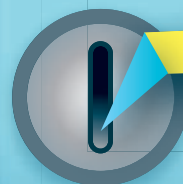
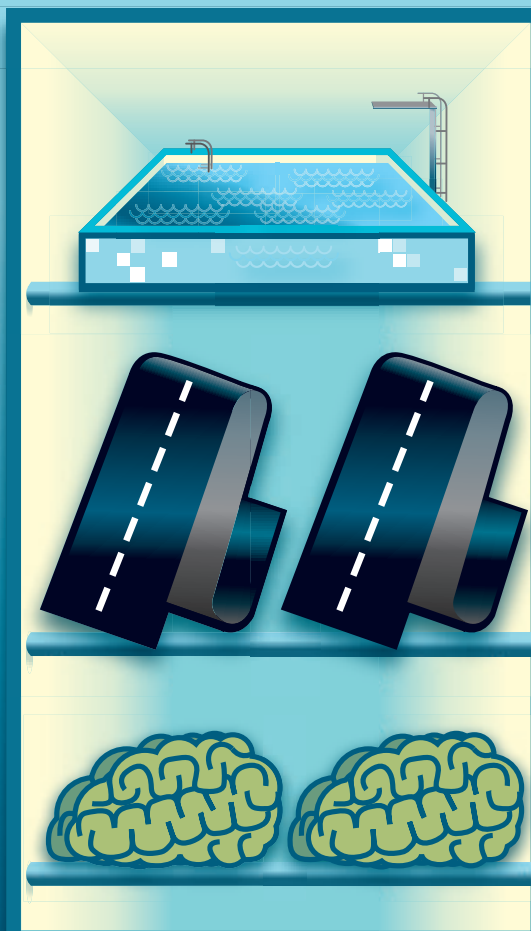




Pomorski Przegląd Gospodarczy

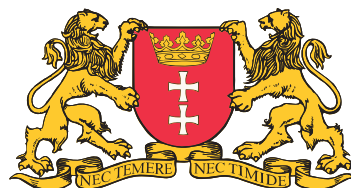
**Nowe fundusze unijne -
wydać czy zainwestować?**



Partnerzy i sponsorzy Pomorskiego Przeglądu Gospodarczego:
Samorząd Województwa Pomorskiego, Miasto Gdańsk,
Grupa LOTOS S.A., Grupa ENERGA S.A.,
Nordea Bank Polska S.A.



SAMORZĄD
WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO



GDAŃSK
miasto wolności



W NUMERZE

NOWE FUNDUSZE UNIJNE – WYDAĆ CZY ZAINWESTOWAĆ?

- Artur Kielbasiński **8** *Słowo tłumi rozwój*
- dr Paweł J. Dąbrowski **12** *Antydotacyjny dekalog*
- Piotr Stronkowski **19** *Wskaźnik ≠ rezultat*
- Paweł Orłowski **25** *Połączyć ogień z wodą*
- dr Hanna Jahns **31** *Spójność interesem Europy*
- Paweł Chorąży **35** *Środki uświęcają cel?*
- prof. dr hab. Paweł Swianiewicz **38** *Nie bójmy się priorytetów!*
- Arkadiusz Śmigielski **43** *Nie wszystko złoto, co się świeci*
- prof. dr hab. Edmund Wnuk-Lipiński **47** *Wyciskanie brukselki?*
- Jerzy Bartnicki,
dr Adam Mikołajczyk,
Marcin Nowicki,
Stanisław Szultka **51** *O funduszach unijnych bez krawatów*
- dr Maciej Tarkowski **59** *Sytuacja gospodarcza województwa pomorskiego w I kwartale 2013 roku*

redaktor naczelny

Jan Szomburg Jr.

redaktor prowadzący

Wojciech Woźniak

korekta i dystrybucja

Katarzyna Topka

ilustracje i projekt okładki

Jarosław Bujny

autor portretów

Krzysztof Wieliczko

ISSN 1506-6150

© Copyright by Instytut Badań
nad Gospodarką Rynkową

Wszelkie uwagi i opinie na temat
„**Pomorskiego Przeglądu Gospodarczego**”
prosimy kierować pod adresem:
Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową
ul. Do Studzienki 63, 80-227 Gdańsk
tel.: +48 58 524 49 00
faks: +48 58 524 49 08
e--mail: redakcja@ppg.gda.pl
<http://www.ppg.gda.pl>

„PPG” ukazuje się dzięki pomocy:
Samorządu Województwa Pomorskiego,
Miasta Gdańsk,
Grupy LOTOS S.A.,
Grupy ENERGA S.A.,
Nordea Banku Polska S.A.

Redakcja zastrzega sobie prawo opracowywania,
dokonywania skrótów oraz nadawania tytułów
i śródtytułów nadesłanym tekstom.

Opinie zawarte w prezentowanych artykułach nie zawsze
odzwierciedlają stanowisko IBnGR.

OD REDAKCJI

Kończy się kolejna perspektywa finansowa Unii Europejskiej. Pierwsza, w której Polska przez cały jej okres uczestniczyła jako pełnoprawny członek Wspólnoty. Niezaprzeczalnie, dzięki tej pomocy udało się w naszym kraju osiągnąć bardzo wiele, chociażby w obszarze infrastruktury czy ogólniej rzecz ujmując, w sferze nadganiań cywilizacyjnych zapóźnień. Polska bardzo dobrze poradziła sobie z absorpcją funduszy strukturalnych, mimo iż dość mocno artykułowane były obawy o to czy będziemy w stanie wykorzystać zarezerwowane dla nas środki.



Jan Szomburg Jr.

wiceprezes Zarządu
Instytutu Badań
nad Gospodarką Rynkową,
redaktor naczelny
Pomorskiego Przeglądu
Gospodarczego



Wojciech Woźniak

redaktor prowadzący
Pomorskiego Przeglądu
Gospodarczego

Rok 2014 rozpocznie nową perspektywę budżetową UE. Przez kolejne siedem lat z puli polityki spójności do naszej dyspozycji będziemy mieli ok. 300 mld złotych. Pokazaliśmy już, że absorpcja takiej sumy najprawdopodobniej nie będzie dla nas dużym problemem. Nie musimy się więc martwić o to, jakim sposobem wprowadzić te środki do krwioobrotu naszej gospodarki. To jednak nie wystarczy.

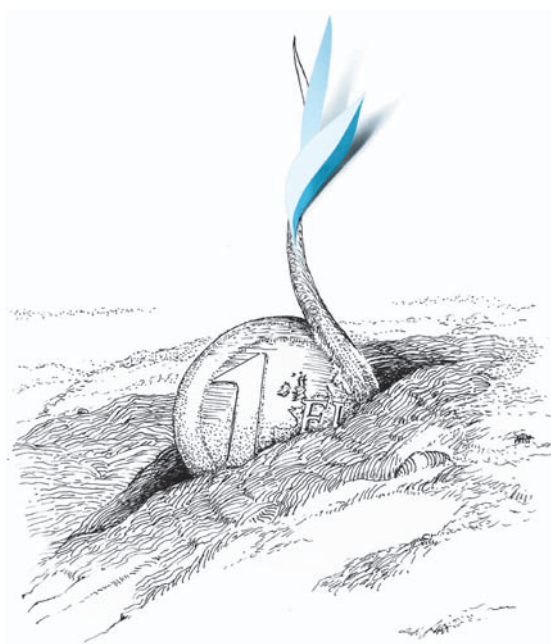
Nowa perspektywa to odpowiedni moment na kolejny krok na naszej drodze rozwoju. Czas na zadanie sobie zasadniczych pytań. Co zrobić, by fundusze UE nie tyle sprawnie wydać, co mądrze zainwestować? Na co przeznaczyć te pieniądze? Jak uniknąć ich zmarnotrawienia na betonowe i szklane „pomniki roz-

woju” – świecące pustkami i nie spełniające pokładanych w nich nadziei obiekty (np. niektóre stadiony czy parki naukowo-technologiczne)? W jaki sposób dystrybuować środki unijne tak, by trafiały one w przedsięwzięcia

efektywne i to zarówno z punktu widzenia rozwoju gospodarczego jak i społecznego? Jaka lekcja płynie z doświadczeń państw członkowskich takich jak Irlandia, Hiszpania czy Grecja?

By odpowiedzieć na te pytania potrzebna nam jest bezprecedensowa, ogólnonarodowa debata. Tylko w ten sposób będziemy mogli dojść do konsensusu dotyczącego wspólnej wizji rozwoju naszego kraju, naszych regionów, miast i wsi. Ważne jednak, by efektem takiej debaty nie był jedynie „koncert życzeń”, a mądra i selektywna strategia. W przeciwnym wypadku istnieje spore ryzyko, że za unijne pieniądze nie zbudujemy „rozwojowej trampoliny”, a przyczepimy sobie do nogi kulę, która może skutecznie spowolnić nasz marsz na drodze postępu.

Stawka jest tym większa, że zbliżająca się unijna „siedmiolatka”, będzie prawdopodobnie ostatnią tak hojną dla nas perspektywą budżetową. Co więcej, nasz udział we Wspólnocie to nie tylko szczodre transfery ze skarbca UE. Pociąga on za sobą różnego rodzaju koszty i wyrzeczenia: finansowe, jak choćby składka członkowska, a także polityczne – np. kompromisy dotyczące polityki klimatycznej



i energetycznej UE. Nie możemy zatem traktować pomocy z Unii tylko jako „darmowego obiadu” – środków, które możemy bezrefleksyjnie skonsu-
mować. Dobrze przemyślmy naszą strategię na najbliższe 7 lat, bo najprawdopodobniej kolejnej takiej szansy na rozwojowe przyspieszenie nie będziemy mieli przez długi czas...

Nowe fundusze unijne – wydać czy zainwestować?



Artur Kielbasiński
publicysta, wydawca
w „Gazecie Wyborczej”
i serwisie wyborcza.biz

Słowo tłumaczy rozwój

Gdy w Polsce rozmawiamy o funduszach europejskich, znacznie częściej zadajemy sobie pytania zaczynające się od słowa „ile”, niż od słów „jak” czy „po co”. Politykom (zarówno tym u władzy, jak i w opozycji) łatwiej jest licytować się na wysokość kwoty „wywalczonej” w Brukseli, niż konkurować różnymi wizjami rozwoju kraju, które te pieniądze mogłyby pomóc zrealizować. Kamyczek wpada też do ogródka mediów, które znakomicie dostroiły się do przekazu polityków i brną w rozliczaniu rządu z kwot czy poziomu absorpcji, z rzadka pytając – „co chcemy dzięki temu osiągnąć?”. Co możemy zrobić, by odmienić język tej debaty?

8



dr Paweł J. Dąbrowski
doradca ds.
przedsiębiorczości,
innowacji i negocjacji

Antydotacyjny dekalog

Poziom absorpcji środków unijnych jest w Polsce imponujący – to z pewnością duży sukces. Dzięki funduszom udało się nam nadrobić sporą część cywilizacyjnych zaległości – szczególnie w obszarze infrastruktury. Część środków została też przeznaczona na wspomaganie i rozwój polskiej przedsiębiorczości. Głównym instrumentem tej pomocy były bezzwrotne dotacje i tego już niestety nie można uznać za sukces. Dlaczego? Bo dotacje wcale nie „nawożą”, tylko „wyjaławiają głębę przedsiębiorczości”, nie przyczyniają się do rozwoju firm, tylko biurokracji, promują w społeczeństwie postawy klientelistyczne, niszczą rynek i mnożą najróżniejsze (nie tylko finansowe!) koszty dla całej naszej gospodarki. Nadchodząca perspektywa budżetowa UE powinna postawić na „dotacyjny detoks” i promocję rynkowych modeli wspierania przedsiębiorczości i innowacyjności.

12



Piotr Stronkowski
General Manager
Monitoring and
Evaluation,
Coffey International
Development Sp. z o.o.

Wskaźnik ≠ rezultat

Polityka publiczna powinna prowadzić do konkretnej jakościowej zmiany, do określonego rezultatu. Jak taki rezultat zmierzyć? To proste, trzeba wykorzystać odpowiednie instrumenty pomiaru, czyli wskaźniki. Tak mówi teoria. Praktyka pokazuje, że osiąganie wartości wskaźników określonych w założeniach projektów staje się często celem samym w sobie. Odbija się to na jakości podejmowanej interwencji, psuje politykę publiczną i hamuje rozwój. Złe przykłady z przeszłości nie powinny jednak odstraszać od wykorzystywania wskaźników w zarządzaniu publicznym. Wręcz przeciwnie. Mądrze wykorzystane, pomagają lepiej i celniej adresować publiczną interwencję i rozwiązywać związane z nią problemy. Nie możemy jednak dopuścić, by stały się one dla nas Św. Graalem i jedyną latarnią na drodze programowania rozwoju.

19



Paweł Orłowski
podsekretarz stanu
w Ministerstwie Rozwoju
Regionalnego

Połączyć ogień z wodą

Środków z funduszy UE nie traktujemy jak „kroplówki”. Są one raczej pozytywnym „dopalaczem” zmian, których i tak musielibyśmy dokonać, myśląc o rozwoju naszego kraju. Zarówno „twarda” jak i „miękka” strona interwencji publicznej mają służyć temu samemu celowi – budowaniu naszej konkurencyjności gospodarczej. Konkurencyjności, która nie będzie już opierać się tylko na niskich kosztach produkcji, lecz przede wszystkim na unikatowych branżach, produktach i usługach. Taka transformacja to spore wyzwanie. Wiemy, że musimy zgodzić się na większą elastyczność i akceptować większy margines błędu, bo bez nich nie ma innowacyjności. Połączenie biurokratycznej dokładności i większej skłonności do ryzyka to łączenie ognia z wodą – niemniej jednak szukamy rozwiązań. Filarami nowej perspektywy programowania będą partnerstwo, decentralizacja i dzielenie się odpowiedzialnością. Na ścieżkę trwałego rozwoju musimy wkroczyć razem: rząd, samorzady, przedsiębiorstwa, sektor nauki i partnerzy społeczni.

25



dr Hanna Jahns
członkini gabinetu
komisarza Unii Europejskiej
ds. polityki regionalnej
Johannesa Hanna

Spójność interesem Europy

Komisja Europejska stawia na myślenie strategiczne i perspektywiczne. Każdy dofinansowany projekt powinien być elementem większej całości, strategii rozwoju. Jak pokazał kryzys, dobrobyt nie jest dany raz na zawsze, a wykładnikiem sukcesu nie jest liczba kilometrów nowych dróg czy torów kolejowych, lecz realne i trwałe efekty takich inwestycji. Minimalizowanie różnic pomiędzy regionami Wspólnoty pozostaje nadrzędnym celem polityki spójności – leży ono w interesie zarówno beneficjentów pomocy, jak i jej głównych „sponsorów”. Elastyczne są za to narzędzia i sposoby osiągnięcia głównego celu – w jednym przypadku będzie to infrastruktura, w innym wspieranie rynku pracy. Jaka będzie europejska polityka spójności w latach 2014–2020? Jakiego typu projekty będą preferowane w dobie kryzysu?

31



Paweł Chorąży
dyrektor Departamentu
Zarządzania Europejskim
Funduszem Społecznym
w Ministerstwie Rozwoju
Regionalnego

Środki uświęcają cel?

Polska administracja do perfekcji opanowała zdolność „wyciskania brukselki”, czyli jak największej absorpcji funduszy unijnych. To dobrze. Nadszedł jednak czas, by środek ciężkości w programowaniu rozwoju naszego kraju przenieść z „ile” na „jak”. Owo „jak” nie powinno wynikać jednak z samego faktu istnienia środków pomocowych z UE. Pieniądze pochodzące z funduszy unijnych muszą być traktowane jako bonus rozwojowy wspierający kluczowe dla Polski obszary. Doświadczenie krajów Południa Europy wskazuje nam, byśmy – wydając europejskie pieniądze – brali pod uwagę ramy (mądrych!) polityk publicznych na różnych szczeblach oraz realizowali projekty przynoszące rzeczywiste korzyści, a nie życzeniowe wizje.

35



prof. dr hab. Paweł
Swianiewicz
Wydział Geografii i Studiów
Regionalnych Uniwersytetu
Warszawskiego

Nie bójmy się priorytetów!

Polska w znacznym stopniu nadrobiła zapóźnienia cywilizacyjne i w nowej perspektywie finansowej UE przeważająca większość środków skierowana zostanie na projekty przekładające się na rozwój gospodarczy. Najpierw musimy jednak dokonać wyboru priorytetów. Nie jest możliwe obdzielenie wszystkich „po trochu”. W mijającej perspektywie spora część środków została przeznaczona na projekty mało efektywne. Jednak powoli uczyliśmy się na błędach i przywiązujemy coraz większą wagę do rzeczywistej jakości wybieranych projektów. Tę jakość najlepiej widać „z bliska”, czyli z poziomu lokalnego – tylko tam można rzetelnie ocenić, czy projekt ma sens, czy nie jest np. za drogi. Tam spoczywa odpowiedzialność za rozwój.

38



Arkadiusz Śmigieński
prezes Zarządu
OptiNav Sp. z o.o.

Nie wszystko złoto, co się świeci

Polska gospodarka rynkowa jest wciąż młoda. Nadal uczymy się, jak efektywnie wspierać przedsiębiorców. W ostatnich latach jednym z ważniejszych ogniw tych mechanizmów stały się unijne dotacje. Na pozór to świetnie – przedsiębiorcy szukają pieniędzy, których nie muszą oddawać. Rzeczywistość nie jest jednak tak różowa. Pozyskanie dotacji pochłania mnóstwo czasu i innych cennych zasobów. Po drugie, zaburzona zostaje rynkowa równowaga. Po trzecie, pieniądze to nie wszystko – równie ważne jest wsparcie mentorskie i przede wszystkim przyzwolenie na popełnianie błędów i uczenie się na nich. Tego najbardziej potrzebują start-upy i przedsięwzięcia innowacyjne.

43



prof. dr hab. Edmund Wnuk-
Lipiński
rektor honorowy Collegium
Civitas

Wyciskanie brukselki?

Historyczne doświadczenia związane m.in. z zaborami, II wojną światową czy okresem komunizmu są źródłem często spotykanego wśród Polaków przekonania, że „należy nam się” wsparcie z zewnątrz. Postawa ta jest słabością naszej polityki – będąc członkiem Unii Europejskiej nie traktujemy siebie jako współgospodarza, lecz petenta, który wiecznie oczekuje pomocy. Trudna przeszłość naszego kraju przekłada się również na to, że wolimy konsumować niż inwestować pieniądze. To się jednak zmienia. Coraz częściej zdajemy sobie sprawę, że publiczne pieniądze można wydać dobrze lub źle. Powoli rodzi się w nas też poczucie odpowiedzialności za dobro wspólne i poczucie wspólnotowości – nie tylko w wymiarze narodowym, ale też w kontekście naszego miejsca w Europie.

47

Jerzy Bartnicki
dyrektor Powiatowego
Urzędu Pracy w Kwidzynie

dr Adam Mikołajczyk
Urząd Marszałkowski
Województwa Pomorskiego

Marcin Nowicki
Instytut Badań nad
Gospodarką Rynkową

Stanisław Szultka
Instytut Badań nad
Gospodarką Rynkową

O funduszach unijnych bez krawatów

Stawianie na ilość, nieselektywność i brak dostosowania wsparcia do lokalnych uwarunkowań to jedne z największych bolączek związanych z dotychczasowym sposobem dystrybucji środków unijnych. Co więcej, bezrefleksyjna pogoń za jak najszybszym wydaniem jak największej sumy pieniędzy, nierzadko „napędzana” przez media, wypacza sens unijnego wsparcia – problemy są zasypywane, nie – rozwiązywane. Nowa perspektywa musi być inna – mniej efektownego „przecinania wstęg”, mniejsze zapatrzenie we wskaźniki, więcej współpracy publiczno-prywatnej, oddolnego programowania i trzeźwej oceny podejmowanych projektów.

51

SŁOWO TŁUMI ROZWÓJ



Artur Kielbasiński

publicysta, wydawca
w „Gazecie Wyborczej”
i serwisie wyborcza.biz

Mimo 9-letniej obecności w Unii Europejskiej, w której Polska jest postrzegana jako „mistrz” w wykorzystywaniu unijnych dotacji, widzę pewien poważny mankament. Otóż, nie nauczyliśmy się rozmawiać o środkach unijnych.

Błędy polityków

Deficyt tej umiejętności widoczny jest na wielu poziomach, począwszy od rządu i Sejmu, na mediach lokalnych skończywszy. Oczywiście, zależnie od punktu odniesienia, różne są jego powody i objawy.

Na poziomie, nazwijmy to: polityczno-centralnym, rozmowa o funduszach europejskich sprowadza się do wyznaczania celu w postaci uzyskania odpowiednich środków w trakcie europejskich negocjacji budżetowych. „Przywiezienie z Brukseli” 300 mld złotych było jednym z filarów programu wyborczego Platformy Obywatelskiej w 2011 r. Cel spełniono, ale nie to jest najważniejsze.

Publiczna debata o kwocie przywiezionej z Brukseli okazała się ważniejsza od debaty o celach, jakie dzięki tym środkom zamierzamy osiągnąć jako kraj. W dyskusji nie próbuje się odpowiedzieć na pytania: „ile miejsc pracy powstanie dzięki tym środkom?”, „co konkretnie osiągną polskie firmy?”, „jakie cele rozwojowe zrealizujemy?”.

Niestety, poza hasłem „przywiezienia” owych 300 mld zł, rząd nie przedstawił szerszej publiczności wizji, na co zostaną one przeznaczone. Co więcej, zapowiedź premiera Donalda Tuska, że „rusza w Polskę”, by dyskutować o sposobie wydawania tych pieniędzy, faktycznie nie wyszła poza fazę planów. Niepokojące, że premier zapowiadał debatę dotyczącą jedynie tego, „na co mamy wydać te pieniądze”, nie sygnalizując innego problemu – „jak najlepiej wydać te pieniądze”.

Publiczna debata o kwocie okazała się zatem ważniejsza od debaty o celach, jakie dzięki tym środkom zamierzamy osiągnąć jako kraj. Poza ośrodkami naukowymi i administracyjnymi (i to nie wszystkimi) nie widać pogłębionej refleksji na temat efektywności wydatkowania środków. W dyskusji nie próbuje się odpowiedzieć na pytania: „ile miejsc pracy powstanie dzięki tym środkom?”, „co konkretnie osiągną polskie firmy?”, „jakie cele rozwojowe zrealizujemy?”. Nie jest to problem jedynie polityków koalicji rządzącej. W trakcie ostatnich negocjacji w sprawie budżetu Unii postawa opozycji ograniczała się do „mobilizowania” rządzących do pozyskania dla Polski oczekiwanych kwot. Nie było mowy o merytorycznej dyskusji o przyszłym

wykorzystaniu środków czy zasadach oceny ich efektywności. Opozycja również zagrała więc „kwotą do przywiezienia”.

Błędy mediów

Niewątpliwie na poziom debaty publicznej wpływ ma także postawa dużej części polskich mediów. Ich powierzchowne podejście do problematyki zdaje się wynikać z trzech czynników.

Po pierwsze, w postrzeganiu środków unijnych media idealnie dostosowały się do uproszczonego przekazu, jaki przedstawiają politycy. Łatwo bowiem było zadawać pytania: „będzie 300 mld czy nie?”. Trudniej dyskutować o tym, jak sensownie te pieniądze wydać. Przyznajmy jednak szczerze – sposób wydatkowania środków nie był tematem, który interesował „szerokie masy odbiorców”. Taka postawa mediów wpływała z kolei na postawę polityków licytujących się „ile przywieźć i komu zabrać, by Polska dostała”. Ich kolejne ekscesy słowne pobudzały natomiast media. W ten sposób doszło do samonapędzającego się mechanizmu pisania o budżecie. Pytanie „ile” zdominowało wszystkie inne problemy.

Po drugie, środki unijne to temat trudny do atrakcyjnego pokazywania. Owszem, dobrze „sprzeda się” w mediach raport o budowanych drogach (z odpowiednią dawką krytyki), można pokazać uruchamiany odcinek autostrady czy oczyszczalnię

W postrzeganiu środków unijnych media idealnie dostosowały się do uproszczonego przekazu, jaki przedstawiają politycy. Łatwo bowiem było zadawać pytania: „będzie 300 mld czy nie?”. Trudniej dyskutować o tym, jak sensownie te pieniądze wydać.

