

Stanowisko Zarządu Województwa Zachodniopomorskiego w sprawie projektu Strategii Innowacyjności i Efektywności Gospodarki

Zarząd Województwa Zachodniopomorskiego z uznaniem przyjmuje zaproszenie Ministerstwa Gospodarki do konsultacji projektu Strategii Innowacyjności i Efektywności Gospodarki. Strategia – według jej założeń – ma zapewnić stworzenie wysoce konkurencyjnej gospodarki, opartej na wiedzy i oferującej nowe miejsca pracy. Dokument ten powinien być zatem kamieniem milowym w procesie realizacji europejskiej Strategii na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu EUROPA 2020, a także w procesie tworzenia krajowych i regionalnych programów operacyjnych na okres 2014-2020.

Po zapoznaniu się z projektem Strategii Innowacyjności i Efektywności Gospodarki (wersja z dnia 17 lutego 2011 roku, zamieszczona na stronie Ministerstwa Gospodarki, plik SIEG_ver_0.3_17_02_2011) Zarząd Województwa Zachodniopomorskiego wyraża stanowisko, że projekt ten w istotnym zakresie nie spełnia kryteriów merytorycznych i formalnych związanych z realizacją polityki rozwoju oraz wymogów przyjętej przez Rząd standaryzacji krajowych dokumentów strategicznych.

Dla uzasadnienia powyższego stanowiska Zarząd Województwa Zachodniopomorskiego przedstawia uwagi merytoryczne oraz formalne dotyczące projektu Strategii Innowacyjności i Efektywności Gospodarki (zwanej dalej *Strategią*) i postuluje o ich uwzględnienie.

I. Uwagi ogólne i zgodność *Strategii* z przepisami

1) Projekt *Strategii* nie powołuje się na podstawy prawne jej utworzenia, w tym przede wszystkim na ustawę z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Ponadto zakres treści *Strategii* w istotnym zakresie nie jest zgodny z zapisami tej ustawy (art. 9 pkt 3 i art. 13 ust. 1). W dokumencie nie przedstawiono bowiem zupełnie prognozy trendów rozwojowych oraz systemu realizacji i ram finansowych, zaś pozostałe 4 wymagane ustawą elementy (diagnoza sytuacji, cele rozwoju, wskaźniki realizacji, kierunki interwencji) nie zostały zrealizowane w sposób zadowalający – patrz dalsze uwagi.

2) Zakres tematyczny *Strategii* nie jest w pełni zgodny z wymogami *Planu uporządkowania strategii rozwoju*, przyjętego przez Radę Ministrów w dniu 24 listopada 2009 r. W niewystarczającym stopniu zostały poruszone takie zagadnienia, jak: rozwój usług, rozwój sektorów przemysłu i budownictwa, rozwój sektora rolnego, rybołówstwo, innowacyjność i społeczeństwo informacyjne (patrz szczegółowe uwagi w dalszej części). Natomiast zbyt szeroko zostały opisane zagadnienia infrastruktury i rozwoju kapitału ludzkiego, (szczególnie, że tematyka ta ma być przedmiotem innych strategii) a także inne zagadnienia stanowiące otoczenie *Strategii*, wskutek czego wydaje się, że dwa zasadnicze obszary *Strategii*, tj innowacyjność oraz efektywność gospodarki zostały na tym tle potraktowane zbyt marginalnie w konsekwencji czego *Strategia* bardzo słabo wskazuje i wykorzystuje związek pomiędzy nimi.

3) *Strategia* wykazuje słaby związek z Raportem „Polska 2030” oraz *Krajową Strategią Rozwoju Regionalnego* (KSRR) przyjętą przez Radę Ministrów w lipcu 2010. Można było oczekiwać, że to właśnie

Strategia wskaże, w jaki sposób zostanie uszczegółowiony i wdrożony model polaryzacyjno-dyfuzyjny będący głównym założeniem koncepcyjnym KSRR. Ponadto *Strategia* nie zauważa mających z nią związek obecnych i przyszłych (będących przedmiotem prac) dokumentów programowych Unii Europejskiej, w tym np. *Strategii Lizbońskiej*, raportów kohezyjnych, Strategii UE dla Regionu Morza Bałtyckiego.

