicznych miała ładnie brzmiące nazwy, nie zawsze wypełnione spójną z nimi treścią. Niemniej szczególnie Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka 2007–2013 może być tym, który – wpisując się w linię rozwojową Unii Europejskiej wytyczoną w jej Strategii Lizbońskiej – przyczyni się do zwiększenia długofalowego tempa wzrostu, opierając go nie – jak często dotąd – na atucie taniej siły roboczej, ale na jej jakości: na kapitale ludzkim.

Naczelny dokument strategiczny w Polsce – „Strategia Rozwoju Kraju 2007–2015” nie uwypukla zbyt mocno postulatów rozwoju zasobów wiedzy i pobudzania innowacyjności. Koncentruje się na rozwiązywaniu tzw. „starych problemów”<sup>34</sup>, czyli na tych związanych z trwającym jeszcze procesem transformacji. Tymczasem Polska powinna już zacząć wchodzić w proces kolejnej transformacji – do gospodarki wiedzy, do oparcia rozwoju na innowacjach (por. trzeci etap rozwoju Portera).

Jednakże mimo tego, najbliższe lata, przynajmniej według „Krajowego Programu Reform 2008–2011”, miały przynieść więcej reform utrzymanych w duchu „lizbońskim”. Potwierdzone to było poprzez dwa programy operacyjne, które choć łącznie miały mniejszą wartość niż program skoncentrowany na bardziej tradycyjnych problemach infrastrukturalnych (oraz „nowszych” – środowiskowych) i choć nadal „więcej się inwestuje w beton, niż w naukę”, to jednak rodzą duże nadzieje na przyszłość. Zwłaszcza POIG: w dużej mierze skoncentrowany na firmach, które – jeśli dokonany byłby

<sup>32</sup> Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka 2007–2013, MRR, Warszawa, 1 października 2007, s. 59.

<sup>33</sup> C. Dahlman, T. Anderson, *Korea and the Knowledge-based Economy. Making the Transition*, OECD and World Bank Institute, Paris 2000.

<sup>34</sup> G. Kolodko, *The „New Economy” and Old Problems. Prospects for Fast Growth in Postsocialist Countries*, „TiGIR Working Paper Series”, nr 9, Warszawa, czerwiec 2001.

właściwy wybór projektów (z czym nie jest łatwo), a także jeśli nie zostałyby to zakłócone przez kryzys finansowy – powinien dać znaczące wyniki dla całej gospodarki i to odnotowywane w krótkim okresie. Ponadto, nie zapomniano o tworzeniu otoczenia instytucjonalnego oraz edukacji społecznej (przez np. promowanie idei własności intelektualnej).

Podsumowując: choć dotychczas programowanie rozwoju nie było wynikiem głębszych refleksji teoretycznych, to mimo wszystko wielostronne konsultacje (choć przeprowadzane początkowo głównie wewnątrz struktur administracji), szczególnie proces ewaluacji *ex-ante* oraz konsultacje społeczne doprowadziły do powstania dokumentów, których realizacja może dać bardzo pozytywne efekty rozwojowe.

## Literatura

1. Bossak J., *Krajowy Program Reform i projekt Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia 2007–2013 a strategia rozwoju atrakcyjnej i konkurencyjnej gospodarki Polski*, [w:] E. Okoń-Horodyńska, K. Piech (red.), *Unia Europejska w kontekście strategii Lizbońskiej oraz gospodarki i społeczeństwa wiedzy w Polsce*, Instytut Wiedzy i Innowacji, Warszawa 2006, s. 138–156.
2. CASE-Doradcy, *Ocena szacunkowa projektu Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka na lata 2007–2013. Raport końcowy*, CASE-Doradcy na zlecenie MRR, Warszawa, listopad 2006 (raport).
3. Dahlman C. i T. Anderson, *Korea and the Knowledge-based Economy. Making the Transition*, OECD and World Bank Institute, Paris 2000.
4. Gólczyk M., Maryewska J., Piech K., *Wyniki badań pt. Rozwój i polityka gospodarcza Polski: Oceny, prognozy, rekomendacje. Edycja 2007 r.*, Instytut Wiedzy i Innowacji, Warszawa, 27 listopada 2007 (raport z badań).
5. Grosse T., *Uwagi na temat Strategii Rozwoju Kraju na lata 2007–2015*, „Analizy i Opinie” 2006, nr 63.
6. *Opinia na temat wstępnej wersji Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka 2007–2013 z 25 maja 2006 r.*, „Opinie i Rekomendacje”, nr 1, z dnia 18 lipca 2006 r.
7. *Opinia na temat wstępnej wersji Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki z 31 maja 2006 r.*, „Opinie i Rekomendacje”, nr 2, z dnia 13 października 2006 r.
8. Kindleberger Ch., *Manias, Panics, and Crashes: A History of Financial Crises*, 3<sup>rd</sup> ed., John Wiley & Sons, New York 1996.
9. Kołodko G., *The „New Economy” and Old Problems. Prospects for Fast Growth in Postsocialist Countries*, „TIGER Working Paper Series”, nr 9, Warszawa, czerwiec 2001.
10. *Krajowy Program Reform na lata 2008–2011 na rzecz realizacji Strategii Lizbońskiej*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa, 18 listopada 2008 r.
11. *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–13 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, maj 2007.
12. Piech K., Stadnik M., *Jak budowano społeczeństwo informacyjne w Wielkiej Brytanii. Czego polscy politycy gospodarczy powinni się nauczyć od brytyjskiego e-ambasadora?*, „e-mentor” 2007, nr 1.
13. Piech K., Podgórski T., *Wyniki ogólnopolskich, naukowych badań ankietowych pt. Rozwój i polityka gospodarcza Polski: oceny, prognozy, rekomendacje*, Instytut Wiedzy i Innowacji, Warszawa, sierpień 2006 (raport z badań).

14. *Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka 2007–2013*, MRR, Warszawa, 28 lipca 2006 r.
15. *Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka 2007–2013*, MRR, Warszawa, 1 października 2007 r.
16. *Program Operacyjny Kapitał Ludzki*, MRR, Warszawa, 7 września 2007 r.
17. *Strategia Rozwoju Kraju 2007–15*, MRR, Warszawa, listopad 2006 r.

#### *Summary*

## **PROGRAMMING OF DEVELOPMENT BASED ON KNOWLEDGE AND INOVATIONS IN POLAND – THE ROLE OF ADMINISTRATION IN STIMULATING DEVELOPMENT OF THE COUNTRY**

The object of analysis is the strategic documents in Poland. Given the size of the paper analysis of the Lisbon Strategy has not been carried out. This Strategy has however become the basic strategic document in the European Union and a starting point to all the EU spending programs, as well as strategies of development in our country.

The analysis shows that the contents of the Lisbon Strategy in Polish strategies and operational programs are often included only on paper, not in practice. These strategies and programs often lack a thorough theoretical analysis or identification of best practices. They are the result of negotiations between various ministries and state agencies rather than of theoretical or expert studies. However, they have included some of the results of public consultation and the conclusions of the ex-ante evaluations. The author participated in these processes, particularly in the field of Operational Program Innovative Economy 2007–2013.