ścieków. Jednak media „nie przepadają” obecnie za dobrymi wiadomościami. Kłopoty z budową autostrady pod Łodzią spowodowane przez chińską firmę Covec zdominowały wiosną 2012 r. całą dyskusję o trwającym wówczas programie inwestycyjnym. Oczywiście, o sprawie należało pisać i to szeroko, ale doszło do ewidentnego zniekształcenia obrazu rzeczywistości. Ocena całego programu inwestycji drogowych została wypaczona przez dwa odcinki autostradowe pod Łodzią. To właśnie sprawa Covecu (a potem upadłości firm budowlanych) okazała się zwycięzcą w medialnym rankingu zainteresowania.

Przytoczone wyżej przykłady pisania o kłopotach z drogami pokazują jeszcze jedną cechę mediów, często również lokalnych i regionalnych. Jest nią mianowicie bezkrytyczna miłość do infrastruktury. Budowa dróg, ścieżek rowerowych, aquaparków, placówek kultury i innych „trwałych pomników” wejścia do Unii zdominowały przekaz

medialny. To oczywiście, że w mediach łatwo pokazać otwarcie nowego basenu czy odcinka drogi. Jednak wielokrotnie zabrakło refleksji, czy ta droga była akurat najpotrzebniejszą inwestycją w danym regionie. Brakowało pytań, jak np. z czego utrzymać aquaparki budowane w wielu miastach średniej wielkości.

Z drugiej strony trudno atrakcyjnie pokazać, jak działają programy społeczne finansowane np. ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego. Problem w tym, że programów społecznych nie przedstawia się niemal wcale. Działania takie, jak szkolenia dla bezrobotnych, podnoszenie kwalifikacji pracowników, pozyskiwanie nowych umiejętności

przedstawiane są w mediach wyjątkowo rzadko. No chyba, że ktoś chce zwalnianego stocznio-wca przekwalifikować na fryzjera psów. Taka oferta szkoleniowa jest oczywistym absurdem, ale to właśnie o takich zdarzeniach pisze się najczęściej w kontekście programów szkoleniowych.

Większość mediów pominęła całkowitym milczeniem ciekawe zjawiska gospodarcze wynikające z dopływu środków unijnych. Od lat w branży szkoleniowej trwają dyskusje, czy środki UE nie zdewastowały jej oferty. Łatwość pozyskiwania dotacji na szkolenia zaowocowała bowiem powstaniem wielkiej liczby nowych firm szkoleniowych (świadczą-

cych usługi nie zawsze wysokiej jakości). Druga rzecz w tym, że firmy korzystające z dotacji często nie potrafiły odpowiednio ukierunkować szkoleń swoich pracowników tak, by pozwoliły one rozwijać się zarówno „załodze”, jak i przed-

siebiorstwom. To ciekawe zjawisko nie znalazło szerszego odzwierciedlenia w mediach. Zapewne dlatego, że nikogo nie złapano na kradzieży... Te same uwagi dotyczą środków przeznaczanych na wzrost konkurencyjności firm. O samych programach pisano niewiele. W mediach o masowym zasięgu tematyka ta pojawiała się, a jakże, głównie w kontekście problemów lub patologii. Nagłaśniano więc sprawę przedsiębiorców stojących godzinami po dotacje, nie pisząc o jakie konkretnie programy chodzi ani co można w ich ramach uzyskać. O ile krytyka organizacji przyjmowania wniosków była oczywiście słuszna, to brak pogłębionego przekazu był absolutnym błędem.

Media cechuje bezkrytyczna miłość do infrastruktury. To oczywiste, że łatwo pokazać otwarcie nowego basenu czy odcinka drogi. Jednak wielokrotnie zabrakło refleksji, czy ta droga była akurat najpotrzebniejszą inwestycją w danym regionie.

Mówić innym językiem

Zmiana podejścia do środków unijnych nie będzie prosta. Z jednej strony – urzędy i dysponenci środków skupiają się na formalnym podejściu do informowania o inwestycjach. Ogłoszenie prasowe, tabliczka z informacją, że inwestycję współfinansowano z pieniędzy UE i... koniec. Próby organizowania kampanii promocyjnych, informujących o wydatkowaniu środków unijnych, nie rozwiązują problemu. Przekaz w 30-sekundowej (lub minimalnie dłuższej) reklamie nie jest w stanie zmienić sposobu ich postrzegania. Co więcej, umieszczenie takiej informacji, np. między reklamą proszku do prania a nowego modelu samochodu rodzinnego, nie przyczynia się do poważnego ich traktowania.

Wydaje się, że znacznie lepszą metodą byłoby zwrócenie uwagi na działania edukacyjne. Świetnym przykładem może być popularny teleturniej „Jeden z dziesięciu”, oparty na weryfikacji wiedzy uczestników. Okazjonalnie pojawiają się w nim pytania związane ze środkami unijnymi i efektami ich

wykorzystania. Zresztą głównie infrastrukturalnymi... Jest to jednak jeden z najciekawszych projektów dotyczących promocji interwencji publicznej zasilanej środkami z UE.

Innym pożądanym kierunkiem mogłoby być wprowadzenie elementów edukacji unijnej do szkół gimnazjalnych i ponadgimnazjalnych. Musiałoby to jednak odbywać się w ramach określonego przedmiotu, w sposób obiektywny, wolny od aspektów promocyjnych (dotyczących np. władz samorządowych).

Z kolei atrakcyjnym kierunkiem działania w mediach wydaje się przedstawianie np. wybranych przypadków firm czy osób (lub grupy osób), które dzięki środkom europejskim osiągnęły konkretne cele. Może to być wzrost konkurencyjności poprzez zakup środków produkcji lub pokazanie osoby (grupy), która dzięki konkretnemu programowi poprawiła swoją sytuację życiową. Otwartym pozostaje pytanie, czy taki pozytywny przekaz wzbudzi zainteresowanie odbiorców mediów...

O AUTORZE:

Artur Kielbasiński jest wydawcą w Dziale Gospodarczym „Gazety Wyborczej” oraz w serwisie wyborcza.biz. Publicysta ekonomiczno-prawny. Mieszkaniec Gdyni, z wykształcenia prawnik. W przeszłości zastępca redaktora naczelnego Dziennika Bałtyckiego oraz redaktor naczelny serwisu naszemiasto.pl.

ANTYDOTACYJNY DEKALOG

Dlaczego nie granty?

Polskie władze są dumne z tempa wykorzystania środków unijnych. W wielu aspektach wpłynęły one pozytywnie na rozwój naszego kraju, jednakże czy można się w pełni zgodzić ze stwierdzeniem, że jest to historia sukcesu? Czy nie można było tych pieniędzy wydatkować w istotnie lepszy sposób? Czy zaistniałe w ich następstwie problemy można określić mianem nielicznych, mało istotnych uchybień, czy też niektóre obszary należałoby przeprojektować?

Programy realizowane przez rządy lub wielkie organizacje ponadnarodowe często okazują się mało skuteczne. Bywa, że są one marnotrawstwem pieniędzy, a czasem wręcz przynoszą szkodę. Historia pomocy gospodarczej dla Afryki pokazuje, że miliardy dolarów nieudolnie wpompowywane w gospodarkę mogą jej nie tylko nie wzmocnić, lecz nawet zniszczyć. Masowe rozdawnictwo zboża stało się tam źródłem korupcji i zniszczyło lokalne rolnictwo. Co więcej, przyczyniło się też do zniszczenia więzi społecznych i struktur gospodarczych.

Nie ma powodów, by sądzić, że pomoc unijna dla Polski okaże się, choć w części, aż tak tragiczna. Równocześnie nie można wykluczyć, iż nie



*dr Paweł J.
Dąbrowski*

*doradca ds.
przedsiębiorczości,
innowacji i negocjacji*

Niestety, aktorzy sceny politycznej grają w „moje lepsze niż twoje”, krytykując oponentów, a nie dotykając istotnych założeń funkcjonowania dotacji. Tymczasem wyższe uczelnie, jak i organizacje pozarządowe, w ogromnej części uzależnione w swym finansowaniu od projektów unijnych, nie chcą kęsać ręki, która je karmi.

będzie ona generowała dodatkowych kosztów i że nie mogłaby być spożytkowana efektywniej.

Niestety, aktorzy sceny politycznej grają w „moje lepsze niż twoje”, krytykując oponentów, a nie dotykając istotnych założeń funkcjonowania dotacji. Tymczasem uczelnie wyższe, jak i organizacje pozarządowe, w ogromnej części uzależnione w swym finansowaniu od projektów unijnych, nie chcą kęsać ręki, która je karmi.

Znane mi są przypadki, gdy krytyczne dla systemu grantów elementy były usuwane z publikacji, a opublikowane badania – wskazujące na nieefektywność programów grantowych – powodowały zakręcenie kurka z pieniędzmi. Niestety, obecny system, w którym dominują bezzwrotne dotacje dla przedsiębiorstw, jest mało efektywny, a w niektórych obszarach wręcz szkodliwy. Oto dziesięć powodów uzasadniających tę tezę.

1. Korupcja i niszczenie kapitału społecznego

Wielu moich rozmówców wspominało o „mafiach” rządzących rozdawnictwem grantów. Użytkownicy forów internetowych skarżyli się, że nie mogli dostać dotacji, gdyż otrzymywali je wyłącznie znajomi wpływowch osób. Niestety – rozdawnictwo

dóbr za darmo zawsze będzie stymulowało korupcję. Tworzy ono bowiem niezwykle kryminogeny układ na linii przedsiębiorca-urzędnik, decydujący o przyznaniu dotacji.

Korupcja to nie tylko problem uczciwości (lub nie) osób bezpośrednio zaangażowanych. To też kwestia wpływu na wszystkich, którzy ją widzą lub odczuwają. Ma ona istotny wpływ na postawy ludzkie i wszelkie więzi społeczne. Istnienie potencjalnie kryminogenego układu powoduje, że nawet uczciwie przyznane pieniądze są postrzegane jako rezultat protekcji lub łapownictwa. Niszczy to kapitał społeczny, którego Polska tak bardzo przecież potrzebuje.

2. Nieefektywność alokacji środków

Jeśli mogę dostać bezzwrotny grant na uruchomienie biznesu, to będę się zastanawiał jedynie nad tym, jak wydać te pieniądze. Jeśli mam je oddać, to trzy razy pomyślę nad tym, na co przeznaczyć każdy grosz. W normalnych warunkach przedsiębiorca uczy się szanowania pieniędzy, budowania firmy przy bardzo ograniczonych środkach – „on the shoe string”. Jest to jedna z najważniejszych lekcji, jakie wyciąga on z pierwszego okresu działalności w biznesie. Przykładowo, dla Google’a umiejętność znajdowania tańszych sposobów finansowania mocy obliczeniowej stała się trwałym czynnikiem przewagi konkurencyjnej.

Jeśli mogę dostać bezzwrotny grant na uruchomienie biznesu, to będę się zastanawiał jedynie nad tym, jak wydać te pieniądze. Jeśli mam je oddać, to trzy razy przemyślę wydanie każdego grosza.

3. Koszty transakcyjne

Pierwsza, oczywista grupa tych kosztów, to nakłady (również niepieniężne) na ich pozyskanie i rozliczenie ze strony firm, które otrzymały grant. Druga to koszty szkolenia przedsiębiorców, konsultantów oraz koszty aparatu administracyjnego, dokonującego oceny składanych wniosków. Dochodzą do tego środki przeznaczane na gigantyczną promocję, towarzyszącą dystrybucji grantów pod hasłem „Ty też możesz dostać pieniądze”. Trzecią grupę stanowią koszty poniesione przez tych, którzy nie otrzymali grantu (o tym poniżej). Zwłaszcza dla małych firm, ubiegających się o granty w wysokości 20–30 tys. euro, ważnym czynnikiem jest pracowitość tych aplikacji – przygotowanie samego wniosku, pozyskanie wszystkich popierających dokumentów i czas zużyty na dość próżne zabiegi administracyjne. Dla przedsiębiorstw tej wielkości czas jest relatywnie znacznie wyższym kosztem niż dla tych wielkich, które stać na kupno takich usług. W końcu, kolejne koszty pociągają za sobą dokumentowanie i sprawozdawczość z finansowania z grantów unijnych.

4. Koszty opóźnień

Istotnym, wymiernym (choć trudno mierzalnym i rzadko uwzględnianym) kosztem dla firm jest koszt zmarnowanego czasu. Wszystkie przedsiębiorstwa, które nie dostaną grantów, poniosą nie tylko bezpośrednio koszty zabiegów o granty, ale i zwolnią tempo swojego rozwoju przez rozproszenie energii w nieefektywnych kierunkach. A i te, które otrzymują dotacje po roku wyczekiwania, tracą przez to sporo. Co więcej, nie wyniosą one korzyści uczenia się, jakie dałoby im zaangażowanie się w rynek kapitałowy. Nie pozyskają informacji na temat szans i kosztów pozyskania kapitału.

5. Nieodnawialność

Koncepcja mikropożyczek, której twórca uhonorowany został w 2007 r. Nagrodą Nobla, odniosła

wielki sukces, pomimo relatywnie niskich nakładów początkowych. Możliwe było to dzięki przyjęciu założenia, że finansowanie na rozpoczęcie działalności nie jest bezzwrotnym grantem, ale pożyczką. W ten sposób wykreować można było efekt „kuli śnieżnej”. Tymczasem środki przeznaczone w Polsce na rozwój małych i średnich firm w systemie bezzwrotnych dotacji zostają zużyte „w jednym rzucie”. Przedsiębiorstwo, które je dostanie, zainwestuje je lepiej lub gorzej, czasem zarobi, tworząc dostatek szczęśliwego beneficjenta, ale na tym historia właściwie się kończy. Wady tej nie mają programy, w których pieniądze „obracają się” w cyklach inwestycja-splata-inwestycja, jak wspomniany program mikropożyczek, amerykańskie Community Development Venture Capital¹, komercyjne fundusze venture capital czy niezależne działania aniołów biznesu.

6. Niszczenie rynku kapitałowego

Rozdawnictwo grantów niszczy podstawy drobnego rynku kapitałowego, nie mogąc go efektywnie zastąpić. Dotacje nie mogą być substytutem komercyjnego finansowania, gdyż nigdy nie będzie ich dostatecznie dużo, by dać je wszystkim chętnym. Wspomniane niszczenie rynku odbywa się na wielu poziomach:

- » rynek finansowania małych przedsiębiorstw zostaje zabrany tym, którzy mogliby go efektywnie obsługiwać;
- » bezzwrotne granty kreują fałszywe oczekiwania, że startujące firmy powinny dostawać darmowe wsparcie;
- » model ten uniemożliwia tworzenie się nowych instytucji i firm obsługujących rynek;

¹ Community Development Venture Capital to ciekawa adaptacja koncepcji *venture capital*, gdzie środki publiczne są inwestowane na komercyjnych zasadach w projekty o celach społecznych – w szczególności dla tworzenia nowych miejsc pracy.

» „zamrożony” zostaje proces społecznego uczenia się, w którym strony potencjalnych negocjacji rozpoznają swoje oczekiwania, przedsiębiorcy uczą się jak pozyskiwać kapitał, a inwestorzy – jak oceniać potencjalne inwestycje.

Powoduje to, że obecne organizacje aniołów biznesu działają w absolutnie niekorzystnych warunkach – w sytuacji dumpingowej, silnie promowanej konkurencji. A to wielka szkoda, bo aniołowie biznesu to formuła o największym chyba potencjale wspierania przedsiębiorczości. Dają oni swoim „podopiecznym” nie tylko finansowanie, ale też wiedzę, kontakty i dostęp do nagromadzonego kapitału zaufania.

Mocnym dowodem tej tezy jest fakt bardzo niskiego poziomu finansowania polskich przedsiębiorstw kredytem bankowym, wynoszący relatywnie 1/3 tego, czego można by się spodziewać, uwzględniając średnią wysokość finansowania w Unii Europejskiej i poziom polskiego PKB²;

Rozdawnictwo grantów niszczy podstawy drobnego rynku kapitałowego, nie mogąc go efektywnie zastąpić. Dotacje nie mogą być substytutem komercyjnego finansowania, gdyż nigdy nie będzie ich dostatecznie dużo, by dać je wszystkim chętnym.

7. Kształtowanie nierealistycznych oczekiwań

Przejawy tego typu postaw roszczeniowych można zaobserwować w Grecji – zarówno na forach dyskusyjnych, jak i na ulicach. Następstwem unijnych dotacji jest przekonanie obywateli, że „urząd powinien dać mi pieniądze, bo przecież będę tworzył miejsca pracy”. Przy wszechobecnej promocji bezzwrotnych dotacji, znaczna część osób docierających na spotkania związane z pozyskiwaniem komercyjnego finansowania wycofuje się, dowiedziawszy się, że warunkiem pozyskania zewnętrznego inwestora jest oddanie

części własności zakładanej firmy. Spotyka się też ludzi domagających się dotacji i argumentujących, że przecież „jesteśmy młodzi, przedsiębiorczy, zasługujemy na to, by dać nam szansę”.

8. Kształtowanie fałszywych wzorców

W normalnej, rynkowej gospodarce ktoś, kto chce założyć firmę oszczędza, szuka możliwości finansowania wśród rodziny, przyjaciół czy aniołów biznesu. W dojrzałych systemach mamy całe rzesze ludzi, którym ktoś kiedyś pomógł (niekoniecznie bezinteresownie) uruchomić ich własną firmę. Co istotne, oni sami i ich otoczenie uczą się jak budować kontrakty i relacje pomiędzy przedsiębiorcami a inwestorami.

To właśnie ci ludzie, gdy zbliżają się do końca okresu swej aktywności zawodowej, często sami stają się aniołami biznesu lub też „po przyjacielsku” inwestują w przedsięwzięcia młodych znajomych czy członków rodziny. Jeśli nie zmieni się u nas system wspierania przedsiębiorczo-

ści, Polska będzie pozbawiona tej „gleby przedsiębiorczości”. Uzasadniony niepokój musi budzić fakt, że w chwili obecnej młody polski przedsiębiorca uczy się, jak wypełniać aplikację o grant i jak zaspakajać wymagania urzędników, zamiast uczyć się, jak wychodzić naprzeciw potrzebom klienta.

9. Niszczenie wiary w siebie

Jednym z najważniejszych – jeśli nie najważniejszym – czynników sukcesu jest wiara w siebie i w możliwość osiągnięcia wymarzonych celów. Z doświadczenia i badań naukowych wiemy, że jeśli mówimy komuś „dasz sobie radę”, „jesteś dobry”, to ma on istotnie większe szanse na sukces niż ktoś, kto otrzymuje komunikat przeciwny.

² Jerzy Pruski, *Bilansowe uwarunkowania rozwoju akcji kredytowej w Polsce*, prezentacja dla ZBP.

Zastanówmy się przez chwilę, jaki wpływ na samopoczucie i dynamikę działań osoby zachęcanej programem 40-tysięcznego grantu na rozpoczęcie własnego biznesu będzie miała sytuacja, w której skończą się pieniądze na dotacje? Albo, gdy po ukończeniu szkolenia, nie znajdzie się wśród osób, które ten grant otrzymały? Czy nie jest zasadną obawą, że finalnie w systemie tak hojnego wsparcia dla wybranych więcej osób zostanie zniechęconych niż zachęconych do przedsiębiorczości?

10. Nieuczciwa konkurencja

Wydaje się, że wsparcie młodej firmy to świetna sprawa – może ona nabrać większej dynamiki, zatrudnić nowych pracowników itd. Jednakże znaczna pomoc finansowa dla wybranych działa odstraszająco na wszystkich innych potencjalnych chętnych. Na normalnym, wolnym rynku za „odkrywca” wchodzi inne firmy, próbując różnych metod, różnych podejść. Z tej różnorodności bierze się bogactwo rozwiązań, innowacyjność. W przypadku firm internetowych powstaje kilkanaście różnych przedsiębiorstw, które łącznie zatrudnią kilkaset osób. Dopiero później okazuje się, która z nich była najlepsza. Jeśli jednak za pomysłem takim idzie znacząca państwowa dotacja, to odstrasza to innych. Jeśli projekt portalu usług ślubnych otrzymał dotację 600 000 zł, to jak swoje szanse oceniać może ktoś, kto ma podobny, może nawet trochę lepszy projekt, a ma do dyspozycji tylko 50 000?

Obecny system wspierania przedsiębiorczości i innowacyjności można więc porównać do fundowania

wybranych luksusowego transportu helikopterem, zamiast budowania dróg dostępnych dla wszystkich.

Obecny system wspierania przedsiębiorczości i innowacyjności można porównać do fundowania wybranym luksusowego transportu helikopterem, zamiast budowania dróg dostępnych dla wszystkich.

Co robić?

Zdecydowanie należy rozdzielić funkcję przyznawania środków od projektowania programów. Jeśli „Wysoka Instytucja” formułuje programy, które są z kolei źródłem istotnej części dochodów dla wielu organizacji, to jak intensywnej dyskusji

nad sensownością tych programów wśród tych organizacji możemy się spodziewać?

Potrzebne są systematyczne badania nad efektywnością rozmaitych programów wspierania przedsiębiorczości tak, abyśmy mogli się uczyć (jako społeczeństwo) na dobrych i złych

Młody polski przedsiębiorca uczy się, jak wypełniać aplikację o grant i jak zaspakajać wymagania urzędników, zamiast uczyć się, jak wychodzić naprzeciw potrzebom klienta. Jeśli nie zmieni się u nas system wspierania przedsiębiorczości, Polska będzie pozbawiona tej „gleby przedsiębiorczości”.

przykładach.

Ponadto niezbędna jest staranna, dogłębna analiza kosztów programów wspierania przedsiębiorczości, uwzględniająca wszystkie źródła i rodzaje kosztów: koszty administracyjne po stronie instytucji zarządzających, beneficjentów, jak i tych, którzy grantów nie otrzymali, a stracili czas, pieniądze, a często i okazję zaistnienia na rynku.

Jedynie znajomość całościowych kosztów wszystkich interesariuszy stanowić może podstawę do podejmowania decyzji o wyborze takiej czy innej formy stymulowania rozwoju przedsiębiorczości i innowacyjności (czy jakiegokolwiek innej poważnej decyzji

o strategicznym znaczeniu). Niestety, w chwili obecnej nie są mi znane żadne badania, które szacowałyby kompleksowo owe koszty.

Chcąc przełamać osławioną „dziurę finansowania³” małych i średnich przedsiębiorstw, pod uwagę należy wziąć trzy elementy, w tworzeniu których istotną rolę odegrać mogą lokalny oraz regionalny samorząd:

- » fundusz mikropożyczek – kluczowy dla początkujących, drobnych przedsiębiorców i osób z grup zmarginalizowanych;

³ „Dziura finansowania” w literaturze anglosaskiej nazywana “the MacMillan Gap” – termin określający obszar niedużych firm, którym nie wystarcza już finansowanie ze środków własnych, a wielkość potencjalnych kredytów i inwestycji (ze względu na wysokie koszty ryzyka i analizy projektów) są nadal mało atrakcyjne dla banków czy firm typu *venture capital*.