4) Projekt *Strategii* został napisany w sposób niedbały pod względem językowym i redakcyjnym w stopniu uniemożliwiającym jego dalsze procedowanie w tej postaci. Jakość użytego języka odbiega od przyjętych standardów dla tej rangi dokumentów. Zastrzeżenia budzą: zdania wielokrotnie podrzędnie złożone, nieskładna stylistyka, dowolność stosowania określeń i znaczeń, nadużywanie słów obcych, nieuzasadnione uogólnienia, powoływanie się na obiegowe opinie oraz zmiany stylu. Odnosi się wrażenie, że dokument został złożony z tekstów wyłowionych przypadkowo, np. z internetu. Niezrozumiałym jest, dlaczego w *Strategii* choć w części nie wykorzystano mających znacznie wyższą jakość dokumentów własnych Ministerstwa Gospodarki przygotowanych przez Departament Analiz i Prognoz czy też dokumentów Ministerstwa Rozwoju Regionalnego.

II. Uwagi do części diagnostycznej *Strategii*

1) *Strategia* nie omawia otoczenia prawno-instytucjonalnego procesów innowacyjnych w Polsce, w tym ustawy o niektórych formach wspierania działalności innowacyjnej, ustaw regulujących działalność szkół wyższych oraz jednostek badawczo-rozwojowych, ustaw regulujących prawa własności intelektualnej, ustawy o utworzeniu Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości (PARP), a także dokumentów Unii Europejskiej.

2) Zdecydowanie zbyt lakonicznie oceniono stan innowacyjności w Polsce. Nie przedstawiono żadnych analiz sektorowych, nawet dla najprostszego podziału na przemysł, usługi i rolnictwo. Słabo opisano współpracę pomiędzy przedsiębiorstwami, a sektorem B+R. Nie pokazano popytu na rozwiązania innowacyjne w odniesieniu do wielkości przedsiębiorstw. Nie wskazano roli klastrów w rozwoju innowacyjności, a także nie pokazano stanu ich rozwoju. Nie przedstawiono prawie żadnych różnicowań regionalnych dotyczących rozwoju i otoczenia innowacyjności np. nakładów przedsiębiorstw na B+R, aktywności patentowej, koncentracji przedsiębiorstw w odniesieniu do ludności, uczestnictwa w kształceniu ustawicznym, stanu zasobów ludzkich w sektorze naukowo-technologicznym, czy potencjału kadry naukowej. Brakuje omówienia systemu transferu i komercjalizacji wiedzy.

3) Nie oceniono istniejących dotychczas narzędzi wsparcia innowacji w Polsce (np. Krajowy System Innowacji, regionalne i krajowe programy operacyjne, programy ramowe UE, narzędzia stworzone przez PARP) i nie zdiagnozowano braków oraz potrzeb w tym zakresie (także w odniesieniu do poszczególnych rodzajów narzędzi).

4) Mimo podkreślania, że kluczową kwestią dla podniesienia konkurencyjności i innowacyjności województw jest sprawna realizacja Regionalnych Strategii Innowacyjności, nie dokonano oceny ich roli i skuteczności pomimo, że są to jedyne dokumenty strategiczne w oparciu o które dotychczas rozwijano innowacyjność w Polsce. Nie dostrzeżono także roli samorządów wojewódzkich w tym zakresie.

5) Zbyt duży nacisk został położony na analizę sytuacji makroekonomicznej, a w szczególności kondycji finansów publicznych w Polsce. Pozostaje to w sprzeczności z przyjętą w *Strategii* zasadą, że finanse publiczne mają stymulować, a nie zastępować procesy innowacyjne i efektywnościowe.

6) W analizie jakości otoczenia działalności gospodarczej skoncentrowano się na obciążeniach administracyjnych i prawnych które przedstawiono jako główną barierę prowadzenia biznesu w Polsce lecz jednocześnie nie wykazano kluczowego wpływu tych obciążeń na hamowanie rozwoju innowacyjnej gospodarki.