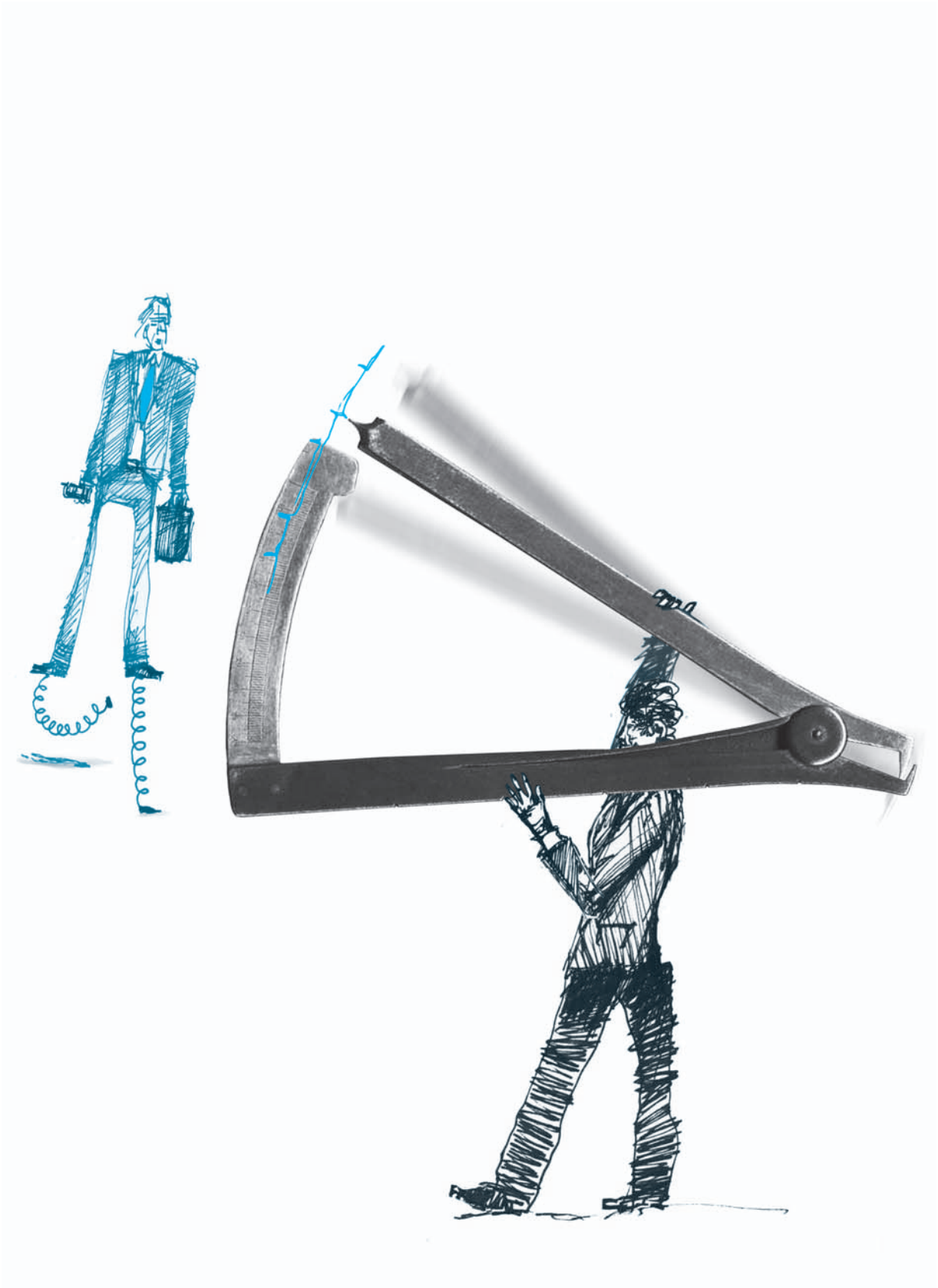
- » lewarowany fundusz aniołów biznesu, który stymulowałby integrowanie kapitału społecznego, finansowego z kapitałem doświadczenia wybitnych przedsiębiorców. „Lewarowanie” w tym kontekście oznacza system, w którym za każdą złotówką wyłożoną przez prywatnych inwestorów idzie kolejna, wykładana przez agendę samorządu regionalnego i następnie dwie angażowane przez banki i firmy *venture-capital*;

- » fundusz „Community Development Venture Capital”, który inwestowałby w projekty tworzące miejsca pracy oraz projekty obiecujące, innowacyjne.

Polska (i cała Europa) potrzebuje strategii, które będą efektywnie wspierać rozwój przedsiębiorczości, a nie takich, które pod najszczytniejszymi hasłami powodować będą rozrost biurokracji, umocnienie roszczeniowych postaw i poczucia zależności od wszechwładnej administracji.

O AUTORZE:

Dr Paweł J. Dąbrowski kieruje własną firmą szkoleniowo-doradczą Kreatywne Strategie. Absolwent matematyki, pedagogiki twórczości oraz studiów finansowych w Australii. Specjalizuje się w zagadnieniach przedsiębiorczości, innowacji i negocjacji. Autor książki „Praktyczna teoria negocjacji” oraz wielu publikacji w czasopismach akademickich i profesjonalnych.





Piotr Stronkowski

*General Manager
Monitoring and Evaluation,
Coffey International
Development Sp. z o.o.*

WSKAŹNIK ≠ REZULTAT

Jak poprawić interwencję publiczną?

Za nami dziesięć lat doświadczeń związanych z programowaniem i wdrażaniem programów finansowanych ze środków europejskich. Obecnie stoi przed nami nowa, siedmioletnia, prawdopodobnie ostatnia tak hojna dla Polski perspektywa finansowa. Co nam ona przyniesie? Chcielibyśmy, by dostępne środki i zaangażowanie wielu osób przełożyły się na konkretną, odczuwalną zmianę w jakości życia Polaków. Dotychczasowe doświadczenia pokazują jednak, że nie zawsze tak się dzieje – pomimo naszych dużych oczekiwań, nie wszystkie projekty przynoszą zakładane rezultaty.

Przygotowując się do nowej perspektywy, pojawia się naturalnie pytanie: w jaki sposób poprawić skuteczność polityki publicznej? Nie jest to jedynie polski problem – w wielu krajach trwa ciągła, ożywiona dyskusja na ten temat. Rozwiązanie nie jest łatwe. Nie należy szukać prostych i jednoznacznych odpowiedzi.

W wielu obszarach wyznaczone wartości wskaźników są osiągane, a zmiana nie jest widoczna. Co więcej, zdarza się, że wskaźniki stają się powodem „psucia” polityki publicznej.

Za jeden z kierunków skutecznienia pomocy publicznej uznaje się większe zorientowanie programów i projektów na osiąganie wymiernych efektów – rezultatów. Panuje przekonanie, że takie podejście pozwala na poprawę działania instytucji publicznych, ale również na zwiększenie rozliczalności (*accountability*) administracji publicznej, co ma znaczenie dla jakości debaty publicznej. Zarządzanie poprzez rezultaty nie jest podejściem wolnym od ograniczeń (takie prawdopodobnie nie istnieją), a dotychczasowe doświadczenia jego wdrażania dowodzą, że jest ono wymagające.

Elementy tego kierunku pojawiają się również w kontekście funduszy europejskich. Jednakże w Polsce, szczególnie w przypadku środków unijnych, dyskusja na temat rezultatów została w dużym stopniu sprowadzona do kwestii wskaźników. Z jednej strony powinno to cieszyć – wreszcie działania administracji publicznej zorientowane są w większym stopniu na osiąganiu konkretnych efektów (mierzonych wskaźnikami) i nie koncentrują się na samym działaniu i zapewnianiu zgodności z procedurami. Wydaje się, że jest to zdecydowany postęp w stosunku do praktyk stosowanych w politykach publicznych finansowanych ze środków krajowych.

Okazuje się jednak, że skupienie się na wskaźnikach, przy pominięciu innych elementów zarządzania zorientowanego na rezultaty, przynosi efekty poniżej oczekiwań. Nacisk na osiąganie wyznaczonych w projektach wartości liczbowych nie przynosi odczuwalnej poprawy jakości polityki publicznej. W wielu obszarach są one osiągane, a zmiana nie

jest widoczna. Co więcej, zdarza się, że stają się one powodem „psucia” polityki publicznej. Przekłada się to na zniechęcenie i negatywne nastawienie do idei wskaźników – w coraz większym stopniu są one traktowane jako kolejny biurokratyczny wymóg, który ogranicza możliwość prowadzenia mądrej polityki publicznej, nie przyczyniając się do jej ulepszenia. Warto zastanowić się, z czym związane są nasze problemy ze wskaźnikami.

Wskaźniki stają się celem

Bywa, że interwencja koncentruje się nie na osiągnięciu zamierzonej zmiany, lecz na wypracowaniu założonego wskaźnika. W skrajnych przypadkach znaczenie przestaje mieć to, czy projekt jest potrzebny, dobrze zaplanowany i przemyślany – kluczowe staje się, na ile pozwala on osiągnąć wyznaczony wskaźnik. Dlatego też w przypadku m.in. projektów finansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego zdarza się, że większe szanse na otrzymanie wsparcia mają przedsięwzięcia większe, obejmujące wielu beneficjentów, a równocześnie stosunkowo tanie. Przegrywają z nimi projekty kierowane do mniejszej grupy odbiorców, zakładające indywidualną, długotrwałą pracę, bliską relację między trenerem lub doradcą a osobą znajdującą się w kłopotach. A przecież właśnie tego typu inicjatywy mogą w większym stopniu przyczynić się do poprawy ich sytuacji. Wygrywają projekty, które „pracują” na wskaźnik, a nie te, które mogą prowadzić do faktycznej zmiany społecznej. Tendencja ta jest trudno uchwytna, lecz niestety często potwierdzana przez osoby

Zdarza się, że konkursy wygrywają projekty, które „pracują” na wskaźnik, a nie te, które mogą prowadzić do faktycznej zmiany społecznej.

pracujące w systemie funduszy unijnych (zwykle w rozmowach kularowych). Sytuacje takie stają się bardziej prawdopodobne, gdy cel interwencji nie jest jasno określony (w postaci rezultatu) i gdy brak jest pogłębionej i systematycznej refleksji nad tym, w jakim stopniu interwencja przyczynia się do jego realizacji. W takim przypadku konkretnym punktem odniesienia dla osób zarządzających programem staje się wskaźnik.

Trzeba również pamiętać, że wskaźniki dotyczą zwykle pewnego fragmentu interwencji i niemal zawsze są z założenia niedoskonałym narzędziem zmiany społecznej. Zbyt duże skupianie się na nich prowadzić może do koncentrowania się na najbardziej standardowych typach operacji. Jest to jednoznaczne z pomijaniem przedsięwzięć innowacyjnych, z szerszym spektrum korzyści, osiągających efekty trudnierzalne. Takie podejście (określane czasami jako *tune vision*) w praktyce zubaża interwencję publiczną i prowadzi do wzrostu schematyzmu w działaniach.

Wskaźniki mogą psuć interwencję

Zdarzają się sytuacje, w których wskaźniki stają się wręcz jednym z głównych powodów świadomego „psucia interwencji”. Mówi się wtedy, że wskaźnik jest korupcyjny – dążenie do jego osiągnięcia wypacza logikę i sens działania. Najbardziej klasycznym przykładem jest stopa bezrobocia rejestrowanego. Jeśli urząd pracy rozliczany jest ze stopy bezrobocia, to proste działania administracyjne (np. częstsze wzywanie bezrobotnych do potwierdzania gotowości do pracy) prowadzić mogą do obniżenia jej wartości, choć nie musi to mieć żadnego związku ze zmianą

sytuacji na rynku pracy. Niestety, podobny mechanizm może działać również w przypadku projektów finansowanych ze środków europejskich.

Niektóre wskaźniki mogą również prowadzić do nasilania się efektów ubocznych, obniżających faktyczną skuteczność projektów. Przykładem może być wskaźnik efektywności zatrudnienia, który od jakiegoś czasu jest obowiązkowym w projektach dotyczących wspierania osób bezrobotnych. Zgodnie z założeniami, na zakończenie projektu, co najmniej 45% uczestników powinno podjąć pracę. Wartość ta jest zróżnicowana ze względu na grupę docelową (np. niższa dla osób niepełnosprawnych). Jeśli projektodawcy będą zachowywać się racjonalnie, to przygotują projekty, w których prawdopo-

Zdarzają się sytuacje, w których wskaźniki stają się wręcz jednym z głównych powodów świadomego „psucia interwencji”. Mówi się wtedy, że wskaźnik jest korupcyjny – dążenie do jego osiągnięcia wypacza logikę i sens działania.

dobieństwo osiągnięcia tego wskaźnika jest wysokie. Oznacza to, że będą do niego rekrutowane przede wszystkim osoby z wyższym wykształceniem, młodsze, lepiej radzące sobie na rynku pracy. Jak pokazuje wiele badań, radzą sobie one na nim

całkiem nieźle nawet bez pomocy (określając to bardziej formalnie – prawdopodobieństwo podjęcia przez nich pracy jest wyższe niż w przypadku innych grup, niezależnie od zakresu interwencji). Co więcej, w niektórych przypadkach mogą pojawić się wręcz efekty negatywne – objęcie danej osoby pomocą może opóźnić podjęcie przez nią pracy (w porównaniu do osób, które nie korzystały ze wsparcia). Wynikać to może ze spadku aktywności w poszukiwaniu zatrudnienia w związku z np. udziałem w szkoleniach. W efekcie duża część inwestycji prowadzona jest na tzw. jałowym biegu (*deadweight*) – działania są wykonywane, ale ich rzeczywisty wpływ na sytuację na rynku pracy jest niewielki.

Dążąc do faktycznej realizacji celów programu należałoby wspierać tych, którzy bez takiego wsparcia mają niższe szanse na znalezienie pracy niż np. osoby starsze, o niskich kwalifikacjach, mieszkające na terenach wiejskich. W ich przypadku interwencja publiczna faktycznie może przynieść istotną zmianę. Oczywiście, szanse na osiągnięcie wymaganego wskaźnika są wśród tych ludzi zdecydowanie niższe. I tak koło się zamyka.

Problem wartości docelowych

Wyznaczanie wartości docelowych wskaźników jest zawsze trudne. Jest to próba znalezienia punktu równowagi pomiędzy ambicjami a tym, co jest osiągalne. Dlatego też ich ustalanie jest często przedmiotem negocjacji. Normą jest, że wartości założone na początku przedsięwzięcia na koniec okazują się przeszacowane lub niedoszacowane. Należy jednak zdawać sobie sprawę, że gdy z osiągnięciem wskaźników powiązane są konsekwencje finansowe, pojawia się silna presja na określanie wartości docelowych na poziomie suboptymalnym. W skali programu, czy też polityk publicznych, prowadzi to naturalnie do obniżenia ich skuteczności.

Co zrobić?

Powyższe (i inne) problemy związane ze wskaźnikami powodują, że nie tylko nie przyczyniają się one do poprawy jakości polityk publicznych, ale mogą wręcz obniżać jej skuteczność. Nie należy jednak wyciągać pochopnych wniosków – wskaźniki same w sobie nie są bowiem przyczyną powyższych trudności. Wynikają one raczej z niekonsekwentnego i fragmentarycznego wykorzystania tego

instrumentu przy programowaniu i wdrażaniu funduszy europejskich. Osiągnięcie zamierzonych wartości liczbowych to tylko jeden z elementów zarządzania zorientowanego na rezultaty. Aby mogły być dobrze wykorzystane, konieczne jest:

- » jasne określenie zmiany społecznej, która ma być efektem interwencji (rezultatów),
- » przemyślenie, w jaki sposób zmianę tę można mierzyć (ilościowo i jakościowo) lub też uznanie, że pomiar w niektórych przypadkach będzie nieuzasadniony (np. zbyt kosztowny),
- » mądre wykorzystywanie informacji pochodzących z pomiaru efektów do zarządzania polityką publiczną.

Rezultaty – precyzyjne i mierzalne określenie zmiany – powinny wynikać z planów strategicznych. Niestety w wielu dokumentach strategicznych punkt ciężkości kładzie się na opisie planowanych działań, a nie ich efektów.

Planowanie strategiczne

Podstawową trudnością dla właściwego wykorzystania wskaźników jest konkretne określenie tego, co ma być mierzone. Rezultaty, a więc jasne, precyzyjne i mierzalne określenie

zmiany, powinny wynikać z planów strategicznych. Niestety, jak pokazuje doświadczenie, w wielu dokumentach strategicznych cele są określone na dużym poziomie ogólności, a punkt ciężkości kładzie się na opisie planowanych działań, a nie ich efektów. Często też na tym etapie pojawiają się problemy związane z zachowaniem logiki interwencji – jasnym rozróżnieniem, co jest wkładem, co jest działaniem, co jest produktem, a co rezultatem. Szczególnie istotne, choć często pomijane, jest określenie związków przyczynowo-skutkowych pomiędzy nimi. Pomiar może dotyczyć każdego z tych elementów (choć pomiar rezultatów nie zawsze jest możliwy i uzasadniony).

Faza planowania strategicznego (planowania rezultatów) jest kluczowa. Jeśli na tym etapie nie zdefiniowano jasno rezultatów, naturalną konsekwencją są trudności w dobraniu wskaźników, a następnie wykorzystaniu ich do zarządzania. Trudno jest dobrać miarę, jeśli nie ustalono dokładnie, co ma być osiągnięte oraz co i w jakim stopniu ma się zmienić. W takich sytuacjach dobór wskaźników jest często przypadkowy – wybiera się te, które już istnieją i w jakiś sposób wiążą się z interwencją, jednak niekoniecznie najlepiej służą pomiarowi efektów.

Dobór mierników

Wskaźniki powinny być przede wszystkim wiarygodne i użyteczne dla zarządzania projektem lub programem. Dlatego też warto ograniczać ich liczbę – skupić się na kilku, kilkunastu naprawdę kluczowych miarach, inwestując w ich jakość i wiarygodność.

W przypadku programów i projektów finansowanych ze środków europejskich powinno skoncentrować się na wskaźnikach mierzących faktyczne rezultaty – dotyczących korzyści odnoszonych przez bezpośrednich odbiorców wsparcia. Może to wymagać dokonywania bardziej złożonych pomiarów, np. z wykorzystaniem próby kontrolnej. Jest to jednoznaczne z tym, że do pozyskania potrzebnych danych w niektórych przypadkach konieczne jest zainwestowanie odpowiednich zasobów. W razie wątpliwości należy zestawić korzyści, jakie może przynieść przemyślany pomiar efektów dla długofalowej skuteczności programu z kosztami niezbędnymi do jego przeprowadzenia.

Najczęstsze błędy popełniane na tym etapie to wskazywanie zbyt wielu wskaźników (rodzi to chaos

informacyjny), wybór wskaźników, które luźno wiążą się z planem strategicznym (ale dają się mierzyć), wskaźników, na wartość których program ma ograniczony wpływ czy też wskaźników korupcyjnych. Skazuje to często całe przedsięwzięcie na niepowodzenie.

Jak (nie) zarządzać?

Zarządzanie zorientowane na rezultaty to przede wszystkim podejmowanie decyzji zarządczych na podstawie informacji o wynikach interwencji. Aby było możliwe, muszą być one wykorzystywane w mądry sposób – ze świadomością ich mocnych stron, ale również ograniczeń. Powinny być analizowane regularnie i w sposób zorganizowany. Ich analiza musi być pogłębiona i prowadzona

z uwzględnieniem kontekstu, w jakim była realizowana interwencja, jak również odnosząc się do innych danych i wyników badań i analiz.

Jeśli wskaźniki służą głównie do przygotowywania obszernych

raportów i sprawozdań, ich przydatność jest znikomą. Dzieje się tak, gdy wskaźniki są źle dobrane i niosą nikłą wartość informacyjną lub też szacowane są na podstawie danych o niskiej jakości (mało wiarygodnych).

Druga niebezpieczną skrajnością jest podejmowanie decyzji finansowych głównie w oparciu o osiągnięte wartości wskaźników. Badania pokazują, że powiązanie to prowadzi do nasilania się negatywnych efektów związanych z wykorzystywaniem wskaźników w polityce publicznej.

Nowa perspektywa – te same błędy?

Niestety, w projektach rozporządzeń, które określać mają zasady zarządzania środkami europejskimi

Wskaźniki powinny być przede wszystkim wiarygodne i użyteczne. Dlatego też warto ograniczać ich liczbę – skupić się na kilku, kilkunastu naprawdę kluczowych miarach, inwestując w ich jakość i wiarygodność.

Wprowadzenie proponowanego mechanizmu, sztywno wiążącego wartości wskaźników z dostępem do środków finansowych, spowoduje nasilenie wszystkich dotychczas obserwowanych negatywnych zjawisk i obniży skuteczność podejmowanych działań.

w latach 2014–2020, Komisja Europejska proponuje mechanizmy, które niewątpliwie powodować będą nasilenie się opisanych powyżej negatywnych zjawisk i najprawdopodobniej przyczynią się do obniżenia skuteczności podejmowanych działań. Chodzi tu o tzw. ramy wykonania i rezerwę wykonania. Mechanizm ten ma polegać na tym, że na poziomie każdej z osi priorytetowych wyznaczona zostanie rezerwa na poziomie 7%. Dodatkowo, dla każdej z osi zostanie ustalony zestaw mierników (wskaźników lub kamieni milowych), na podstawie których oceniany będzie postęp realizacji. Mierniki muszą „pokrywać” co najmniej 75% wartości interwencji.

W trakcie realizacji programów dokonywany będzie przegląd. Jeśli w przypadku choć jednego z mierników osiągnięta wartość będzie poniżej 95% ustalonej wartości, rezerwa przepadnie (zostanie ona

rozdzielona wśród tych, którzy osiągnęli założone wartości wszystkich mierników). Jeśli odnotowana zostanie poważniejsza porażka, wtedy płatności dla całej osi mogą zostać wstrzymane, a w skrajnych przypadkach może zostać dokonana korekta finansowa. Tłumacząc te zapisy – jeśli nie zostaną osiągnięte wyznaczone wartości, powodować to będzie poważne konsekwencje finansowe.

Wprowadzenie tak restrykcyjnego mechanizmu, sztywno wiążącego wskaźniki z dostępnością środków finansowych, powodować będzie naturalnie dążenie instytucji zarządzających do wyznaczenia takich wskaźników, w przypadku których ryzyko porażki będzie najmniejsze – niekoniecznie tych, które są najbardziej istotne dla rozwoju społeczno – gospodarczego. Ponadto wybierane będą w pierwszej kolejności te przedsięwzięcia, które będą „pracować na wskaźnik”. Pojawić się może silna (również polityczna) presja na zachowania, które powodować będą „podbijanie” wskaźnika, nawet jeśli będą one na granicy prawa czy choćby przyzwoitości. Innymi słowami: na etapie planowania strategicznego cały wysiłek będzie kierowany na wyznaczenie bezpiecznych wskaźników, a nie określenie pożądanej zmiany społecznej, a na etapie wdrażania działania koncentrować się będą na osiągnięciu wskaźników, a nie spowodowaniu tejże zmiany. W efekcie wszystkie, dotychczas obserwowane negatywne zjawiska mogą się dodatkowo nasilić.

O AUTORZE:

Piotr Stronkowski od lipca 2010 r. Menadżer Generalny Ds. Ewaluacji i Monitoringu w Coffey International Development. Jest absolwentem Polityki Społecznej na Uniwersytecie Warszawskim. Posiada wieloletnie doświadczenie w prowadzeniu badań, analiz i ewaluacji w obszarze rynku pracy, wykluczenia społecznego, edukacji, społeczeństwa obywatelskiego oraz wdrażania funduszy strukturalnych. Jest również współpracownikiem i ekspertem licznych instytucji, takich jak: Collegium Civitas, United Nations Development Programme (UNDP), Krajowa Szkoła Administracji Państwowej, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej.

POŁĄCZYĆ OGIEŃ Z WODĄ

Rozmowę prowadzi Leszek Szmidtke – dziennikarz „Pomorskiego Przeglądu Gospodarczego” i Radia Gdańsk



Paweł Orłowski

*podsekretarz stanu
w Ministerstwie Rozwoju
Regionalnego*

Leszek Szmidtke: Wyczerpują się pieniądze, które Polska miała do dyspozycji w latach 2007–2013. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego zapewnia, że błędy dostrzeżono i wnioski wyciągnięto. Co zmieni się w nadchodzącej perspektywie?

Paweł Orłowski: Wykorzystanie środków z UE traktujemy jako inwestycję i dobieramy narzędzia służące temu celowi. W ostatnich latach sporo zaległości cywilizacyjnych w Polsce udało się nadrobić, np. w obszarze infrastruktury. Skutkiem przemysłów naszych i Komisji Europejskiej na temat nowego rozdania unijnych funduszy jest położenie jeszcze większego nacisku na podniesienie konkurencyjności gospodarki. W praktyce będzie to oznaczało szczególne wspieranie branż, które zapewnią jej wzrost i będą unikatowe – tzw. specjalizacji, krajowych i regionalnych.

Wyciągamy także wnioski z tego, co okazało się nieskuteczne w Europejskim Funduszu Społecznym (EFS). Zdajemy sobie sprawę, że część

środków nie przyniosła oczekiwanych efektów. Czekają nas zmiany również w tym obszarze. Nie będzie to jednak rewolucja, a raczej doskonalenie systemu. Zbyt dużo było podejścia podażowego, np. na rynku szkoleń. Aby częściej popyt kierował rodzajem wsparcia, EFS będzie mocno zdecentralizowany. Władze województwa, które posiadają najlepszą wiedzę o stanie lokalnego rynku pracy, stworzą produkty zgodne z aktualnym zapotrzebowaniem i lokalnymi uwarunkowaniami.

L.S.: Ale jak inwestować, by interwencja przyniosła trwałe efekty i budowała podstawy konkurencyjności, a nie była tylko krótkoterminowym zastrzykiem gotówki dla gospodarki?

P.O.: Jedną z barier rozwoju Polski było, i wciąż jest, niedoinwestowanie i zaniechanie infrastruktury transportowej. Dlatego zmierzamy do zbudowania w miarę kompletnej sieci połączeń drogami ekspresowymi pomiędzy największymi polskimi miastami oraz wpięcia się w główne europejskie korytarze transportowe. W znacznej mierze oba rodzaje inwestycji pokrywają się ze sobą. Takie połączenia oznaczają szybszy rozwój. Po pierwsze jest to oszczędność czasu, a czas to pieniądz. Mierzymy taką oszczędność w dofinansowanych z UE projektach drogowych i przeliczamy na konkretne kwoty. Po drugie, to większe możliwości mobilności mieszkańców i przedsiębiorców, którzy szybciej dojadą do pracy w mieście, na lotnisko czy dostarczą towar do portu. To wreszcie większe bezpieczeństwo, które – jak wiemy – można także rozpatrywać w kategoriach ekonomicznych.

Jedną z barier rozwoju wciąż jest niedoinwestowanie i zaniechanie infrastruktury transportowej. Chcemy jednak wyeliminować punktowość inwestycji drogowych. Powinny one stworzyć spójną sieć. A nie zbudujemy jej bez nakładów na drogi o mniejszym znaczeniu, doprowadzające ruch do sieci podstawowej.

Chcemy również wyeliminować punktowość inwestycji drogowych. Powinny one stworzyć spójną sieć. Bez nakładów na drogi o mniejszym znaczeniu, doprowadzające ruch do sieci podstawowej, nie stworzymy jej. Uzupełnieniem budowy dróg ekspresowych w głównych ciągach transportowych powinny być inwestycje dołączające do sieci pozostałe obszary, np. miasta subregionalne czy obszary wiejskie.

L.S.: Łatwo przypisać trwałość inwestycjom infrastrukturalnym. Trudniej o namacalne i trwałe efekty działań miękkich. Jaki jest pomysł MRR na wykorzystanie środków z Europejskiego Funduszu Społecznego tak, by w długiej perspektywie przyniosło to trwałe efekty?

P.O.: W trakcie wdrażania Programu Kapitał Ludzki, w obecnej perspektywie, na bieżąco dokonywaliśmy zmian pozwalających na zwiększanie jego efektywności. Wynikały one z naszych obserwacji dotyczących skuteczności realizowanych projektów.

Zmiany dotyczyły m.in. wprowadzenia kryteriów efektywności zatrudnieniowej czy „przeżywalności” przedszkoli powstałych ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego, tak aby taka placówka funkcjonowała nie tylko wówczas, gdy są na to pieniądze z UE, ale także później, gdy unijnego finansowania zabraknie.

W przyszłej perspektywie chcemy jeszcze mocniej skupić się na zachowaniu trwałości rezultatów projektów, które otrzymają dofinansowanie. Jednym z rozwiązań może być przeniesienie punktu ciężkości z finansowania określonych szkoleń na wsparcie dla

osób, które rzeczywiście chcą podnieść swoje kwalifikacje. Będzie to możliwe dzięki wprowadzeniu systemu bonów dla przedsiębiorstw i pracowników, które pozwolą im skorzystać z oferty podmiotów znajdujących się w bazie firm szkoleniowych, nad którą obecnie pracujemy. Aby firma mogła realizować szkolenie ze środków EFS, będzie musiała znaleźć się w niej, spełniając wcześniej szereg wymogów gwarantujących jakość świadczonych usług.

Budowany jest także Krajowy System Kwalifikacji. Pozwoli on na łatwą identyfikację i porównywalność kwalifikacji osób, bez względu na fakt, czy zostały one zdobyte na uczelni, w szkole, na kursie czy też po prostu w praktyce. Oznacza to, że niezależnie od sposobu zdobycia określonych kwalifikacji i miejsca nauki, będziemy mogli uzyskać odpowiedni certyfikat, który będzie ważny zarówno w Polsce jak i poza jej granicami. Chcemy także, by mniej ważne były formalności, a większe znaczenie sam pomysł i umiejętność jego realizacji.

L.S.: A sprawa budowania konkurencyjności, specjalizacji i innowacyjności – kto ma decydować czy dany pomysł jest innowacyjny, czy też nie?

P.O.: Możemy spojrzeć na to w skali makro i mikro. Skala makro to wytypowanie krajowych i regionalnych specjalizacji, czyli tego, w czym chcemy być mocni i co nas wyróżnia na rynkach międzynarodowych. Wybór powinien być dokonany w dialogu między resortami nauki, gospodarki i rozwoju regionalnego. Oczywiście, urzędnicy samodzielnie

nie będą o tym decydować. Pomagają nam zespoły ekspertów, np. Banku Światowego. Jeśli chcemy być konsekwentni w działaniach, powinniśmy wprowadzić nadzór nad tym, jak te specjalizacje są wdrażane i czy przypadkiem nie jest tak, że pojawiły się nowe, lepsze rozwiązania.

Skala mikro to system oceny pojedynczych projektów. Powinien on promować przedsięwzięcia rzeczywiście innowacyjne, to jest takie, w których część badawczo-rozwojowa nie będzie tylko dodatkiem do „zwykłej” inwestycji. W obecnej

perspektywie, w Programie Innowacyjna Gospodarka, mamy już pozytywne doświadczenia z tzw. ekspercką oceną panelową. W jej trakcie przedsiębiorca miał możliwość spotkania z ekspertami oceniającymi jego projekt i przedstawienia im go w bezpośredniej rozmowie. Eksperti opiniowali przedsięwzięcie na podstawie różnych kryteriów, np. poziomu innowacyjności, wykonalności

Chcemy mocniej skupić się na zachowaniu trwałości rezultatów projektów, tak by były one odczuwalne, gdy unijne finansowanie się skończy. W projektach szkoleniowych rozwiązaniem może być np. przeniesienie punktu ciężkości z finansowania określonych szkoleń na wsparcie dla osób, które chcą podnieść swoje kwalifikacje. Decydował będzie popyt a nie podaż.

finansowej, przydatności w gospodarce. Te pozytywne doświadczenia skłaniają nas do wprowadzenia oceny panelowej na szerszą skalę w latach 2014–2020 w Programie Inteligentny Rozwój. Ocena projektu musi być kompleksowa i obiektywna, ale nie zautomatyzowana. Pod uwagę brane powinny być różne zmienne – kim jest projektodawca, w jakiej branży działa, jaka jest konstrukcja finansowania danego projektu.

Chcemy też w większym zakresie odejść od oceny formalnej. Zakładamy, że formalne aspekty projektu,

Ocena projektu musi być kompleksowa i obiektywna, ale nie zautomatyzowana. Powinna promować przedsięwzięcia rzeczywiście innowacyjne, w których część badawczo-rozwojowa nie będzie tylko dodatkiem do „zwykłej” inwestycji.

np. wielkość przedsiębiorcy, posiadanie właściwych uprawnień czy certyfikatów, powinny być weryfikowane automatycznie poprzez system, w którym będą składane wnioski.

L.S.: Innowacje nieodłącznie wiążą się z ryzykiem. Jaki poziom ryzyka przy projektach innowacyjnych może zaakceptować Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Ministerstwo Gospodarki, Ministerstwo Finansów i jeszcze Urząd Marszałkowski?

P.O.: Ta kwestia jest nam znana i rozumiemy jej ogromną wagę. Słabością całego systemu wspierania innowacyjności jest niewielki udział środków prywatnych w podejmowanych działaniach. Środki publiczne trzeba rozliczać w sposób bardziej sformalizowany, mając przede wszystkim na uwadze celowość i racjonalność wydatków. Dodatkowo, rozlicza nas z tego Komisja Europejska. Dlatego w przypadku dotacji skłonność do ryzyka niemal nie istnieje. Bardziej elastycznie mogą to robić np. prywatne fundusze. Obecnie szukamy rozwiązań, które mogłyby pogodzić ogień z wodą. Mogłyby one opierać się na powiązaniach z kapitałem prywatnym, tworzeniu funduszy *venture capital* lub *seed capital*. Jeżeli do tego dołączymy partnerstwo z ekspertami, które będzie zmierzało do pogłębionej jakościowej oceny oraz większe wykorzystanie instrumentów zwrotnych – będziemy mieli lepsze narzędzia wspomagające rozwój gospodarki.

Zresztą już w tej perspektywie finansowej wypracowaliśmy pewne mechanizmy kontrolowanego zaniechania realizacji projektu w sytuacji, gdy jego wdrożenie z określonych przyczyn stanie się niezasadne, niemożliwe lub rynkowo nieopłacalne. W Programie Innowacyjna Gospodarka powiązaliśmy dwa działania. Jedno to grant na badania, a drugie na wdrożenie ich wyników. Jeśli efekty części badawczej projektu zostały przez ekspertów ocenione jako niemożliwe czy niezasadne do wdrożenia, wówczas przedsiębiorca, nie tracąc środków otrzymanych na realizację pierwszej części, mógł zaniechać realizacji części wdrożeniowej przedsięwzięcia. Oczywiście, jest to tylko część problemu określanego jako „ryzyko porażki projektu”. Na pewno jednak jesteśmy najdalej od tego, aby przedsiębiorcę karać za to, że mu się nie powiodło. Przecież on wkłada do projektu również własne, i to niemałe, pieniądze. W tym kontekście jednak ważne jest, aby nauczyć się oceniać przyczyny porażki – czy jest to niezawinione działanie przedsiębiorcy, czy też nieuczciwe postępowanie mające na celu wyłudzenie środków publicznych.

Słabością całego systemu wspierania innowacyjności jest niewielki udział środków prywatnych w podejmowanych działaniach. Dotacje publiczne trzeba rozliczać w sposób bardziej sformalizowany, a skłonność do ryzyka prawie nie istnieje. Staramy się jednak połączyć ogień z wodą i szukać partnerstw z kapitałem prywatnym.

L.S.: Kolejnym ważnym elementem gospodarki jest rynek pracy. Pojawiają się obawy dotyczące małej elastyczności i zbyt słabego uwzględniania lokalnych rynków pracy. Dyrektorzy Powiatowych Urzędów Pracy nagminnie skarżą się na oderwane od ich rzeczywistości wymagania dotyczące zatrudniania bezrobotnych. Przecież inaczej to wygląda w Warszawie czy Sopocie, a inaczej w Nowym Dworze Gdańskim czy w Bytowie.

P.O.: Widzimy ten problem i wspólnie z Ministerstwem Pracy i Polityki Społecznej przygotowujemy poważne zmiany, które mają doprowadzić do zwiększenia elastyczności w działaniach podejmowanych na lokalnych rynkach pracy. Pozwoli na to nowelizacja ustawy o promocji zatrudnienia, której założenia zostały właśnie skierowane pod obrady Rady Ministrów. Zakłada się w nich utworzenie narzędzi zwiększających efektywność publicznych służb zatrudnienia. Są to np. kategoryzacja klientów pod kątem ich aktywizacji zawodowej oraz większa współpraca tych służb z ośrodkami pomocy społecznej.

Ponadto, właśnie z uwagi na konieczność jak najbardziej oddolnego podejścia do problemów osób na rynku pracy, podjęliśmy decyzję o decentralizacji EFS. Pozwoli ona na większą elastyczność w reagowaniu na specyficzne potrzeby osób znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji zawodowej. Identyfikacja takich potrzeb będzie bardziej trafna, a wsparcie bardziej efektywne, gdy będziemy ich dokonywać z poziomu jak najbliższego danej społeczności i danego rynku pracy.

L.S.: W nowych propozycjach MRR nie zbiera pochwał za decentralizację.

P.O.: Nie zgodzę się. Do nas docierają raczej pozytywne oceny. Urzędy marszałkowskie sprawdziły się w roli gospodarzy, co widać w wynikach wdrażania programów regionalnych. Centralizowanie systemu dystrybucji funduszy unijnych oznaczałoby przyznanie, że lepiej wiemy, co potrzebne jest w danym województwie. Nie to było ideą reformy samorządowej z 1999 r. Samorządy województw są przygotowane do wzięcia większej odpowiedzialności za prowadzenie

polityki rozwoju.

W latach 2014–2020 zwiększy się przede wszystkim udział funduszy strukturalnych: Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) i Europejskiego Funduszu Społecznego, które będą inwestowane przez regiony – z obecnych ok. 37 proc. do niemal 60 proc. w kolejnej perspektywie. Druga

zmiana dotyczy dwufunduszowości. Programy regionalne zostaną zasilone pieniędzmi z EFS i EFRR. Będzie można z nich wspierać zarówno działania typowo inwestycyjne, jak i „miękkie”, np. szkolenia dla osób bezrobotnych.

Decentralizacja nie jest niczym niespodziewanym, a raczej naturalną kontynuacją tego, co robiliśmy do tej pory. W żadnym wypadku nie oznacza ona, że fundusze europejskie będą inwestowane w sposób nieskoordynowany. Narzędziem koordynacji i pewnego usystematyzowania przedsięwzięć podejmowanych z różnych źródeł w regionach, będzie kontrakt terytorialny, czyli umowa pomiędzy rządem

Decentralizacja, mimo iż bardzo pożądana, nie oznacza braku koordynacji. Dlatego zawierane będą kontrakty terytorialne, czyli umowy między rządem a samorządem wojewódzkim, które pozwolą precyzyjnie określić potrzeby, a także efektywnie wykorzystać środki realizacji konkretnych przedsięwzięć – i to zarówno fundusze unijne jak i krajowe.

a samorządem wojewódzkim. Obejmie ona nie tylko fundusze unijne, ale także środki własne obu stron. Pozwoli na precyzyjne określenie co, z jakich pieniędzy i w jakim terminie zostanie zrealizowane.

L.S.: Co prawda to jeszcze daleka perspektywa, ale jak będzie wyglądało programowanie rozwoju w Polsce po 2020 roku, gdy najprawdopodobniej skończy się unijna „kroplówka”?

P.O.: Nie mówiłbym tutaj o „kroplówce”, bo ta kojarzy się z chorobą i podtrzymywaniem przy życiu.

Fundusze to raczej pozytywne „dopalacze”, które pozwalają nam przyspieszyć pewne zmiany, których i tak musielibyśmy dokonać. Dostajemy je przede wszystkim po to, by równać poziomem rozwoju do najbogatszych. Zakładamy, że po 2020 r., już bez tego wspomagania, będziemy w stanie prowadzić skuteczną politykę rozwoju. Fundusze wciąż będą dostępne, ale na pewno nie w takiej ilości jak obecnie, bo polskie województwa znacznie zbliżą się lub, jak teraz Mazowsze, przekroczą średnią PKB na mieszkańca w regionach UE.

O ROZMÓWCY:

Paweł Orłowski jest podsekretarzem stanu w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego. Odpowiada m.in. za zarządzanie Programem Operacyjnym Kapitał Ludzki oraz za koordynację wdrażania programów regionalnych. Przed objęciem stanowiska był m.in. posłem na Sejm RP oraz wiceprezydentem miasta Sopotu odpowiedzialnym za wykorzystanie funduszy europejskich, opracowywanie strategii rozwoju, gospodarkę nieruchomościami i politykę społeczną. Jest absolwentem Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego.

SPÓJNOŚĆ INTERESEM EUROPY

Rozmowę prowadzi Leszek Szmidtke – dziennikarz „Pomorskiego Przeglądu Gospodarczego” i Radia Gdańsk



dr Hanna Jahns

*członkini gabinetu
komisarza Unii Europejskiej
ds. polityki regionalnej
Johannesa Hanna*

Leszek Szmidtke: Podczas ostatniego okresu programowania 2007–2013 sporo zmieniło się nie tylko w Unii Europejskiej, ale też na świecie. Jak globalny kryzys wpłynął na politykę spójności?

Hanna Jahns: Nadrzędny cel polityki spójności zawarty jeszcze w Traktatach Rzymskich zakłada minimalizowanie różnic w rozwoju między poszczególnymi europejskimi regionami. Nie ma znaczenia, czy były to regiony z 6, czy też tak jak obecnie z 28 państw. Cel pozostał ten sam. W zależności od potrzeby dobierano jednak odpowiednie narzędzia. Niekiedy były nimi drogi czy szeroko rozumiana infrastruktura, a innym razem rozwój innowacyjnej gospodarki. Polityka Spójności może elastycznie dostosowywać się do zmieniającej się rzeczywistości i to jest jej największym atutem. W 2009 roku wprowadzono specjalny pakiet antykryzysowy, który pozwolił szybciej wydatkować pieniądze. Kolejnym krokiem były różnego typu gwarancje i pożyczki, mające poprawić płynność finansową małych

i średnich przedsiębiorstw. W razie potrzeby można też przesunąć środki na zadania bardziej odpowiadające na wyzwania spowodowane kryzysem. W 2009 roku skorzystała z tego Polska. Z powodu znacznego wzrostu bezrobocia środki pierwotnie przeznaczone na inne cele przekierowano na aktywizację rynku pracy. Mając takie doświadczenia i wiedząc, że środków publicznych będzie coraz mniej, Komisja Europejska proponuje koncentrację środków europejskich na wspieraniu konkurencyjności w państwach członkowskich i regionach, na tworzeniu nowych miejsc pracy. Negocjacje dotyczące tego, jak ma ostatecznie wyglądać polityka spójności ciągle trwają, ale – bez wchodzenia w szczegóły – chcemy skupić się na wydatkach wspierających innowacyjność, a także badania i rozwój. Szczególnie chcemy także ukierunkować pieniądze europejskie na efektywność energetyczną, gospodarkę niskoemisyjną oraz walkę z bezrobociem i wykluczeniem społecznym.

L.S.: Czy takie priorytety oznaczają odejście od budowania infrastruktury w biedniejszych krajach?

H.J.: Koncentracja nie oznacza zupełnego porzucenia wspierania rozwoju infrastruktury, szczególnie w krajach czy regionach biedniejszych. Jeżeli region jest zaliczany do grona uboższych – poniżej 75 % średniej wspólnotowej – zobowiązany będzie, zgodnie z nowymi rozporządzeniami, do przeznaczenia około 50 proc. środków europejskich na innowacyjność, szczególnie w małych i średnich przedsiębiorstwach, na badania i rozwój czy też na gospodarkę niskoemisyjną. Bogatsze regiony będą na takie cele przeznaczać nawet 80 proc. otrzymywanych środków. W przypadku tych biedniejszych resztę – czyli pozostałe 50% – można będzie przeznaczyć na inne

cele, np. inwestycje infrastrukturalne. Jednak nawet i tu Komisja Europejska zaproponowała określone priorytety, m.in. rozwój transportu szynowego, komunikacji publicznej, w szczególności miejskiej. Zapewniam, że inwestycje drogowe będą realizowane, bo trzeba przecież uzupełniać sieć. Komisja Europejska chce jednak widzieć te przedsięwzięcia jako element większej całości – że są one częścią strategii, której efektem będzie wzrost liczby przedsiębiorstw na danym obszarze, ułatwienie dojazdu do pracy itp. Bardziej niż na liczbie kilometrów nowych dróg czy linii kolejowych, zależy nam na efektach jakie one wywołają. Dlatego w 2014 roku chcemy wiedzieć, jakie rezultaty poszczególne kraje oraz regiony

chcą poprzez konkretne inwestycje osiągnąć w 2020 roku.

L.S.: Ostatnia dekada przyniosła osłabienie pozycji Europy w globalnej wymianie handlowej i duży wzrost znaczenia Chin oraz kilku innych krajów azjatyckich – nie można tego nie zauważać. Jak Komisja Euro-

pejska chce wywołać wzrost konkurencyjności w krajach członkowskich?

H.J.: Wspomniałam wcześniej, że w nowej polityce spójności prosimy o pójście dalej, chcemy, aby państwa członkowskie i regiony myślały perspektywicznie i wiedziały, dokąd zmierzają. Celem nadrzędnym musi być wzrost konkurencyjności państw i regionów europejskich. Właśnie ze względu na słabnącą pozycję Europy jako globalnego gracza. Stąd między innymi pomysłem na koncentrację środków na priorytetach najbardziej wspierających konkurencyjność. Oprócz koncentracji na najważniejszych zadaniach z punktu widzenia gospodarki, tworzeniu nowych miejsc pracy i myśleniu strategicznym chcemy

Komisja Europejska chce widzieć indywidualne projekty przede wszystkim jako element większej całości, jako część strategii. Nadal zależy nam na dużej liczbie kilometrów nowych dróg czy linii kolejowych, ale jeszcze bardziej na efektach, jakie one wywołają.

osiągnąć jeszcze jedną rzecz – szybsze i lepsze pod względem jakościowym wydanie przyznanych pieniędzy. Widać, że niektóre kraje i regiony mają problemy z wykorzystaniem unijnych środków. Nie mają strategii, dobrego prawa zamówień publicznych czy też z zakresu ochrony środowiska zgodnych z regulacjami europejskimi. Szereg mankamentów strategicznych, zarządczych czy wdrożeniowych powoduje, że nie osiąga się oczekiwanych przez nas efektów, a tym samym przegrywa w globalnej walce konkurencyjnej. Dlatego na lata 2014–2020 zaproponowaliśmy pakiet wymagań (warunków), które trzeba spełnić *ex ante*, żeby lepiej wydawać środki. Z każdym państwem będą one negocjowane oddzielnie.

L.S.: Różnice mogą wynikać nie tylko z technicznych mankamentów na poziomie zarządczym, ale też na przykład z innej wizji rozwiązywania określonych problemów. Jak zamierzacie godzić takie rozbieżności?

H.J.: Komisja Europejska chce przykładowo, aby co najmniej 50% środków, które będzie miała do dyspozycji Polska, skoncentrowano na wspomnianych już priorytetach, a więc małych i średnich przedsiębiorstwach, innowacyjności, badaniach i rozwoju itp. Jak to będzie wyglądało w poszczególnych regionach – na przykład w województwie pomorskim – będzie zależało od wielu czynników, m.in. od strategii, możliwości inwestycyjnych, kondycji gospodarczej województwa, także od ambicji samorządowców. W ten sposób zamierzamy godzić takie rozbieżności, dając państwom członkowskim i regionom możliwość dopasowywania do lokalnych uwarunkowań. Minister Elżbieta Bieńkowska często zwraca uwagę, że nie będzie już jednego modelu wydawania takich samych

Nie będzie już jednego modelu wydawania takich samych pieniędzy na takie same cele. Polskie regiony muszą dopasować wykorzystanie tych pieniędzy do swoich możliwości i potrzeb.

pieniędzy na takie same cele. Polskie regiony muszą dopasować wykorzystanie tych pieniędzy do swoich możliwości i potrzeb. Ostateczny kształt programów będzie zależał od negocjacji wewnętrznych między rządem a samorządem regionalnym. Powtórzę raz jeszcze, że Komisji Europejskiej zależy na tym, aby skoncentrować się na kilku najważniejszych celach. Próba zaspokajania wszystkich oczekiwań i rozproszenia środków jest ślepą uliczką.

L.S.: Polityka spójności jest oceniana różnie i już podział na tzw. płatników netto oraz „biorców” rodzi odmienne poglądy. Jak Komisja Europejska odnajduje się wśród tak różnych i często sprzecznych oczekiwań?