7) Mimo stwierdzenia, że w ostatnich latach w polskiej gospodarce istotną rolę odgrywają środki z funduszy UE, nie omówiono tego zagadnienia ani w sposób ogólny ani w kontekście innowacji i efektywności gospodarki. Skupiono się natomiast na analizie systemu dystrybucji tych środków, co ma w *Strategii* znaczenie pośrednie. Podobnie rzecz się ma w odniesieniu do analizy funduszy pożyczkowych i poręczeniowych.

8) W niektórych miejscach zagadnienia omawiane w diagnozie ilustrowane są niewłaściwymi wskaźnikami. np. wydaje się, że pomiar popytu na kapitał ilością rozpoczętych lub zrealizowanych inwestycji

jest zbyt dużym uproszczeniem. Podobnie, efektywność kapitału (wg definicji sformułowanej przez autorów) jest na tyle słabo skorelowana z innowacyjnością gospodarki, że nie może służyć jako jej miernik.

III. Uwagi do układu wykonawczego i części wdrożeniowej

1) Zamieszczona w *Strategii* wizja, zajmująca mniej niż 1 stronę tekstu, jest zdecydowanie zbyt lakoniczna. Poprawnie sporządzona wizja powinna pokazywać zarówno ogólny stan gospodarki w wyniku wdrożenia *Strategii*, jak i stan poszczególnych stron procesu innowacyjnego (przedsiębiorstwa, sfera B+R, instytucje wsparcia) ze wskazaniem współpracy pomiędzy nimi. Wizja powinna także uwzględniać rozwój kluczowych sektorów oraz, gdy jest to uzasadnione, pokazywać różnicowania regionalne oraz powiązania międzynarodowe i transgraniczne.

2) Logika układu wykonawczego (cel strategiczny, zasady horyzontalne, cele operacyjne, obszary priorytetowe, kierunki interwencji) została wyjaśniona w sposób niewystarczający. Diagram Ishikawy, który miał zilustrować schemat interwencji strategicznej, bardziej odpowiada uwarunkowaniom tworzenia innowacji i wzrostu efektywności zasobów, nie przedstawiając interwencji w dosłownym tego słowa znaczeniu. Między innymi z tych powodów w układzie wykonawczym *Strategii* występują liczne błędy przedstawione poniżej.

3) Przedstawione zasady horyzontalne, które same w sobie nie budzą zastrzeżeń, w większości przypadków nie znajdują odbicia w części diagnostycznej *Strategii*.

4) Cele operacyjne zostały sformułowane w sposób błędny, zarówno co do ich brzmienia, jak i formy. Mają one bowiem charakter horyzontalny i powinny zostać dołączone do zasad horyzontalnych. Do tak przedstawionych celów nie sposób dobrać wskaźników realizacji, czego w istocie nie zrobiono. Podane cele operacyjne nie zostały w tekście opisane nawet w najkrótszej formie. Nie pokazano też jakichkolwiek dalszych powiązań celów operacyjnych, w tym z obszarami priorytetowymi oraz z częścią wdrożeniową *Strategii*, co także potwierdza ich błędny dobór. Biorąc powyższe pod uwagę wydaje się, że rolę celów operacyjnych w większym stopniu pełnią obszary priorytetowe, z zastrzeżeniami podanymi poniżej.

5) Przywołanie „najlepszych praktyk” mieszczących się w ramach w opisie obszarów priorytetowych wydaje się nie do końca trafione, a ich wybór może nawet budzić obawy o kryptoreklamę.

6) Wychodząc z założenia (przyjętego zresztą w *Strategii*), że uwarunkowania makroekonomiczne należy traktować jedynie jako tło dla podejmowanych interwencji, należy wskazać, że obszary priorytetowe nr 1 (Zapewnienie lepszych warunków makroekonomicznych), 2 (Kreowanie lepszego systemu prawnoinstytucjonalnego) i 3 (Kreowanie wysokiej jakości administracji w sferze gospodarki) powinny zostać połączone np. pod nazwą „Kreowanie otoczenia procesów gospodarczych”.