H.J.: Jestem przekonana, że umiejętnie godzimy interesy krajów będących płatnikami netto z będącymi beneficjentami. Trzeba pamiętać, że żyjemy w jednolitym rynku europejskim. W interesie bogatszych państw jest jak najlepszy i najszybszy rozwój pozostałych

krajów, gdyż korzyści są obopólne. Kilka lat temu Polska wspólnie z kilkoma innymi krajami przygotowała opracowanie, ile z każdego euro przekazanego do nich wraca do państw bogatszych, takich jak Niemcy czy Holandia. Wynikało z niego, że skorzystały one bardzo na wspieraniu nowych i uboższych krajów wspólnoty – znacząca część tych pieniędzy w sposób bezpośredni do nich wraca, np. w postaci dodatkowego eksportu do państw uboższych czy też wygranych kontraktów na budowę infrastruktury.

L.S.: Kryzys zweryfikował wiele dotychczasowych działań. Widać na przykład, jakim ciężarem dla Hiszpanii oraz Portugalii jest zbudowana za unijne pieniądze infrastruktura drogowa i kolejowa. Jakie

Tzw. płatnicy netto skorzystali na wspieraniu nowych i uboższych krajów wspólnoty – te pieniądze po prostu do nich wracały. Tak więc w interesie bogatszych państw jest jak najlepszy i najszybszy rozwój pozostałych krajów, gdyż korzyści są obopólne.

wnioski z tej sytuacji wyciąga Komisja Europejska i jakie powinna Polska?

H.J.: Dobrobyt nie jest dany raz na zawsze, przekonało się o tym wiele europejskich regionów. Widać to oczywiście w podstawowych wskaźnikach, jak stopa wzrostu PKB, poziom PKB na mieszkańca czy stopa bezrobocia. W sytuacji, gdy pieniądź publiczny jest na wagę złota, nie można go trwonić na nieprzemyślane inwestycje. Nie można budować infrastruktury, która nie jest sprzężona z pozostałymi elementami gospodarki. Spodziewamy się, że wymóg prezentacji poszczególnych inwestycji na szerszym tle w czasie negocjacji ograniczy liczbę nietrafionych wydatków, które później mogą być takim kamieniem u szyi. Chcemy wiedzieć, co się stanie, gdy skończy się dofinansowanie i trzeba będzie samemu utrzymywać infrastrukturę. Co będzie z miejscami pracy, które zostały stworzone za europejskie pieniądze? Jakość wydawanych pieniędzy jest ważniejsza niż tempo.

L.S.: Na przeszkodzie takiemu podejściu może stanąć przekonanie wielu krajów, że unijne pieniądze są czymś w rodzaju poduszki osłabiającej uderzenie kryzysu, czyli mniej jest myślenia o przyszłości, a więcej o bieżących problemach.

H.J.: Walka, którą stoczyliśmy o wieloletni budżet miała pokazać, że unijne pieniądze nie są jednorazowym instrumentem pomagającym osłabić skutki kryzysu. W wielu krajach środki te są jedynym źródłem inwestycji publicznych. Przy wprowadzanych przez państwa członkowskie oszczędnościach są często jedyną szansą na tworzenie warunków dla przyszłego rozwoju gospodarczego. Są jedyną szansą, więc trzeba ją dobrze wykorzystać. Dlatego też komisarz Johannes Hahn podkreśla, że w negocjacjach nad nowymi programami trzeba myśleć o tym, co będzie za kilka lat, co chcemy osiągnąć i nie bać się być po prostu ambitnym.

Dobrobyt nie jest dany raz na zawsze. Chcemy wiedzieć, co się stanie, gdy skończy się dofinansowanie i trzeba będzie samemu utrzymywać infrastrukturę. Co będzie z miejscami pracy, które zostały stworzone za europejskie pieniądze? Jakość wydawanych pieniędzy jest ważniejsza niż tempo.

O ROZMÓWCY:

Dr Hanna Jahns jest członkinią gabinetu komisarza Unii Europejskiej ds. polityki regionalnej Johanesa Hahna. Od grudnia 2007 r. do lutego 2010 r. pełniła funkcję sekretarza stanu w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego. Jest doktorem nauk ekonomicznych.



Paweł Chorąży

*dyrektor Departamentu
Zarządzania Europejskim
Funduszem Społecznym
w Ministerstwie Rozwoju
Regionalnego*

ŚRODKI UŚWIĘCAJĄ CEL?

Wejściu Polski do Unii Europejskiej towarzyszyło ogromne napięcie związane z naszą zdolnością do funkcjonowania w systemie unijnym i do wykorzystania wspólnotowej pomocy finansowej. W przededniu i w pierwszych latach członkostwa wysiłki koncentrowały się więc głównie na dokładaniu starań, by spełniać (mniej lub bardziej mitologizowane) wymogi procedur unijnych oraz by zapewnić sprawne działanie „machiny biurokratycznej”. Rządziej zastanawiano się nad tym, jaki charakter mają i czemu powinny służyć środki unijne oraz jak usprawniać polityki publiczne, aby osiągnąć bardziej trwałe efekty. Bycie beneficjentem środków unijnych było nobilitujące, podobnie jak dodawanie wszelkim inicjatywom na przełomie XX i XXI wieku przedrostka *euro* i przymiotnika *europejski*.

Programy unijne same z siebie nie modernizują otoczenia i nie stanowią substytutu strategii rozwojowych. Przejście od paradygmatu „wyciskania brukselki” do myślenia, jak wkomponować absorpcję środków unijnych w mądrze planowany proces modernizacyjny musi być głównym elementem dyskusji na temat nowej perspektywy finansowej.

Koniec „wyciskania brukselki”

Pozytywnym, bez wątplenia, efektem wysiłków związanych z budową zdolności administracyjnych do wykorzystywania środków unijnych jest widziana i bardzo doceniana na poziomie Brukseli sprawność polskiej administracji w wydatkowaniu środków z funduszy. Nie należy tego aspektu lekceważyć, bowiem patrząc z tej perspektywy nie mówimy już o tym, czy jesteśmy w ogóle w stanie absorbować środki unijne, tylko w jaki sposób je najlepiej spożytkować.

Punktem wyjścia do bardziej efektywnego wykorzystania funduszy europejskich jest uświadomienie sobie, że programy unijne same z siebie nie modernizują otoczenia wdrożeniowego i nie stanowią substytutu strategii rozwojowych. Finansowanie z Unii może być dobre, przydatne i sensowne dla polityki krajowej, wspólnoty regionalnej czy lokalnej, ale nie wynika to z samego faktu finansowania.

Podporządkowanie priorytetów rozwojowych środkom unijnym doprowadzało niejednokrotnie do bezkrytycznego kształtowania polityki inwestycyjnej na różnych szczeblach w oparciu

o możliwość współfinansowania pomocowego. Nie chodzi tu bynajmniej o mądre powiązanie przedsięwzięć w ramach swojej strategii ze środkami unijnymi. Problem tkwi w wypaczaniu sensu procesów rozwojowych wynikających z finansowania tego, na co są pieniądze, a nie tego, co jest kluczowe dla obecnego i przyszłego rozwoju. Dochodzi do tego jeszcze bezsensowne podejście do różnych zasad rządzących funduszami strukturalnymi „w imię szybkiego i prostego zaabsorbowania środków”. Mam tu na myśli chociażby konieczność identyfikowania, deklarowania i uwzględniania w montażu finansowym przyszłych przychodów. Pojawiają się absurdalne sytuacje, jak na przykład brak możliwości komercyjnego wykorzystywania drogiego sprzętu medycznego czy brak stołówki na kampusie uczelnianym, bo autorzy nie przewidzieli jakiegokolwiek działalności komercyjnej. Tego rodzaju „efekty” były już nieraz piętnowane przez opinię publiczną i media. Przejście od paradygmatu „wyciskania brukselki” do myślenia, jak wkomponować absorpcję środków unijnych w mądrze planowany proces modernizacyjny musi być głównym elementem dyskusji na temat nowej perspektywy finansowej.

Lekcje z Południa

Lekcja Hiszpanii i innych krajów Południa Europy musi być przyczynkiem do przebudowania oczekiwań i rzeczywistego sposobu postępowania wobec

Musimy odejść jak najszybciej od sytuacji, które mieszczą się w kategoriach hazardu moralnego. Środki unijne niosą ryzyko otrzymywania transferów na inwestycje, które w innych sytuacjach byłyby zupełnie poza zasięgiem decydentów.

Ważne, żebyśmy dyskutując o tym, na co wydać pieniądze, pytali o ramy polityki krajowej, regionalnej czy lokalnej, które stoją za konkretnymi decyzjami. Niech zadecyduje rzeczywisty bilans zysków, a nie życzeniowe wizje.

środków unijnych. Przede wszystkim musimy odejść jak najszybciej od sytuacji, które mieszczą się w kategoriach hazardu moralnego. Środki unijne niosą ryzyko otrzymania transferów na inwestycje, które w innych sytuacjach byłyby zupełnie poza zasięgiem decydentów. Sprowadzając to do szeroko komentowanych aquaparków – wiele z nich nie powstałoby zapewne nigdy, gdyby nie stosunkowo łatwa dostępność środków. Również w sferze społecznej, w miejsce wielkich projektów wymyślanych zza biurka urzędnika czy firmy szkoleniowej, konieczny jest zwrot ku tzw. „środkom ubogim” – małym grantom, o łatwiej odczytywalnych bezpośrednich efektach.

Oferta pomocowa Unii Europejskiej to mimo wszystko stosunkowo nieduża część wydatków przeznaczanych na cele inwestycyjne i rozwojowe

w Polsce. Musimy je traktować jako swego rodzaju zdelimitowany przez strategię unijne bonus rozwojowy i katalizator zmian. Dobrze zainwestowane pieniądze publiczne nie biorą się z przypadkowych decyzji. Na ogół stoi za nimi przemyślana, rzetelna i sensowna polityka w danym obszarze. Ważne, żebyśmy dyskutując o tym, na co wydać pieniądze, pytali o ramy polityki krajowej, regionalnej czy lokalnej, które stoją za konkretnymi decyzjami. Niech zadecyduje rzeczywisty bilans zysków, a nie życzeniowe wizje. Doświadczenie Południa Europy pokazuje jasno, że bez inwestowania środków unijnych w mocne fundamenty nie ma mowy o trwałości. Europejska „kroplówka” pomaga wówczas tylko krótkoterminowo. Fundusze europejskie zbyt często są uludą, że nie finansujemy za swoje. Kryzys krajów Południa pokazał, jak kruche były podstawy ich modernizacji i jak nieskuteczna w jego obliczu okazała się liczona w dziesięcioleciach pomoc unijna.

Polska administracja przeszła już fazę naiwnej wiary, że od samego wydatkowania europejskiego pieniądza od razu będzie lepiej. Klucze do bardziej efektywnej realizacji w nowej perspektywie nie tkwią w lepszych czy gorszych programach operacyjnych, lecz w sensownych ramach, które wyznaczają im polityki publiczne na różnych szczeblach.

O AUTORZE:

Paweł Chorąży jest absolwentem Uniwersytetu Warszawskiego (stosunki międzynarodowe, studia latynoamerykańskie) i Krajowej Szkoły Administracji Publicznej. Był stypendystą Fundacji Roberta Boscha w Niemczech (2003–2004). Od 2004 roku pełni funkcję Dyrektora Departamentu w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego. Odpowiada za Europejski Fundusz Społeczny, Europejski Fundusz Dostosowania do Globalizacji oraz za współpracę z OECD w ramach inicjatywy LEED.

NIE BÓJMY SIĘ PRIORYTETÓW!

Rozmowę prowadzi Leszek Szmidtke – dziennikarz „Pomorskiego Przeglądu Gospodarczego” i Radia Gdańsk.



prof. dr hab. Paweł Swianiewicz

Wydział Geografii i Studiów Regionalnych Uniwersytetu Warszawskiego

Leszek Szmidtke: Gdyby zrobić statystykę najczęściej wypowiedzianych słów odnoszących się do nowego budżetu UE na lata 2014–2020, to w pierwszej trójce na pewno byłaby „efektywność”.

Paweł Swianiewicz: Efektywność ma kilka wymiarów. Zaczniemy od sposobu podejmowania decyzji, na co wydajemy pieniądze – na ile są one przejrzyste, podejmowane w oparciu o kryteria merytoryczne, a na ile są efektem różnych gier interesów. Drugim wymiarem będą długofalowe skutki: jak to, co będziemy finansować, wpłynie na lepsze funkcjonowanie kraju poprzez rozwój gospodarczy w późniejszych latach. Jest również druga strona tego medalu – nie wszystko przecież musi się przekładać na wzrost gospodarczy. Mówię o wyrównywaniu poziomów cywilizacyjnych. Budowa kanalizacji w jakiejś wsi nie jest inwestycją w rozumieniu biznesowym, a przecież też jest potrzebna.

L.S.: Efektywność gospodarcza w takim rozumieniu a poprawa jakości życia, nie są ze sobą sprzeczne?

Nie ma jednoznacznej odpowiedzi polityków, jak rozwiązać sprzeczność między innowacjami, które są z natury chaotyczne, ryzykowne czy wręcz nieobliczalne z biurokratycznym rozliczaniem niemal każdego wydanego grosza.

P.S.: Nie widzę żadnej sprzeczności. Natomiast faktem jest, że „podnoszeniem jakości życia” łatwo usprawiedliwić niemal każdy pomysł. Można dyskuutować o sensie budowy aquaparków mimo, że wspomniane podnoszenie jakości życia występuje. Z kolei kanalizacja obszarów wiejskich, budowa oczyszczalni ścieków to ewidentne nadrabianie zapóźnień cywilizacyjnych. Otwartą sprawą są proporcje – wprawdzie nie mam wątpliwości, że większość inicjatyw powinno mieć charakter inwestycyjny i przekładać się na rozwój gospodarczy, to jednak jest miejsce również dla projektów redukujących wspomniane zapóźnienie.

L.S.: *Z zapowiedzi członków rządu, dotyczących zmian w sposobach wydawania, przebija się następujący ton: nadrobiliśmy największe zapóźnienia cywilizacyjne i teraz przeważającą większość dostępnych środków skierujemy na projekty przekładające się na rozwój gospodarczy. W jaki sposób zostaną zrealizowane te deklaracje?*

P.S.: Wypowiedzi polityków ograniczają się raczej do haseł. Najczęściej słyszę modne w tym dyskursie słowa o budowie infrastruktury gospodarczej sprzyjającej innowacjom. Nie ma natomiast jednoznacznej odpowiedzi, jak rozwiązać sprzeczność między innowacjami, które są z natury chaotyczne, ryzykowne czy wręcz nieobliczalne z biurokratycznym rozliczaniem niemal każdego wydanego grosza. Mam też wrażenie, że Ministerstwo Rozwoju

Regionalnego boi się zdecydowanego wyboru priorytetów. Być może jest to obawa przed narażeniem się licznym środowiskom, które nie znajdują się wśród tzw. beneficjentów. Jeżeli mamy zaspokajać oczekiwania wszystkich, to nie będzie priorytetów. Kłopot z wyborem nie ogranicza się do rządu. Podobne problemy mają samorządy i może nawet jeszcze bardziej ulegają pokusie dawania każdemu, tak aby nie było urażonych i wykluczonych. Jednak wtedy też nie ma priorytetów. Mimo tych wątpliwości nie można zarzucać samorządom, że źle wydawały unijne pieniądze. Były przypadki zupełnie nieprzeemyślanych inwestycji, ale nie było ich wiele. Często wspomniane aquaparki można policzyć na palcach, a przecież nie jest też tak, że każdy aquapark jest złą inwestycją.

L.S.: *Mimo wszystko, spoglądając na realizację polityki spójności w polskim wydaniu rodzi się pytanie, czy będzie nas stać na utrzymanie tak ładnie wyremontowanego domu?*

P.S.: Mamy 2800 samorządów i nie wszystkie wyrobiły w sobie umiejętność solidnego kalkulowania długofalowych skutków swoich działań. Koszt projektu inwestycyjnego nie ogranicza się do samego wybudowania. Należy obliczyć, jaki później będzie koszt utrzymania, jakie będą z tego tytułu przychody itp. Wprawdzie na poziomie zapisów projektowych

Mam wrażenie, że MRR boi się zdecydowanego wyboru priorytetów. Być może jest to obawa przed narażeniem się licznym środowiskom, które nie znajdują się wśród tzw. beneficjentów. Ale jeśli mamy zaspokajać oczekiwania wszystkich, to nie będzie priorytetów.

istnieją punkty, w których należy dokonać takich kalkulacji, ale nijak ma się to do późniejszej rzeczywistości. Samorządy zwykle traktują studium wykonalności jako uciążliwą formalność, niezbędną żeby otrzymać unijne pieniądze. Studium przygotowują zewnętrzne firmy tak dobierając wskaźniki, aby uzasadnić inwestycję i ograniczyć późniejsze koszty projektu. Jeżeli sami nie mamy kultury rzetelnego liczenia, ile co nas będzie później kosztowało, to nie pomoże żaden przepis.

L.S.: *Przed laty znakomity angielski piłkarz Gary Lineker powiedział, że piłka nożna jest taką grą, gdzie 22 facetów ugania się za piłką, a na koniec i tak wygrywają Niemcy. Czy nie jest podobnie z wydawaniem unijnych środków? Spora część trafia prędzej czy później i tak do Niemiec, bo np. mają towary i usługi niezbędne do realizacji inwestycji infrastrukturalnych?*

P.S.: To chyba zbyt daleko idące porównanie. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego zrobiło badania, z których wynika, że z każdego euro unijnej pomocy znacząca część wraca do krajów tzw. płatników netto. Z jednej strony dobrze, bo dzięki temu wszyscy zyskujemy, ale moim zdaniem zysk krajów „Starej Unii” nie jest aż tak wielki.

L.S.: *Przecież kupowanie linii technologicznych przez firmy za granicą z jednej strony unowocześnia nam gospodarkę, lecz z drugiej – unijne pieniądze szybko wypływają z naszego kraju. Co zrobić żeby te środki pracowały u nas dłużej?*

P.S.: Nasza gospodarka nie jest na tyle nowoczesna, żeby polscy przedsiębiorcy mogli kupować nowoczesne linie produkcyjne lub urządzenia wyłącznie w Polsce. W sensie technologicznym raczej naśladujemy niż generujemy nowe rozwiązania. Nie ma w tym nic złego. Przypomnę tylko przykłady Japonii

oraz Korei Południowej, które na pewnym etapie po prostu kopiowały rozwiązania z innych gospodarek. Obecnie robią to między innymi Chińczycy i całkiem dobrze na tym wychodzą.

L.S.: *Tylko, że dziś musimy podjąć decyzję jak najlepiej wydać unijne pieniądze w najbliższych latach.*

P.S.: Musimy dokonać wyborów. Z pewną przesadą można powiedzieć, że nawet zła strategia jest lepsza niż jej brak. Nie możemy obdzielać wszystkich „po trochu”. Potrzebna jest wiązka priorytetów. Możemy się sprzeżać, jakie one będą, ale trzeba je wybrać.

L.S.: *W przypadku firmy inwestowanie ma stosunkowo prosty charakter. Inwestycje państwowe lub samorządowe są dużo bardziej skomplikowane, gdyż muszą brać pod uwagę tzw. czynniki społeczne, kulturowe itp.*

*Musimy dokonać wyborów.
Dlatego czasami nawet zła
strategia jest lepsza niż jej brak.
Nie możemy obdzielać wszystkich
„po trochu”.*

P.S.: Inwestycje publiczne nie zawsze muszą generować bezpośredni zysk w takim znaczeniu, z jakim spotykamy się w przypadku inwestycji prywatnych. Liczą

się szersze konsekwencje społeczne i gospodarcze, niekoniecznie bezpośrednio przekładające się na dochody inwestora. Na pewno powinniśmy inwestować tam, gdzie uda się poprawić warunki do zwiększenia konkurencyjności gospodarczej. Dzięki temu gospodarka będzie się szybciej i lepiej rozwijała. Efekt wprawdzie nie będzie bezpośredni, ale przecież publiczne pieniądze mają poprawiać właśnie to „podłoże” dla gospodarki.

L.S.: *Wątpliwości, jak lepiej wykorzystać tzw. „miękkie środki” są jeszcze większe.*

P.S.: Prowadziłem badania wykorzystywania różnych środków unijnych przez samorządy, w tym pochodzących z Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. Wnioski nie były budujące. Spora część tych

Tylko z poziomu lokalnego można ocenić, czy „miękkie” projekty (np. szkoleniowe) mają sens, czy nie są za drogie itd. Tam spoczywa odpowiedzialność i nie można jej spychać na poziom regionalny, a tym bardziej rządowy.

pieniędzy w moim przekonaniu została zmarnowana albo efektywność ich wykorzystania była niewielka. Równoległe było mnóstwo innych, znakomitych pomysłów. Jednym z wniosków jest konieczność decentralizacji – z poziomu rządowego nie da się tego ani sensownie zadekretować, ani później skontrolować. Tylko z poziomu lokalnego można ocenić, czy projekt ma sens, czy nie jest za drogi itd. Tam spoczywa odpowiedzialność i nie można jej spychać na poziom regionalny, a tym bardziej rządowy. Jeżeli samorzady będą się podpisywały pod bezsensownymi projektami szkoleniowymi, to zmiana nie nastąpi.

L.S.: Zmiana proporcji na rzecz pożyczek i zmniejszenia dotacji będzie miała pozytywne konsekwencje zarówno dla samorządów, jak i firm?

P.S.: Mam nadzieję, że tak. Jednak dużo będzie zależało od szczegółowych rozwiązań w aktach wykonawczych. W obecnej perspektywie pojawiła się Jessica, ale jest nazbyt skomplikowanym instrumentem. Jeżeli Unii Europejskiej i Polsce uda się tego typu rozwiązania uprościć, to można z tym wiązać dużą nadzieję.

L.S.: Uczymy się?

P.S.: Proces uczenia się jest zauważalny. Obserwujemy zmianę toku myślenia o wielu sprawach. Nie jest to zawsze pozytywne spostrzeżenie, gdyż czasami po prostu dostosowujemy się do rzeczy, które początkowo raziły nas absurdalnością. Zauważyłem, że czasami zaczynamy dostrzegać inne priorytety. Prowadziłem niedawno badania dotyczące edukacji przedszkolnej i w wielu gminach wiejskich zwrócono na nią uwagę tylko dlatego, że dostępne były pieniądze unijne. Gdy się one skończyły, samorzady nie wycofały się ze wspierania przedszkoli, gdyż uznały to za ważne dla rozwoju dzieci. W różnych teoriach mówi się o płytkim i głębokim sposobie uczenia się. Dostrzegam coraz więcej przykładów takiej właśnie głębokiej zmiany wynikającej z analizy sytuacji, wyciągania wniosków, a nie płytkiego przyjęcia narzuconych rozwiązań tylko po to, by móc skorzystać z dotacji, ale bez przekonania o potrzebie permanentnych zmian w zarządzaniu.

O ROZMÓWCY:

Prof. dr hab. Paweł Swianiewicz jest kierownikiem Zakładu Rozwoju i Polityki Lokalnej na Wydziale Geografii i Studiów Regionalnych Uniwersytetu Warszawskiego oraz społecznym doradcą Prezydenta RP do spraw samorządu terytorialnego. Od 1988 r. jego badania koncentrują się na zagadnieniach związanych z funkcjonowaniem samorządu terytorialnego: finansach lokalnych, mechanizmach polityki lokalnej oraz lokalnej i regionalnej polityce ekonomicznej. Wielokrotnie pracował jako ekspert Rady Europy, Brytyjskiego Ministerstwa do Spraw Rozwoju Międzynarodowego, Banku Światowego i UNDP w krajach Europy Środkowo-Wschodniej i Azji. Autor wielu książek i artykułów poświęconych zagadnieniom decentralizacji i funkcjonowania samorządu terytorialnego.



Jarosław Bujny



**Arkadiusz
Śmigielski**

prezes Zarządu
OptiNav Sp. z o.o.

NIE WSZYSTKO ZŁOTO, CO SIĘ ŚWIECI

Rozmowę prowadzi Leszek Szmidtke – dziennikarz „Pomorskiego Przeglądu Gospodarczego” i Radia Gdańsk.

Leszek Szmidtke: Bardzo wyboista ta droga do unijnej pomocy?

Arkadiusz Śmigielski: Bardzo. Przez uciążliwość powoli przestaje być już dla nas atrakcyjna. Odnoszę wrażenie, że urzędnicy chcą po wielokroć wszystko bardzo dokładnie sprawdzać. Stan permanentnej kontroli wydłuża cały proces przyznania i rozliczenia wsparcia. Do tego trzeba angażować na przykład kilku prawników, czyli koszty rosną.

L.S.: Czy po przeliczeniu wszystkich kosztów takie wsparcie nadal będzie korzystne dla firmy?

A.Ś.: Przedsiębiorcy szukają przede wszystkim środków, których nie muszą oddawać. Sam fakt otrzymania tych pieniędzy przesłania jednak nieco obraz kosztów związanych z ich uzyskaniem. Można policzyć

Przedsiębiorcy szukają przede wszystkim środków, których nie muszą oddawać. Sam fakt otrzymania tych pieniędzy przestania jednak nieco obraz kosztów związanych z ich uzyskaniem.

poszczególne pozycje, jak konieczność zatrudnienia specjalnej osoby – czy szerzej stanowiska pracy – albo wspomnianej obsługi prawnej. Jednak własnego czasu i wysiłku się już nie wycenia. Próbowaliśmy szukać innego finansowania, ale oferta jest uboga. Niewielu jest tzw. aniołów biznesu czy funduszy. Banki nie chcą natomiast finansować start-upów. Nie jesteśmy Stanami Zjednoczonymi z ich bogatym rynkiem wsparcia komercyjnego i dlatego w polskich realiach w pewnym sensie jesteśmy skazani na unijne fundusze. Poza tym powstał cały rynek usług, firm oraz ludzi, którzy przygotowują wnioski, później pomagają w rozliczaniu i całkiem nieźle z tego żyją. Potrafią napisać wniosek, który z dużym prawdopodobieństwem otrzyma dofinansowanie.

L.S.: Inkubator, w którym macie siedzibę jest bardziej odpowiednią dla młodego przedsiębiorcy formą pomocy?

A.Ś.: Wielu przedsiębiorców korzysta z takiej pomocy i chwalą sobie możliwość wynajmowania pomieszczeń po cenie niższej niż rynkowa. Dochodzi do tego różnego typu wsparcie merytoryczne. Trzeba jednak pamiętać, że inni przedsiębiorcy na tym tracą, gdyż mając tańsze biura w inkubatorze lub parku, nie skorzystam z oferty rynkowej. To szerszy problem, ponieważ rynek zaburzą także strefy ekonomiczne, jak i właśnie środki unijne. Pojawia się oczywiście pytanie, jak unijne pieniądze na wsparcie przedsiębiorczości można wydawać lepiej? Nie znam niestety odpowiedzi.

L.S.: Fundusz Agencji Rozwoju Pomorza, który zainwestował w Pańską firmę, nie jest lepszym rozwiązaniem niż budowa inkubatorów, parków naukowo – technologicznych?

A.Ś.: Jest to na pewno lepszy sposób wspierania innowacyjnych przedsięwzięć niż np. większość szkoleń finansowanych z EFS.

L.S.: Byłby Pan w stanie realizować swoje pomysły bez unijnego wsparcia?

A.Ś.: Szukaliśmy pieniędzy na nasz medyczny projekt w innych miejscach. Mieliśmy dwie inne oferty, z czego jedna na pewno opierała się o unijne pieniądze. W tamtym momencie, w naszej ocenie, lepszym rozwiązaniem było jednak skorzystanie z funduszu kapitałowego Agencji Rozwoju Pomorza (ARP). Szukaliśmy nie tylko pieniędzy, ale też kogoś, kto otworzy nam drzwi na różne rynki. Wprawdzie ARP nie jest branżowym partnerem, ale stwarza nam wiele dodatkowych możliwości. W przypadku trudnych, złożonych projektów pieniądze to za mało. Dla kogoś, kto ma mniej skomplikowane pomysły, wystarczy oczywiście zastrzyk gotówki.

L.S.: W latach 2014–2020 mniej będzie dotacji, a więcej pożyczek pozwalających na lepsze zagospodarowanie pieniędzy – takie rozwiązanie proponuje Elżbieta Bieńkowska. Czy jest to zatrzęsienie drzwi dla dużych, innowacyjnych projektów?

W przypadku trudnych, złożonych projektów pieniądze to za mało. Potrzeba nie tylko pieniędzy, ale też kogoś, kto otworzy nam drzwi na różne rynki. Dla kogoś, kto ma mniej skomplikowane pomysły, wystarczy oczywiście zastrzyk gotówki.

A.Ś.: Zgadza się, że taka zmiana powinna doprowadzić do bardziej rozsądnego wykorzystywania unijnego wsparcia przez firmy, dzięki czemu pieniądze będą dłużej krążyły w gospodarce. Uważam, że rozwiązaniem są partnerstwa instytucji dysponujących unijnymi pieniędzmi, jak ARP, z np. funduszami typu *venture capital*, posiadającymi doświadczenie w komercjalizacji wynalazków. Ryzyko rozkłada się na kilku partnerów, ale zyski w razie sukcesu są dzielone również między nich. Bardziej rynkowe i sensowniejsze rozwiązanie.

L.S.: Stworzy to lepsze warunki dla prawdziwych innowacji? One zazwyczaj rodzą się i rozwijają w chaosie, a ponadto są ryzykowne. Jak je zaszufladkować, by odpowiadały standardom wnioskowania i rozliczenia, tworzonym w ministerstwach i urzędach marszałkowskich?

A.Ś.: Sens start-upów polega właśnie na tym, że są trudne, nieokiełznane i ryzykowne. Według statystyk, w USA na 100 startu-

jących – pierwsze lata przetrwa ledwie 8. U nas lepszych wskaźników nie będzie i wiara, że na 10 rozpoczynających działalność firm 10 przetrwa, jest naiwna. Z tych 10 uda się może jednemu start-upowi i pokryje on straty wynikłe z niepowodzenia pozostałych 9. Niestety, twórcy krajowego systemu wspierania firm unijnymi pieniędzmi nie biorą tego pod uwagę i nie ma w tym systemie marginesu na błędy i upadki.

L.S.: Tylko, że urzędnik jest rozliczany z dobrze wydanych pieniędzy. „Dobrze wydane” oznacza, że muszą

zostać spełnione wskaźniki, a wśród nich nie ma miejsca na niepowodzenie.

A.Ś.: Nie widzę różnicy między upadkiem w pierwszym lub trzecim roku działalności. Poza tym, że późniejszy upadek – już po skonsumowaniu unijnej dotacji – jest dużo bardziej kosztowny. Im szybciej rynek zweryfikuje firmę, tym jest to mniej kosztowne. Zabezpieczenia wmontowane w system unijnych dotacji niczego nie zmieniają. Europejskie środki i wielokrotne kontrole nie uchronią młodego przedsiębiorstwa przed klapą, jeżeli nie

będzie tam dobrego pomysłu i szybkiej oraz sensownej pomocy na początku działalności. W przypadku start-upów czas ma ogromne znaczenie. Musi być szybkie wsparcie, bo pomysły starzeją się błyskawicznie. Dlatego też procedury przyznawania pomocy muszą być uproszczone. Musi być większe zaufanie i wspomniany margines na błędy. Do tego niezbędne jest wsparcie

Sens start-upów polega właśnie na tym, że są trudne, nieokiełznane i ryzykowne. Z kilkudziesięciu uda się może jednemu start-upowi i pokryje on straty wynikłe z niepowodzenia pozostałych. Niestety, twórcy krajowego systemu wspierania firm unijnymi pieniędzmi nie biorą tego pod uwagę i nie ma w tym systemie marginesu na błędy i upadki.

mentorskie kogoś, kto wie jak sobie radzić z problemami. Młody człowiek, stawiający pierwsze kroki, nie będzie jednocześnie inżynierem, finansistą, sprzedawcą itp. Stworzenie dobrego zespołu nie jest łatwe i też pochłania sporo czasu. Pamiętajmy, że taki start-up na ogół konkuruje z większymi firmami, które już wiedzą jak radzić sobie na rynku. W Polsce znalezienie dobrego mentora jest trudne, bo gospodarkę rynkową mamy od niedawna. W USA dopracowano się wielu mechanizmów ułatwiających stawianie pierwszych kroków.

W przypadku start-upów czas ma ogromne znaczenie, bo pomysły starzeją się błyskawicznie. Dlatego też procedury przyznawania pomocy muszą być uproszczone, musi być większe zaufanie i wspomniany margines na błędy.

Dzięki temu mają kapitał, ludzi, uczelnie, mechanizmy i generalnie wszystko, co powoduje wysoką konkurencyjność oraz innowacyjność gospodarki. No i nie bez znaczenia jest niewielki udział państwa. Nasi, odnoszący sukces przedsiębiorcy, ciągle jeszcze skoncentrowani na zarabianiu pieniędzy, nie mają czasu na mentoring. Prywatni przedstawiciele aniołów biznesu, *venture capital*, *seed capital* też nie są skorzy do dużego ryzyka i szukają pomysłów gwarantujących zwrot kapitału. Nie możemy wreszcie zapominać, że na start-upy trzeba patrzeć z globalnego punktu widzenia. Już nie lokalny, czy nawet krajowy, ale właśnie globalny rynek zadecyduje o sukcesie lub porażce. Dlatego tak ważny jest mentor – ktoś, kto osiągnął sukces, posiadał wiedzę o tym, jak się do niego dochodzi i będzie chciał się tym podzielić.

L.S.: Póki co system wsparcia przedsiębiorczości, także innowacyjnej, ma charakter publiczny i tu trzeba się zastanawiać nad usprawnieniami.

A.Ś.: Mimo wielu zastrzeżeń można powiedzieć, że urzędnicy się uczą i wiele błędów jest naprawianych. Mamy małe doświadczenie i ciągle słabo rozumiemy gospodarkę rynkową. Uczymy się między innymi przez składanie kolejnych wniosków, zarówno unijnych, jak też do innych instytucji. Chcemy współpracować z uczelniami, gdyż tam upatrujemy nowych rozwiązań, możliwych do komercjalizacji.

L.S.: Firmy z dużym potencjałem będą szukały zagranicznych partnerów branżowych?

A.Ś.: Właśnie to robimy. Wróciłem kilka dni temu z Niemiec, gdzie szukamy inwestorów. To samo robiłem wcześniej w USA. Mamy nadzieję znaleźć inwestora branżowego, który zasili nas kapitałem pozwalającym nie tylko spłacić wcześniejsze zobowiązania, ale też rozwinąć nasze pomysły i ułatwić wchodzenie z nimi na międzynarodowe rynki. Wolałbym, żeby nie było takich protez jak unijne dofinansowanie, ale rozbudowany rynek pełen funduszy wysokiego ryzyka, aniołów biznesu itp. Taki system jest bardziej efektywny, stwarza też większe szanse młodym przedsiębiorcom, no i jest mniej kosztowny dla podatników.

O ROZMÓWCY:

Arkadiusz Śmigielski jest absolwentem Wydziału Elektroniki Wojskowej Akademii Technicznej w Warszawie. Od ponad 15 lat: przedsiębiorca, inżynier, nauczyciel, inwestor. Programowanie w LabVIEW jest jedną z jego pasji, a zbudowanie nowoczesnej firmy z zasadami (10 zasad OptiNav), w obszarze zaawansowanych technologii, jest jego celem. Koncentrując się na celach i samorozwoju (autor e-książki „Podążaj za marzeniami”), ostatnie 10 lat spędził budując firmę OptiNav, zajmującą się analizą i przetwarzaniem obrazu 2D i 3D, w medycynie i przemyśle.



*prof. dr hab.
Edmund Wnuk-
-Lipiński*

*rektor honorowy Collegium
Civitas*

WYCISKANIE BRUKSELKI?

Rozmowę prowadzi Leszek Szmidtke – dziennikarz „Pomorskiego Przeglądu Gospodarczego” i Radia Gdańsk

Leszek Szmidtke: Jakie postawy wzmacniają lub tworzą w społeczeństwie unijne pieniądze?

Edmund Wnuk-Lipiński: Prowadzone są na ten temat badania, w których obserwujemy pewną mentalną zależność od Brukseli. Mamy na przykład do czynienia z niskim zaufaniem do rządu i polskich instytucji władzy. Jest ono dużo większe do instytucji europejskich – dość powszechne jest przekonanie, że Bruksela rządzi się lepiej. Wyższej ocenie sprzyja brak uwikłania w krajową walkę polityczną i lokalne uwarunkowania. Notowania krajowych instytucji odpowiedzialnych za redystrybucję unijnych środków na pewno obniża przekonanie o sieci różnych powiązań, które decydują, do kogo ostatecznie trafiają pieniądze. W dość powszechnej opinii – o sukcesie nie decyduje strona merytoryczna.

Zaufanie do instytucji europejskich jest dużo większe – dość powszechne jest przekonanie, że Bruksela rządzi się lepiej. Wyższej ocenie sprzyja brak uwikłania w krajową walkę polityczną i lokalne uwarunkowania.

L.S.: Przekonanie o bardziej uczciwym postępowaniu przez UE nie kłóci się z utyskiwaniami na brukselską biurokrację, niejasności, a niekiedy wręcz absurdalność przepisów?

E.W.-L.: Narzekania na unijną biurokrację są powszechne we wszystkich krajach członkowskich. Ich autorami są najczęściej krajowi politycy, którzy muszą zmierzyć się z kontrolą wydatkowania tych pieniędzy. Często też, kiedy trzeba podjąć niepopularną decyzję lub wybrać, kto otrzyma wsparcie, Bruksela jest wygodnym alibi dla lokalnych polityków.

L.S.: Takie „darowane” pieniądze nie powodują ograniczenia naturalnej przedsiębiorczości? Po co mam spróbować poradzić sobie samemu, skoro Unia daje na takie lub inne rzeczy?

E.W.-L.: Unijne środki są pomyślane jako wsparcie na pewnym etapie rozwoju, pomagające łatwiej pokonywać pewne bariery. Należy z nich zbudować mechanizmy pozwalające później rozwijać się samodzielnie w szybszym tempie. Mają również służyć zasypywaniu różnic cywilizacyjnych. Dlatego musimy odpowiedzieć sobie na pytania: Jak wydajemy te pieniądze? Czy nie są to pieniądze, które głównie konsumujemy? Czy nas rozleniwiają? Istnieje niebezpieczeństwo, że mogą one wywoływać postawy, które pamiętamy z czasów PRL lub obserwujemy w państwach opiekuńczych, czyli uzależnienie od socjalnej „kroplówki”.

L.S.: Fundusze europejskie uczą nas innego spojrzenia na wydawanie publicznych pieniędzy, szczególnie w dłuższej perspektywie?

E.W.-L.: Unijna perspektywa przekracza perspektywę czteroletnich kadencji rządów i parlamentów. Ma to duże znaczenie w krajach członkowskich z krótkim stażem w UE i bez wątplenia w pewien sposób wymusza inne spojrzenie oraz inną praktykę konstruowania planów wydawania funduszy europejskich. Zwracam jednak uwagę na fakt, że o konkretnych przypadkach decydują konkretni ludzie, do których pieniądze te trafiają. W niektórych krajach Komisja Europejska wznaga kontrole i najczęściej nie są to państwa o najkrótszym stażu w UE. Przykład Grecji, gdzie oszukiwano w sprawozdaniach, jest aż nadto wymowny. Wprawdzie w Polsce są również przypadki złego wydawania pieniędzy, ale mimo wszystko jest to margines. Nawet najlepsze kontrole nie są w stanie wyłapać ich wszystkich. Decyduje ogólny klimat, a ten sprzyja rozsądnemu wykorzystywaniu tych środków.

L.S.: Bez trudu znajdujemy przypadki działań fikcyjnych, jak choćby konsultacje społeczne przy inwestycjach drogowych.

E.W.-L.: Rzeczywiście, wielokrotnie konsultacje miały niewiele wspólnego z zasięgiem opinii lokalnych społeczności. Administracja przeprowadzała je, bo musiała. Podobnie fikcyjne bywały szkolenia.

Nie obwiniam unijnych funduszy za wynaturzenia w interwencji publicznej. Otrzymujemy je w dobrej wierze. To od mechanizmów im towarzyszących, które zazwyczaj są kształtowane w danym kraju, zależy to, jak są one wykorzystywane.

Wystarczało spełnić kryteria formalne, aby rozliczyć się z otrzymanych pieniędzy. O rzeczywiste efekty nikt już się nie pytał. Za te wynaturzenia nie obwiniam jednak unijnych funduszy. Otrzymujemy je w dobrej wierze. Od mechanizmów im towarzyszących, które zazwyczaj są kształtowane w kraju, zależy natomiast to, jak lokalne społeczności, firmy, administracja będą te pieniądze wykorzystywać. Czy wspomagają one rozwój, czy też konserwują stare nawyki lub wręcz patologie? Przecież brak tych pieniędzy nie poprawiłby sytuacji. Dlatego tak wiele zależy od tego, do kogo trafiają.

L.S.: Proporcje między inwestowaniem a konsumpcją nie są jednak zachwiane?

E.W.-L.: Ł a t w i e j przejadać (lub jak kto woli doraźnie poprawiać jakość życia) niż inwestować. Zwłaszcza, że jako społeczeństwo chcemy szybko dorównać pod względem poziomu życia najbardziej rozwiniętym krajom. Słabą pociechą jest fakt, że nie jest to ani polska, ani nawet

europejska specjalność. Francuskie rolnictwo czy wspomniana już Grecja – są dobrymi przykładami. Konsumpcja jest przyjemniejsza, a poza tym owoce inwestowania na ogół zbierają następne pokolenia.

L.S.: Na przełomie 2012 i 2013 roku toczyła się w Polsce zawzięta dyskusja na temat poziomu dofinansowania z unijnego budżetu. Szczególnie często padały słowa „należy nam się”. Jesteśmy bardzo roszczeniowym społeczeństwem?

E.W.-L.: Jest to zasługa pewnego mentalnego zaco-fania. Wciąż traktujemy Brukselę, Unię Europejską jako „Onych”. Sformułowania używane przez czołowych polityków, jak choćby słynne „wyciskanie

brukselki”, ciągle stawiają nas w roli petenta, a nie współgospodarza. Właśnie w takiej postawie upatruję podstawową słabość polskiej polityki. Bycie gospodarzem nie tylko podnosi samoocenę, ale także inaczej definiuje naszą obecną pozycję: bierzemy te pieniądze po to, żeby szybko nadrobić zaległości, rozpędzić gospodarkę i później pomagać innym. Tymczasem artykułowanie, że „nam się należy” czyni z Polaków wiecznych petentów.

L.S.: Skąd się bierze owo „należy nam się”?

E.W.-L.: Lista uzasadnień jest długa. Począwszy od przedmurza chrześcijaństwa, poprzez II wojnę światową – szczególnie zdradę sojuszników

w 1939 r., a później Jałtę – na komunizmie, nieprzystąpieniu do Planu Marshalla czy wreszcie obaleniu komunizmu skończywszy. Tymczasem dziś argumenty historyczne nie mają żadnego znaczenia w uzasadnieniu dlaczego Francja, Wielka Brytania, Dania lub Holandia miałyby nam pomagać. Trudno

czasami wyjaśniać, że siłą Unii Europejskiej będzie szybkie wyrównanie poziomu gospodarczego wszystkich członków. Większa spójność Unii pod tym względem jest bardzo pragmatycznym działaniem na rzecz dobra całej wspólnoty.

L.S.: Wróćmy jeszcze do nauk wynikających z kilkunastoletniego obcowania z unijnymi pieniędzmi. Czy narodziła się refleksja społeczna związana z jakością ich wydawania?

E.W.-L.: Nie znam badań, które podejmują ten temat. Widać jednak różnice w podejściu. Nie wszyscy – szczególnie wśród starszego pokolenia – wiedzą, że są to realne pieniądze. Młode pokolenie

Wciąż traktujemy Unię Europejską jako „Onych”. Sformułowania używane przez czołowych polityków, jak choćby słynne „wyciskanie brukselki”, ciągle stawiają nas w roli petenta, a nie współgospodarza. Właśnie w takiej postawie upatruję podstawowej słabości polskiej polityki.

Czy narodziła się refleksja społeczna związana z jakością wydawania publicznych pieniędzy? Choć odpowiedzialność za dobro wspólne dopiero się kształtuje, widać różnice w podejściu. Młode pokolenie rozumie siłę sprawczą pieniądza – wie, że można go wykorzystać dobrze lub źle.

ma inny stosunek i rozumie siłę sprawczą pieniądza – wie, że można go wykorzystać dobrze lub

źle. Postawa odpowiedzialności za dobro wspólne dopiero się kształtuje. Jeszcze w latach osiemdziesiątych ubiegłego wieku profesor Mira Marody pisała o dużej zaradności w życiu prywatnym i zawistnym egalitaryzmie w relacjach społecznych. Takie postawy nadal są obecne, chociaż w miarę upływu lat coraz mniej widoczne. Rośnie natomiast świadomość, że jesteśmy częścią większej wspólnoty, że nie jesteśmy samotną wyspą. W coraz większym stopniu zdajemy sobie sprawę, że zarówno świat może oddziaływać na nas, jak i my mamy wpływ na to, co dzieje się w Unii Europejskiej. Dlatego bardzo ważne jest, jak nas postrzegają mieszkańcy innych krajów. W tej chwili ocena ta wypada dobrze, lepiej nawet niż sami siebie oceniamy.

O ROZMÓWCY:

Prof. dr hab. Edmund Wnuk-Lipiński jest socjologiem i autorem wielu prac z dziedziny socjologii polityki. Był założycielem i pierwszym dyrektorem Instytutu Studiów Politycznych PAN oraz rektorem Collegium Civitas. Był także uczestnikiem rozmów Okrągłego Stołu i doradcą Obywatelskiego Klubu Parlamentarnego. Obecnie jest przewodniczącym Rady Naukowej ISP PAN i kierownikiem Katedry Socjologii w Collegium Civitas. Ostatnio wydane książki: „Świat międzyepoki. Globalizacja – demokracja – państwo narodowe” oraz „Socjologia życia publicznego”.

Jerzy Bartnicki

*dyrektor Powiatowego
Urzędu Pracy w Kwidzynie*

dr Adam Mikołajczyk

*Urząd Marszałkowski
Województwa Pomorskiego*

Marcin Nowicki

*Instytut Badań nad
Gospodarką Rynkową*

Stanisław Szultka

*Instytut Badań nad
Gospodarką Rynkową*

O FUNDUSZACH UNIJNYCH BEZ KRAWATÓW

Rozmowę prowadzi Leszek Szmidtke – dziennikarz „Pomorskiego Przeglądu Gospodarczego” i Radia Gdańsk

Leszek Szmidtke: W kończącym się okresie programowania samorządy regionalne były stymulowane przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego specjalną premią. Zachęcano je do jak najszybszego wydawania jak największej kwoty. W latach 2014–2020 województwo pomorskie otrzyma 2 mld euro. Kwota wydawać się może olbrzymia, ale jak zostanie wydana?

Adam Mikołajczyk: Krajowa Rezerwa Wykonania (KRW) sprowadzała się głównie do jednego: jak najszybszego wydawania środków, od czego zależało sięgnięcie po te dodatkowe pieniądze. Sposób osiągnięcia celu „wydatkowego” miał drugorzędne znaczenie. Stymulant w postaci KRW zachowano na najbliższe lata, chociaż nieco go zmodyfikowano. Rezerwa została z góry przypisana poszczególnym województwom i jeżeli osiągną

Chcemy wymyślać wspólne priorytety dla całego regionu. Tymczasem zróżnicowanie jest tak duże, że trzeba to sprowadzić na niższy poziom i dopasować do lokalnych uwarunkowań.

zakładane efekty – czyli nie tylko wydadzą jak największą ilość pieniędzy – zachowają te środki, nie będą one cofnięte.

L.S.: Jednak nadal nie mamy pewności, czy preferowana będzie jakość.

A.M.: Kryteria jakościowe są w teorii bardzo słuszne i atrakcyjne, lecz bardzo trudno je zastosować w praktyce. Jak na przykład ocenić jakość projektów w poszczególnych województwach?