7) Obszar priorytetowy nr 4 (Tworzenie wysokiej jakości infrastruktury) powinien zostać rozdzielony zgodnie z tworzącymi go kierunkami interwencji 4.1. (Wspieranie budowy i rozwoju oraz rozszerzanie dostępu do infrastruktury B+R) oraz 4.2. (Wspieranie rozwoju, poprawa efektywności i dostępu do infrastruktury komunikacyjnej) z tym, że ten drugi kierunek powinien być poświęcony wyłącznie infrastrukturze społeczeństwa informacyjnego, zaś zapisy dotyczące infrastruktury transportowej powinny zostać usunięte, gdyż są przedmiotem odrębnej strategii.

8) W opisie obszaru priorytetowego nr 5 (Wzrost efektywności wiedzy - wspieranie rozwoju sfery B+R i transferu wiedzy) podano obszerne informacje mające tylko częściowy związek z podanymi następnie kierunkami działań. Dotyczy to np. obszaru foresightu, który mimo uwzględnienia w części opisowej nie został (choć powinien być) uwzględniony w kierunkach interwencji. Ponadto w ramach tego obszaru należy więcej uwagi poświęcić rozwojowi nauki jako strony podażowej procesów innowacyjnych.

9) Zakres rzeczowy obszaru priorytetowego nr 6 (Wzrost efektywności pracy - wspieranie rozwoju kadr) wydaje się być za szeroki, co powoduje jego pokrywanie się z tworzoną równoległe *Strategią rozwoju zasobów ludzkich*. Proponuje się zawężenie zakresu tego obszaru do kwestii związanych bezpośrednio z innowacyjnością i efektywnością gospodarki – np. rozwój zasobów ludzkich pracujących w obszarze innowacji (brokerzy technologii, animatorzy klastrów, specjaliści ds. własności intelektualnej, brokerzy informacji).

10) W rozdziale „System wdrażania” zasadniczo nie zaprezentowano takiego systemu. Rozdział traktuje sprawę lakonicznie i pobieżnie, brakuje jasno sprecyzowanej odpowiedzialności za wdrażanie, brakuje wskazania dokładnego podziału odpowiedzialności pomiędzy poszczególne instytucje. W obecnym kształcie nie wiadomo, kto powinien się czym zająć. Autorzy wskazują, że „system wsparcia w zakresie innowacyjności i efektywności gospodarki zostanie uszczegółowiony w dokumentach niższej rangi: programach i politykach, zawierających wachlarz działań na rzecz realizacji celów *Strategii*”. Oznacza to, że autorzy nie mają w zasadzie pomysłu na jej realizację. Ponadto zaproponowany system wdrażania nie dostrzega szczebla regionalnego i nie podaje zasad współpracy z nim pomimo, że odgrywa on obecnie istotną rolę w rozwoju innowacyjności. Błędna i niezrozumiała jest także tabela obrazująca powiązanie *Strategii* z innymi strategiami rozwoju.

11) W dokumencie nie określono sposobu mierzenia efektów wdrożenia *Strategii* oraz nie wskazano instytucji odpowiedzialnej za monitoring. Zaprezentowany „System sprawozdawczości i monitorowania” ogranicza się jedynie do pokazania katalogu wskaźników, niejednokrotnie bez podania wartości bazowych i/lub docelowych. Na 65 zaprezentowanych wskaźników jedynie 26 (oznaczonych jako „kluczowe”) będzie obligatoryjnie monitorowanych. Nie wiadomo zatem, w jakim celu opracowano pozostałe wskaźniki. Brakuje także kart wskaźników, a niektóre wskaźniki są nieadekwatne do obszaru, jaki mają mierzyć.

12) W dokumencie zupełnie nie wskazano sposobu, kwot i źródeł finansowania *Strategii* pomimo że informacja na temat systemu finansowania (wymagana zresztą zapisami ustawowymi) jest niezbędna dla zaplanowania przyszłych programów operacyjnych i programów rozwoju realizujących *Strategię*.