Marcin Nowicki: Może lepiej w ogóle zrezygnować z takiego mechanizmu? Przecież nawet w nowej odsłonie jest on oparty na wskaźniku ilościowym.

A.M.: W przypadku KRW kryteriów było więcej, choć zgadzam się, że decydowała ilość wydanych pieniędzy. Obecna unijna tendencja zmierza właśnie w kierunku jakościowym. Dobierane są do tego narzędzia i mam nadzieję, że będą one bardziej precyzyjne niż KRW.

M.N.: Wiele zależy od tego, jakie wskaźniki jakościowe zostaną zastosowane. Dotychczasowa praktyka pełna jest złych przykładów, jak choćby wskaźnik liczby przeszkolonych osób.

Jerzy Bartnicki: Wymyślane są wskaźniki niedopasowane do lokalnych uwarunkowań. Inne powinny być w Warszawie, gdzie bezrobocie jest na niskim poziomie, a inne w Nowym Dworze Gdańskim – tamtejszy powiat ma najwyższy w regionie poziom ludzi bez pracy. Nasza działalność musi wynikać z analiz tego, co dzieje się na lokalnym rynku pracy,

a nie z tego, co się wydaje ministerialnym urzędnikom w Warszawie.

M.N.: Wciąż chcemy wymyślać wspólne priorytety dla całego regionu. Tymczasem zróżnicowanie jest tak duże, że trzeba to sprowadzić na niższy poziom i dopasować do lokalnych uwarunkowań. Nie będzie jeszcze gwarancji dobrego jakościowo wykorzystania pieniędzy, ale zwiększymy na to szansę.

A.M.: Najbardziej niepokojąca sytuacja jest w przypadku Europejskiego Funduszu Społecznego. Zarządzanie nim z Warszawy chyba się nie sprawdziło. Propozycje zmian na lata 2014–2020, poza zmianą szyldu oraz obostrzeniami, niestety mogą nie przynieść nic nowego i dobrego. EFS ma być oddany w zarządzanie regionom, ale z takimi „kajdanekami”, że regionalnej samodzielności może nie być tu za wiele. W EFS liczba wskaźników uległa znaczącemu zwiększeniu, natomiast większość z nich nie niesie żadnych istotnych informacji o efektach wydawanych pieniędzy.

J.B.: Dochodzimy do momentu, w którym zaczynamy się zastanawiać, czy koszt obsługi nie jest za wysoki i czy w ogóle opłaca nam się przystępować do poszczególnych działań. Mam w równym stopniu brać pod uwagę ludzi młodych, niepełnosprawnych



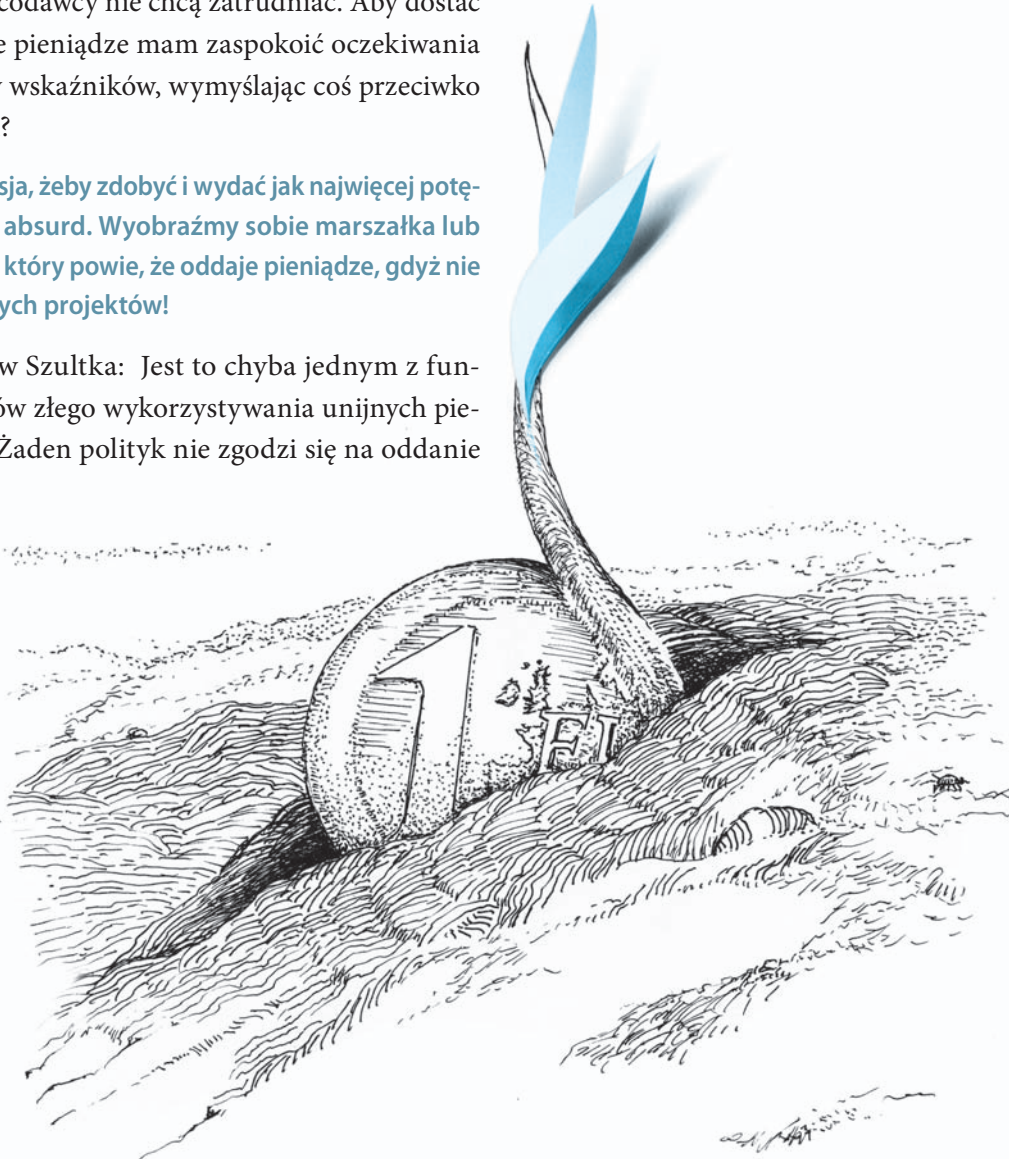
Żaden polityk nie zgodzi się na oddanie darowanych pieniędzy. Nie chcą oni zauważać, że niektóre pieniądze przynoszą więcej szkody niż korzyści. Nie ma refleksji, że czasem lepiej nie wziąć, gdyż straty w długiej perspektywie będą dużo większe.

i tych w wieku 50+. Tymczasem w powiecie kwidzińskim niepełnosprawnych chętnych do pracy niemal nie ma, a osób zbliżających się do emerytury pracodawcy nie chcą zatrudniać. Aby dostać następne pieniądze mam zaspokoić oczekiwania twórców wskaźników, wymyślając coś przeciwko rynkowi?

L.S.: Presja, żeby zdobyć i wydać jak najwięcej potęguje ten absurd. Wyobraźmy sobie marszałka lub ministra, który powie, że oddaje pieniądze, gdyż nie ma dobrych projektów!

Stanisław Szultka: Jest to chyba jednym z fundamentów złego wykorzystywania unijnych pieniędzy. Żaden polityk nie zgodzi się na oddanie

darowanych pieniędzy. Nie chcą oni zauważać, że niektóre pieniądze przynoszą więcej szkody niż korzyści. Nie ma refleksji, że czasem lepiej nie wziąć, gdyż straty w długiej perspektywie będą dużo większe. Wynika to też z braku umiejętności dyskusji i dochodzenia do tego, co naprawdę jest nam potrzebne. Począwszy od najniższych, lokalnych szczebli, a skończywszy na rządowym. Kolejna rzecz, na którą chciałbym zwrócić uwagę to realizowanie zadań kreślonych w Brukseli lub Warszawie, a nie na poziomie lokalnym. Potrzeby powinny być definiowane jak najniżej. Tymczasem mamy odwróconą drabinę.



Niestety, podział unijnych środków odbywa się w kontekście polityczno-medialnym, co skutkuje między innymi szukaniem łatwych, mierzalnych wskaźników i skupianiu się na efektywnym „przecinaniu wstęg”.

M.N.: Modyfikujemy strategie regionalne, tworzymy programy operacyjne, mamy już kilkunastoletnie doświadczenie w wykorzystywaniu unijnych środków i nadal nie potrafimy dokonywać wyborów. Dlaczego nadal chcemy dać wszystkim, zamiast postawić na osoby zaangażowane, którym się chce coś ze sobą i dla innych zrobić? Przecież przy takiej selekcji byłyby nie tylko lepsze wskaźniki, ale po prostu te pieniądze zostałyby wydane lepiej.

J.B.: Nie budujemy pewnej ciągłości instytucjonalnej, w której ludzie lub firmy dobrze radzące sobie we wcześniejszych rozdaniach mają większe szanse na kontynuację. Nie chodzi tylko o dobre rozliczenie, ale też o wysoką jakość efektów. Brakuje również stabilizacji i na przykład kompletny projekt złożony w listopadzie do dziś nie jest rozpatrzony, bo co chwilę jest telefon z ministerstwa informujący o zmianach i konieczności ich uwzględnienia w projekcie.

S.S.: Obserwujemy, że istnieje sporo firm potrafiących sprawnie napisać projekt i później się rozliczyć. Jednak nie potrzebują tych środków na nowe pomysły, doksztalcanie, czyli po to, aby przyspieszyć swój rozwój. Istotą ich działalności stało się zdobywanie kolejnych pieniędzy publicznych. Z tego żyją i to pozwala im przetrwać. Po zakończeniu wsparcia te firmy nie będą w stanie konkurować i upadną. Dlatego korzystniejsze jest chyba wspieranie start-upów lub małych firm, którym zwiększamy w ten sposób szansę na rozkręcenie się.

M.N.: Obawiam się, że przy nowych pomysłach poprawiających efektywność liczba firm oraz instytucji, które mają pomysły oraz możliwości, będzie coraz mniejsza. Nie będzie im się opłacało angażować czasu, ludzi oraz środków. W takiej sytuacji coraz więcej będzie pieniędzy dla tych, którzy nie powinni ich dostać.

A.M.: Niestety, podział unijnych środków odbywa się w kontekście polityczno-medialnym, co skutkuje między innymi szukaniem łatwych, mierzalnych wskaźników. Myślimy oczywiście o wieloletnich kontraktach, odchodzeniu od częstych konkursów na rzecz negocjacji na tzw. obszarach funkcjonalnych. Takie podejście wymaga jednak odwagi, czasu i elastyczności. Co zrobi instytucja kontrolna, gdy okaże się, że kontrolowany nie wykonał zaplanowanych działań? A nie wykonał, ponieważ zamierzenia podjęte rok wcześniej już nie mają sensu. Kontrolerzy nie będą wnikać w sens decyzji, tylko w to, że plan nie został wykonany.

M.N.: Skupiamy się na środkach unijnych, a większość problemów, które im towarzyszą, wynika z już istniejących mechanizmów i mentalności. Winimy unijną biurokrację, tymczasem w wielu krajach środki z tych samych funduszy są dużo łatwiejsze do zdobycia oraz rozliczenia.

J.B.: W 2004 r., tuż przed wejściem Polski do UE, rozmawiałem w Brukseli z człowiekiem, który

Fundusze europejskie wzmacniają nasze skłonności kształtowane w poprzednich dziesięcioleciach. Pozwalają zasypywać pieniędzmi poszczególne problemy, a nie je rozwiązywać. Dostajemy zastrzyk znieczulający, ale nie podejmujemy leczenia.

miał doradzać naszemu województwu. Powiedział, że bardzo cieszy się z przystąpienia Polski do wspólnoty, ale gdy zobaczył, jakie zaczynamy przygotowywać „papiery”, to nie wierzył, że uda nam się rozliczać przekazywane środki przy założonym wówczas poziomie komplikacji. Od tamtego czasu każdego roku jest gorzej i coraz bardziej gmatwamy sobie rzeczywistość.

S.S.: Niestety, fundusze europejskie często wzmocniają nasze negatywne skłonności kształtowane w poprzednich dziesięcioleciach. Pozwalają zasympywać pieniędzmi poszczególne problemy, a nie je rozwiązywać. Dostajemy zastrzyk znieczulający, ale nie podejmujemy leczenia. Kiedyś środek przeciwbólowy przestanie działać i co wtedy?

L.S.: Takie skłonności, wskaźniki oraz ilościowe podejście do unijnych środków pozbawiają nas jeszcze jednej rzeczy – prawa do popełniania błędów i wyciągania z nich wniosków.

M.N.: Możemy popaść w pułapkę łatwych rozwiązań. Skoro obecny system źle funkcjonuje, to należy go zlikwidować. Nie będziemy się zastanawiać, co poprawić, lecz właśnie likwidować. W to miejsce stwórzają się np. nowe instytucje, które będą powielały wcześniejsze błędy. Pojawia się też chęć do centralizowania na szczeblu krajowym lub regionalnym, aby na wszystko mieć oko. Nie ma pomysłu na rozwiązanie problemów, są za to nowe szczeble kontrolne.

A.M.: Tendencja do centralizowania działań na szczeblu regionalnym na Pomorzu wcale nie jest aż tak silna. Chodzi raczej o to, aby określić wspólne regionalne standardy, ale działania realizować lokalnie. Być może powinny powstawać lokalne

Centra Aktywności Obywatelskiej. Ale najpierw musimy sobie odpowiedzieć, jakie funkcje mają one pełnić i kto na poziomie subregionalnym czy regionalnym powinien je prowadzić. Błąd polega może właśnie na tym, że nie ma jasnego sprecyzowania roli i „kompozycji” wykonawców. Pewnie powinny to być konsorcja lokalnych organizacji pozarządowych. Należy zainwestować w profesjonalną strukturę i systemy, które będą działały również wtedy, gdy skończą się unijne pieniądze. Dlatego w taką działalność trzeba wciągnąć powiaty oraz gminy.

M.N.: Przede wszystkim trzeba tam wciągnąć tzw. sferę realną, czyli tworzyć partnerstwa publiczno-

-prywatne. Ważniejsze jest jednak precyzyjne określenie ról i zadań oraz spójność między założeniami strategicznymi a wykonawstwem. Wyraźnie powinno też być powiedziane, że nie może tego robić administracja samorządowa, ale właśnie organizacje pozarządowe. Potrzeba

jak najwięcej trwałych rozwiązań decentralizujących zadania, jak najwięcej mechanizmów rynkowych. Po co? Po to, żeby po zakończeniu zasilania unijnymi pieniędzmi organizacje pozarządowe przetrwały i miały oparcie w lokalnych środowiskach biznesowych, społecznych i samorządowych.

A.M.: Ludzie związani z organizacjami pozarządowymi wielokrotnie podnoszą, że obecny system wymusza na nich postawę „wykorzystywaczy” unijnych środków. Nie zajmują się realizacją swoich zamierzeń, tylko piszą projekty lub je rozliczają. Dlatego potrzebna jest prawdziwa selekcja, tak by zostali naprawdę pasjonaci.

Ludzie związani z organizacjami pozarządowymi wielokrotnie podnoszą, że obecny system wymusza na nich postawę „wykorzystywaczy” unijnych środków. Nie zajmują się realizacją swoich zamierzeń, tylko piszą projekty lub je rozliczają.

L.S.: *Bardzo podobne zachowania obserwujemy wśród przedsiębiorców. Unijne pieniądze wcale nie służą im do realizacji swoich pomysłów, tylko są celem samym w sobie.*

M.N.: Przez kilkanaście lat dostępu do unijnych środków powstała cała kasta ludzi dobrze z nich żyjących. Piętrzące się trudności w pisaniu projektów i w ich późniejszym rozliczaniu spowodowały, że istnieją „specjaliści” radzący sobie z takimi barierami, a w urzędach, większych firmach, a nawet organizacjach pozarządowych utworzono specjalne stanowiska... Wskaźniki nie są rozwiązaniem, bo umiejętny dobór umożliwi uzasadnienie niemal wszystkiego. Dopiero kiedy trzeba wykazać się realnymi efektami można dostrzec, kto unijne pieniądze przejada, a kto wykorzystuje w dobrym celu. Ważna jest przejrzystość przyznawania tych środków. Dlatego wiele zależy od mediów, które powinny się wykazywać większą odpowiedzialnością.

L.S.: *Czy w realizacji celów, które są odłożone w czasie, jednym z ważniejszych zagrożeń nie jest krótka perspektywa polityków krajowych, samorządowych i też ludzi?*

A.M.: Rzeczywiście, przy publicznym decydowaniu, kto ma wygrać konkurs na najlepszy projekt jest wiele pułapek. Większe szanse ma plac zabaw dla dzieci niż kupienie, a potem uzbrojenie kawałka ziemi, na której później miejscowy przedsiębiorca będzie mógł postawić firmę i na tym zarobić.

S.S.: Wyjściem jest podzielenie tych środków na dwie części: wydatki bieżące i długofalowe inwestycje. Trzeba też dać możliwość wyboru, postawić ludzi wobec dylematów i wytłumaczyć, jakie konsekwencje niosą poszczególne wybory. Żeby

z pięciu projektów wybrano 2–3, mając świadomość co zyskują, ale też co tracą.

A.M.: O takim dialogu mówimy w relacjach region – poziom lokalny. W nadchodzących latach chcemy to ująć w formę dialogu – mniej konkursów, a więcej negocjacji. Musimy jednak do takich negocjacji siadać przygotowani, uzbrojeni w pewne pomysły oraz uzasadnienia. Oczywiście, dając pieniądze chcemy mieć kontrolę nad tym, na co zostaną one wydane. Nie ma to jednak niczego wspólnego z nakazem. Z kolei w przypadku wspierania firm musimy zastanowić się nad pytaniem – po co je chcemy wspierać, z jakiego powodu? Czyli wspierać je celowo, a nie dla zasady. W związku z tym musimy też zdefiniować, co jest „szklanym sufitem”

Przy publicznym rozstrzygnięciu konkursów na najlepszy projekt jest wiele pułapek. Większe szanse ma plac zabaw dla dzieci niż kupienie, a potem uzbrojenie kawałka ziemi, na której później miejscowy przedsiębiorca będzie mógł postawić firmę.

w rozwoju firm i znaleźć sposób na zburzenie tych ograniczeń. Większość naszych firm dochodzi do pewnego poziomu rozwoju i zatrzymuje się.

M.N.: Interwencja powinna polegać na pomocy w przebijaniu „szklanych sufitów”.

Jeżeli są wewnątrz firmy – wtedy powinny one radzić sobie z nimi same, ewentualnie można zaoferować im szkolenia w zarządzaniu, pożyczki lub gwarancje na inwestycje itp. Jednak większość wspomnianych „sufitów” jest ulokowana na zewnątrz i ma charakter lokalny lub bardziej ogólny – krajowy czy międzynarodowy. W takich przypadkach interwencja powinna polegać na pewnych ułatwieniach, na przykład we wchodzeniu na inne rynki.

A.M.: Interwencja nie powinna być rozproszona. Trzeba ją zaadresować. I tu mówimy o „szklanych sufitych”, czyli pewnych „niemożnościach”, których sam przedsiębiorca nie jest w stanie lub nie

umie przewalczyć. Te „szklane sufity” mogą być różne – np. rodzinna formuła zarządzania firmą – nieadekwatna do kolejnych etapów jej rozwoju, ograniczenie się i uzależnienie wyłącznie od lokalnego rynku, uporczywe trzymanie się tych samych usług i produktów, które sprawdziły się kiedyś, tych samych sposobów ich wytwarzania i oferowania, konkurowanie głównie niskimi kosztami związane z odpornością na tzw. innowacje, niezdolność do zastąpienia – od czasu do czasu – lokalnej konkurencji współpracą po to, żeby skuteczniej konkurować z firmami z innych regionów i krajów, bariery – dotyczące w szczególności małe firmy – w dostępie do zewnętrznego finansowania, brak wiary we własne siły, a także nieznanostwo obcych rynków i ich potrzeb. Drugą grupą jest wysoka energochłonność, co oczywiście rzutuje na niską efektywność, a ponieważ niższe koszty pracy odchodzą w przeszłość, trzeba szukać innych przewag. Kolejnym zestawem „szklanych sufitów” jest pozyski-

wanie pracowników, czyli relacje przedsiębiorca – szkolnictwo. Wiele będzie zależało od polityków i mediów, bo precyzyjne określenie barier i skoncentrowanie na nich będzie mniej spektakularne niż przecinanie wstęg. Efekty będą odłożone w czasie, a sukces wcale nie jest gwarantowany. Inna sprawa, że na poziomie regionalnym rozumiemy potrzebę decentralizacji, schodzenia coraz niżej, dialogu, tworzenia relacji itp. Tymczasem w Warszawie

Nie zawsze chodzi tylko o pieniądze. Interwencja powinna polegać na pomocy firmom w przebijaniu „szklanych sufitów”. Mogłoby to polegać na pewnych ułatwieniach, na przykład we wchodzeniu na inne rynki, dostępie do laboratoriów czy wreszcie na pierwszym, bardzo istotnym, zamówieniu.

z niepokojem patrzą na 16 różnych sposobów załatwiania takich spraw i wprawdzie mamy większą swobodę, ale ich zdaniem powinno się to toczyć sprawniej, pieniądze powinny być wydawane szybciej. Dotacje zwrotne przeszły na poziom regionalny, ale jesteśmy skazani na przykład na jednego partnera w postaci Banku Gospodarstwa Krajowego. Mechanizm *de minimis* działa, pożyczki otrzymuje wielu przedsiębiorców, ale co się kryje za tą liczbą? Czy pożyczki trafiają do firm, które potrafią te pieniądze dobrze zainwestować? Przecież BGK nie ma aparatu zdolnego do odpowiedniej analizy i weryfikacji wniosków.

S.S.: W r a c a m y na koniec do pytania, czego przedsiębiorca naprawdę potrzebuje? Firmy mające większe aspiracje, chcące sprzedawać usługi lub produkty poza granicami, nie szukają wyłącznie pieniędzy. Są one może nawet na drugim miejscu. Przedsiębiorstwa te bardziej potrzebują pomocy w wejściu na dany rynek, dostępu

do laboratoriów, wreszcie na starcie potrzebują tego pierwszego zamówienia. Tędy wiedzie ścieżka do innowacyjności. Należy też zadbać o warunki rozwoju dla różnych aniołów biznesu czy funduszy gotowych zaryzykować swoje pieniądze w projekty zupełnie innowacyjne, ale też dostarczyć wiedzy i kontaktów. Dopiero kiedy stworzymy taki ekosystem, zbudujemy trwałe fundamenty przyszłego rozwoju gospodarczego.

O ROZMÓWCACH:

Jerzy Bartnicki od 2000 r. kieruje Powiatowym Urzędem Pracy w Kwidzynie. Absolwent Wydziału Ochrony Wód i Rybactwa Śródlądowego Akademii Rolniczo-Technicznej w Olsztynie. Czterokrotnie był radnym miasta Kwidzyna, a także posłem sejmiku kontraktowego i wiceprzewodniczącym Komisji Przekształceń Własnościowych. Przez dwie kadencje przewodził Ogólnopolskiemu Konwentowi Dyrektorów Powiatowych Urzędów Pracy.

Dr Adam Mikołajczyk jest prawnikiem. W związku z wieloletnią specjalizacją naukowo-dydaktyczną na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego oraz praktyką zawodową w Departamencie Rozwoju Regionalnego i Przestrzennego Urzędu Marszałkowskiego Województwa Pomorskiego zajmuje się zagadnieniami dotyczącymi planowania rozwoju społeczno-gospodarczego oraz zarządzania funduszami strukturalnymi UE. Autor szeregu publikacji z tego zakresu.

Marcin Nowicki jest dyrektorem Obszaru Badań Regionalnych i Europejskich w Instytucie Badań nad Gospodarką Rynkową. Autor i współautor kilkudziesięciu opracowań z zakresu rozwoju regionalnego, atrakcyjności inwestycyjnej i konkurencyjności polskich regionów, procesu integracji europejskiej, rozwoju sektora MSP i rynku pracy.

Stanisław Szultka jest dyrektorem zarządzającym Obszaru Badań Przedsiębiorstwa i Innowacje w Instytucie Badań nad Gospodarką Rynkową. Ekspert w dziedzinie innowacyjności i konkurencyjności przedsiębiorstw. Specjalista w zakresie klastrów. W latach 2011–2012 członek Grupy roboczej ds. polityki klastrowej powołanej przy Ministerstwie Gospodarki. Zajmuje się również foresightem, planowaniem strategicznym oraz rozwojem sektorów wysokich technologii. Współautor kilkunastu strategii i programów rozwoju, w tym regionalnych strategii innowacji, programów polityki rozwoju opartej o klastry oraz strategii rozwoju klastrów.

KONIUNKTURA GOSPODARCZA

Wyniki badania koniunktury GUS za I kwartał 2013 r. wskazywały na negatywne nastawienie pomorskich przedsiębiorców. W większości sektorów liczba przedsiębiorców źle oceniających warunki gospodarowania przeważała nad liczbą przedsiębiorców pozytywnie oceniających koniunkturę gospodarczą. Z prawidłowości tej wyróżniał się jedynie sektor informacji i komunikacji, w którym wskaźnik ogólnej sytuacji przedsiębiorstwa w marcu 2013 r. osiągnął +13,1 pkt.

Na przeciwnym biegunie uplasowało się dotknięte przedłużającą się zimą budownictwo z wartością indeksu sięgającą -40,0 pkt. Zdecydowanie negatywnie oceniano również sytuację w handlu hurtowym (-24,9 pkt). Co ciekawe, handel detaliczny okazał się branżą, w której złe oceny warunków gospodarowania zostały zrównoważone odsetkiem opinii pozytywnych, zaś wartość indeksu ogólnej sytuacji przedsiębiorstwa sięgnęła 0 pkt.

Informacja i komunikacja, zakwaterowanie i usługi gastronomiczne oraz transport i gospodarka magazynowa to branże, w których nastroje przedsiębiorców poprawiły się, biorąc za punkt odniesienia sytuację sprzed roku (marzec 2012 r.). O znaczącym progresie można jednak jedynie powiedzieć w odniesieniu do dwóch pierwszych rodzajów działalności. Wskaźnik bieżącej ogólnej sytuacji przedsiębiorstwa wzrósł w ujęciu rocznym o odpowiednio 8,8 pkt. oraz 7,2 pkt. W przypadku transportu skala poprawy była natomiast znikoma (+1 pkt.).

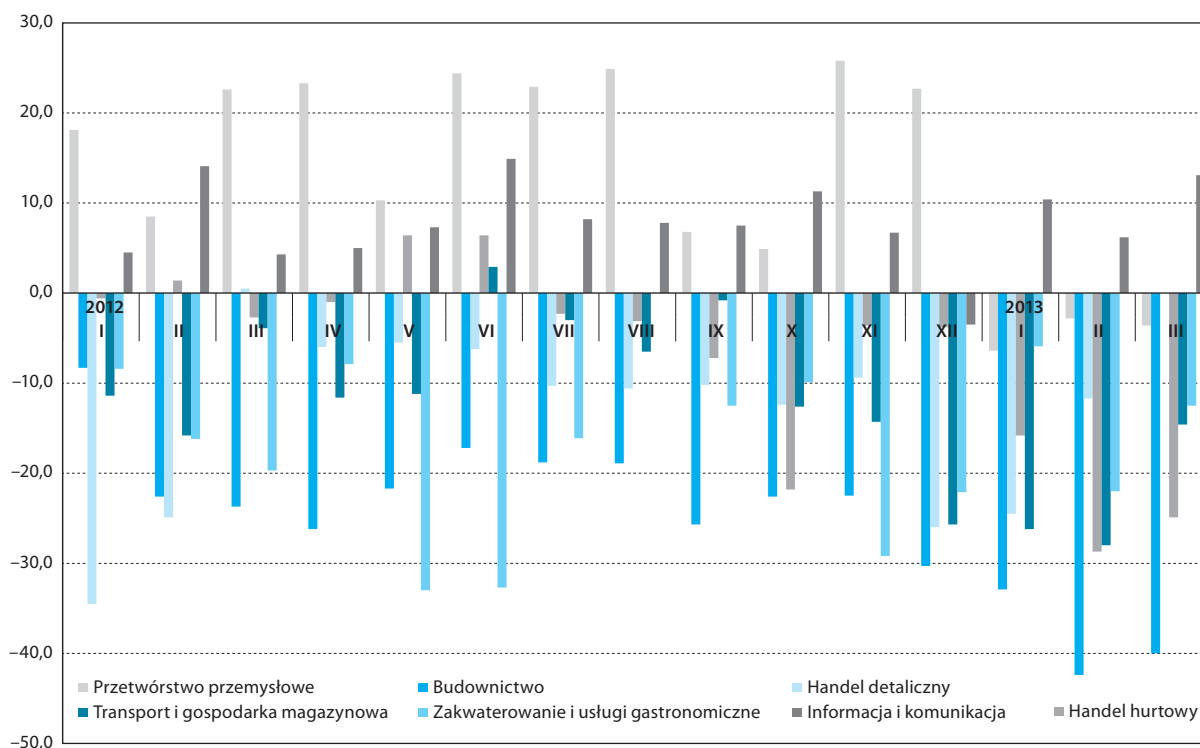
W czterech, spośród siedmiu analizowanych sektorów, koniunktura gospodarcza w województwie oceniana była lepiej, niż przeciętnie w Polsce. Pod



dr Maciej Tarkowski

*Institut Badań
nad Gospodarką Rynkową,
Uniwersytet Gdański*

Rysunek 1. Indeks bieżącej ogólnej sytuacji przedsiębiorstwa wg sektorów w województwie pomorskim w latach 2012–2013



Przedział wahań wskaźnika wynosi od -100 do +100. Wartości ujemne oznaczają przewagę ocen negatywnych, dodatnie – pozytywne.

Źródło: Opracowanie I BnGR na podstawie danych GUS

tym względem wyróżniały się: handel detaliczny oraz zakwaterowanie i usługi gastronomiczne, gdzie różnica indeksu wojewódzkiego i ogólnopolskiego sięgnęła +5,6 pkt. (w obu przypadkach). W rezultacie Pomorskie uplasowało się odpowiednio na 5 (informacja i komunikacja) oraz 8 (zakwaterowanie i usługi gastronomiczne) miejscu w odpowiednich rankingach wojewódzkich.

W zdecydowanie gorszej sytuacji, niż przeciętnie w kraju, znaleźli się natomiast reprezentanci handlu hurtowego. Tu indeks bieżącej ogólnej sytuacji przedsiębiorstwa osiągnął dla Pomorskiego wartość -24,9 pkt. (o 22,6 pkt mniej od odpowiednika ogólnopolskiego), zaś województwo zajęło 14 pozycję wśród polskich regionów. Gorzej oceniano sytuację w tym zakresie jedynie w województwie podlaskim i łódzkim.

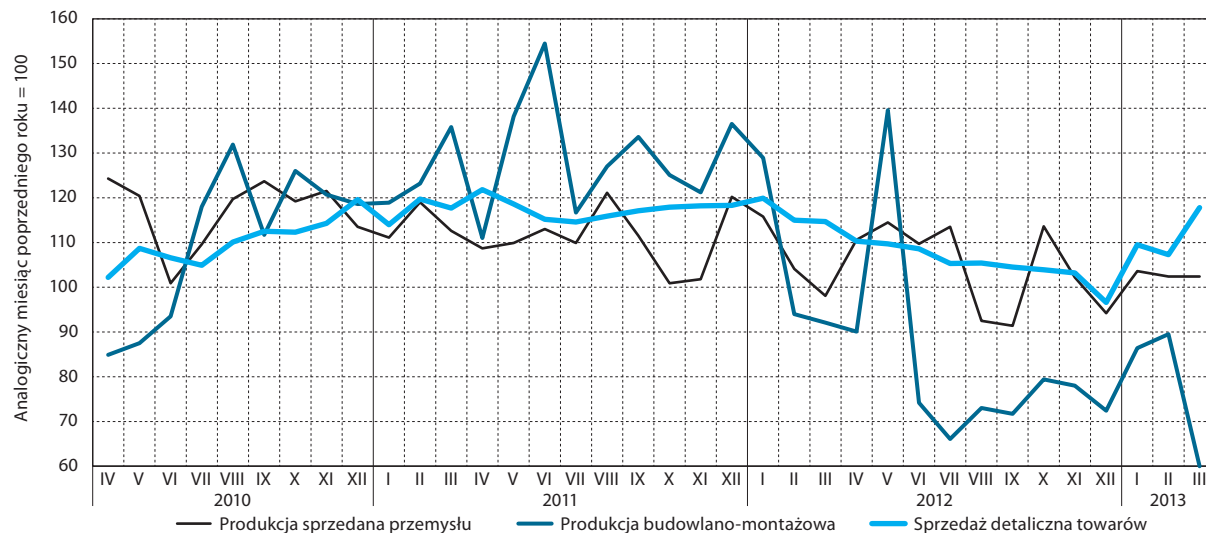
Zachowanie indeksu przewidywanej ogólnej sytuacji przedsiębiorstwa nie nastroja optymistycznie.

Tylko w dwóch spośród analizowanych rodzajów działalności przeważa optymizm. Jednym z nich jest zakwaterowanie i usługi gastronomiczne, gdzie wskaźnik wyprzedzający osiąga 24,2 pkt. Jest to poniekąd zrozumiała sytuacja, biorąc pod uwagę wpływ sezonowości na ten rodzaj działalności gospodarczej.

Przedstawiciele drugiego omawianego sektora – przetwórstwa przemysłowego – są nieco ostrożniejsi w przewidywaniach. Wartość wskaźnika prognostycznego sięga 14 pkt.

W perspektywie 3 miesięcy o minorowych nastrojach można natomiast mówić w przypadku handlu tak detalicznego (-27,6 pkt.), jak i hurtowego (-18,6 pkt) oraz transportu i gospodarki magazynowej (-11,7 pkt.), a także budownictwa (-11,7 pkt.). Co gorsza, w przypadku budownictwa pesymistyczne nastroje przeważają w całym kraju (-12,5 pkt.).

Rysunek 2. Dynamika produkcji sprzedanej, budowlano-montażowej i sprzedaży detalicznej w województwie pomorskim w latach 2010–2013



Źródło: Opracowanie IBnGR na podstawie danych Urzędu Statystycznego w Gdańsku

DZIAŁALNOŚĆ PRZEDSIĘBIORSTW

Liczba podmiotów gospodarczych na koniec marca 2013 r. wynosiła 265,6 tys. W stosunku do końca grudnia 2012 r. wzrosła o 0,2 proc. Przyrosty liczby przedsiębiorstw obserwowano w każdym z miesięcy I kwartału, za wyjątkiem stycznia, w którym to, w stosunku do grudnia 2012, nastąpił niewielki spadek. Zaobserwowany wzrost nie był typowy, gdyż z reguły IV jak i I kwartał – są okresem sezonowego spadku liczby podmiotów gospodarczych. Natomiast w II i III kwartale przeważają wzrosty. Jednocześnie wzrost ten jedynie nieznacznie odbiegał od normy – był stosunkowo niewielki, choć typowa sezonowa zmienność została zaburzona drugi kwartał z rzędu.

Biorąc pod uwagę nienajlepsze wyniki gospodarki w I kwartale 2013 r., można podejrzewać, że obserwowany wzrost przedsiębiorczości jest próbą „ucieczki do przodu” wobec coraz większych trudności ze znalezieniem pracy. Po części jest to więc indywidualna próba szukania zatrudnienia, po części

zapewne wymuszana przez pracodawców, próbujących każdym możliwym sposobem ograniczyć koszty i uelastyczyć zatrudnienie w niepewnych czasach. Kwestię tą można oceniać różnie. Z jednej strony można uznać, że nawet wymuszone samozatrudnienie jest rozwiązaniem lepszym niż bezrobocie, gdyż nie powoduje utraty kontaktu z pracą a także pozwala na nabycie nowych doświadczeń i kompetencji, które są cenione również na rynku pracy najemnej. Z drugiej nie sposób do końca zweryfikować czy podawane powody uelastyczenia rzeczywiście wynikają z realnych trudności przeżywanych przez firmy, spowodowanych spowolnieniem gospodarczym, czy też spowolnienie jest pretekstem ułatwiającym pracodawcy restrukturyzację zatrudnienia.

W I kwartale 2013 r. zaobserwowano negatywne tendencje w zakresie produkcji budowlano-montażowej i produkcji sprzedanej przemysłu. Kontynuowany był, rozpoczęty w czerwcu br., wyraźny regres

wolumenu produkcji budowlano-montażowej. Jest on ciągle pokłosiem zakończenia znacznej części inwestycji infrastrukturalnych, w tym związanych z organizacją EURO 2012.

I kwartał przyniósł minimalnie dodatnią dynamikę produkcji sprzedanej przemysłu. Trudno jednak oceniać ten fakt pozytywnie. Obserwowane zmiany wpisują się raczej w trwający już ponad trzy lata trend spadkowy (liczony w stosunku do analogicznego miesiąca roku poprzedniego).

Jednocześnie I kwartał okazał się okresem systematycznego i wyraźnego wzrostu sprzedaży

detalicznej. Dynamika odpowiadała niemal notowaniom z 2011 r. Przez cały 2012 r. dynamika sprzedaży detalicznej sukcesywnie wyhamowywała. Z tego powodu obserwowane dobitnie należy oceniać pozytywnie. Znaczenie sprzedaży detalicznej jest istotne dla obsługujących rynki lokalne i rynek krajowy. Jest to duży odsetek firm, szczególnie małych i średnich. Odpowiednio wysoki popyt konsumpcyjny pozwala utrzymać liczne miejsca pracy. Jak dotąd to właśnie on w największym stopniu amortyzował wstrząsy związane z wahaniami popytu zewnętrznego.

HANDEL ZAGRANICZNY

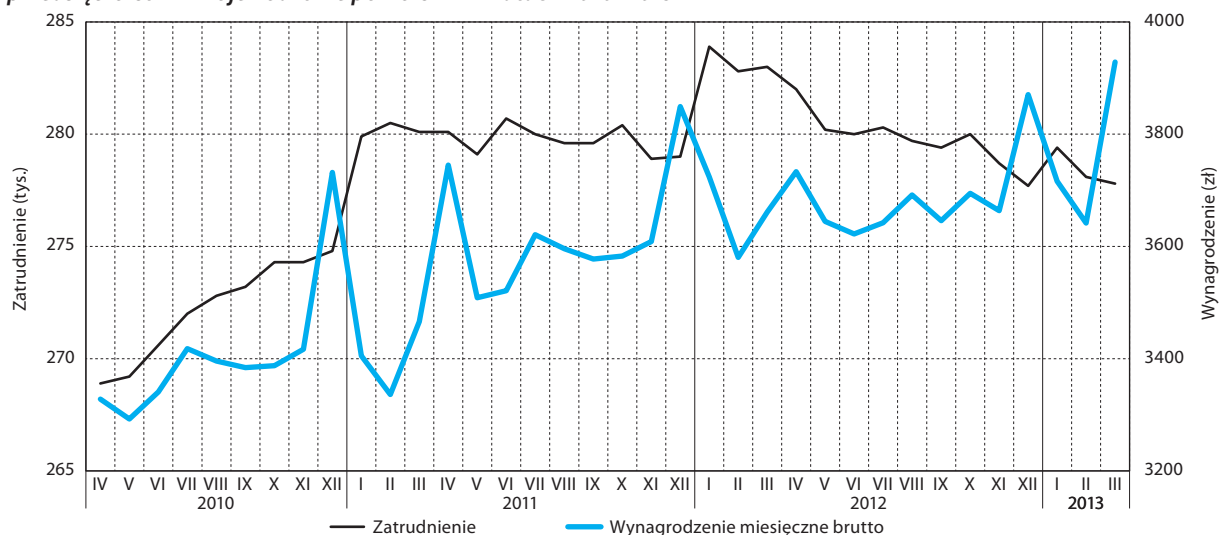
W marcu 2013 r.¹ wartość eksportu wyniosła 771,2 mln euro, zaś importu 1 257,7 mln euro. W stosunku do lutego 2013 r. eksport zmalał o 31 proc., a import wzrósł o 35 proc. W stosunku do roku poprzedniego odnotowano równoczesny wzrost wartości eksportu i importu – odpowiednio o 23 proc. i 39 proc. Saldo wymiany handlowej województwa pomorskiego z zagranicą pozostawało ujemne i wyniosło –486,5 mln euro.

W marcu 2013 r. największy udział (40,6 proc.) w strukturze importu miały nadal kraje byłego ZSRR². W stosunku rocznym ich udział jednak spadł (o 4 pkt. proc.). Kolejną grupę stanowiły kraje kapitalistyczne (23 proc.), a ich udział w ujęciu rocznym wzrósł o 9 pkt. proc. Ważnymi partnerami importowymi pozostają nadal kraje UE – ich udział nie zmienił się istotnie w ciągu roku. Z kolei spadek odnotowała grupa pozostałych krajów. Udział

krajów Europy Środkowo-Wschodniej pozostaje na niezmiennym poziomie.

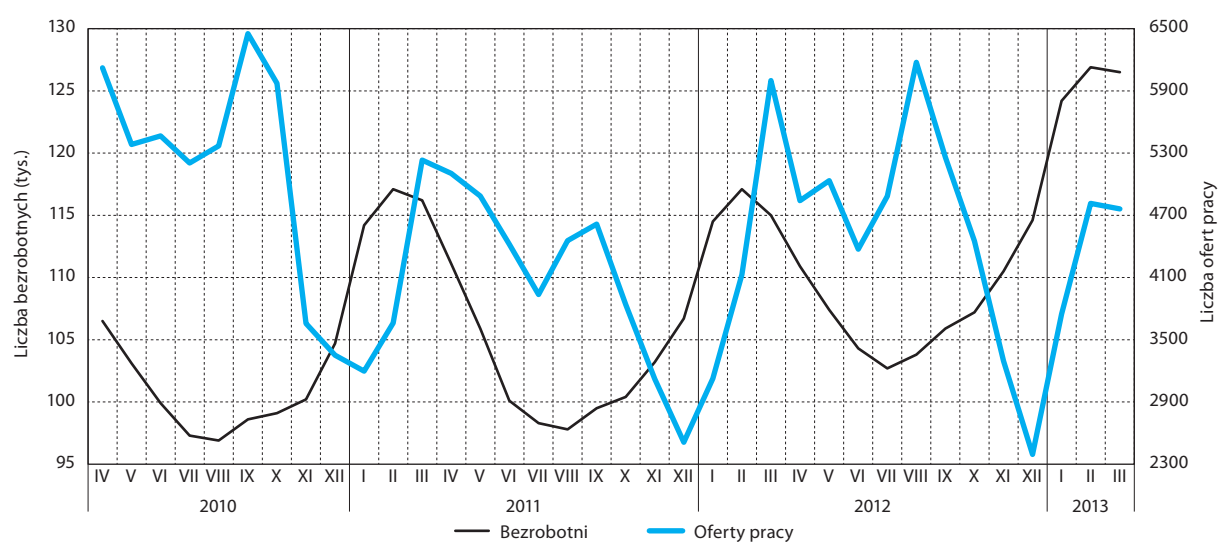
W strukturze geograficznej eksportu w marcu 2013 r. pozycję lidera utrzymały kraje UE. Ich udział spadł jednak w stosunku rocznym o ponad 11 pkt. proc. Drugą ważną grupę krajów przeznaczenia eksportu województwa pomorskiego stanowią kraje kapitalistyczne, których udział w stosunku rocznym wzrósł o ponad 30 pkt. proc. Warto zauważyć, że w 2012 r. odnotowano duży spadek (o 16 pkt. proc.) udziału w ujęciu rocznym w eksporcie krajów kapitalistycznych. Obserwuje się zatem odwrócenie trendu spadkowego w wymianie z tymi ważnymi partnerami. Duży, bo o 17 pkt. proc., spadek udziału zanotowały pozostałe kraje. Nieznaczny spadek udziału zanotowano w grupie krajów byłego ZSRR.

Rysunek 3. Wielkość zatrudnienia i poziom przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia brutto w sektorze przedsiębiorstw w województwie pomorskim w latach 2010–2013



Źródło: Opracowanie IBnGR na podstawie danych Urzędu Statystycznego w Gdańsku

Rysunek 4. Liczba bezrobotnych i ofert pracy zgłoszonych do urzędów pracy w województwie pomorskim w latach 2010–2013



Źródło: Opracowanie IBnGR na podstawie danych Urzędu Statystycznego w Gdańsku

RYNEK PRACY I WYNAGRODZENIA

W I kwartale 2013 r. miał miejsce dalszy, systematyczny spadek przeciętnego zatrudnienia w sektorze przedsiębiorstw, trwający od początku 2012 r., choć w styczniu liczba pracujących była wyższa niż miesiąc wcześniej. Należy jednak pamiętać, że dane

te nie są do końca porównywalne, gdyż w styczniu aktualizowana jest baza firm branych pod uwagę w statystykach – zmienia się liczba podmiotów, w których pracuje więcej niż dziewięć osób. W lutym i marcu obserwowano jednak kontynuację spadku

zatrudnienia. Nie był on duży, ale wpisuje się w spadkowy trend zatrudnienia, który utrzymywał się przez cały 2012 r. Pewnym zaskoczeniem, do tego pozytywnym, jest to, że po weryfikacji liczby pracujących w podmiotach gospodarczych, odnotowano niewielki wzrost zatrudnienia, a nie wyraźny spadek. Oznacza to, że populacja firm zatrudniających więcej niż dziewięć osób, w ciągu 2012 r., nie skurczyła się.

W marcu 2013 r. przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w sektorze przedsiębiorstw wynosiło 3929 zł i było 1,5 proc. wyższe niż w grudniu. Wysokość wynagrodzenia, jak i przedstawiona dynamika, nie są do końca miarodajne, bo zarówno w grudniu jak i w marcu wypłacane są premie, co regularnie wpływa na zawyżenie poziomu płac. Natomiast w porównaniu do marca 2012 r. wynagrodzenia wzrosły o 7,3 proc. Można zatem mówić nie tylko o nominalnym, ale także realnym wzroście wynagrodzeń (inflacja na poziomie 1 proc.).

I kwartał 2013 r. przyniósł niekorzystne dane o bezrobociu. W lutym liczba bezrobotnych osiągnęła poziom 127 tys. osób. W tym miesiącu jest ona z reguły najwyższa w roku. Niepokojąca jest jednak tendencja. W każdym z miesięcy tego kwartału liczba bezrobotnych była o około 8–10 proc. większa niż w analogicznym miesiącu roku poprzedniego. Przy czym w styczniu było to 8 proc., a w marcu 10 proc., co wskazuje na pogłębianie się niekorzystnych różnic. W marcu liczba bezrobotnych spadła. Spadać będzie także w kolejnych miesiącach – do lipca, może sierpnia. Prawdopodobnie będzie to jednak spadek niższy, niż przed rokiem. Stopa bezrobocia na koniec marca wyniosła 14,5 proc. i przewyższała odnotowaną rok wcześniej o 1,1 pkt. proc. Jeżeli tendencje się nie zmieniają, to na koniec lipca może zamknąć się ona w przedziale 13,2–13,4 proc.

Wzrost bezrobocia w ujęciu kwartalnym wystąpił we wszystkich trzech analizowanych grupach, znajdujących się w szczególnej sytuacji na rynku pracy – bezrobotnych w wieku do 25 lat, bezrobotnych

w wieku 50 lat i więcej oraz bezrobotnych długotrwale. W każdej kategorii jego skala była podobna i zamykała się w granicach od 7 do 9 proc. W porównaniu do marca 2012 r. wyraźny wzrost (rzędu 11–12 proc.) dotyczył liczebności grupy bezrobotnych w wieku 50 lat i więcej oraz bezrobotnych długookresowo. Była to konsekwencja generalnie trudnej sytuacji na rynku pracy, jaka ma miejsce od 2009 r. Duża liczba osób, która wtedy straciła pracę, nie może jej nadal znaleźć do chwili obecnej. Ponadto obserwowane od początku 2012 r. ponowne ograniczenie popytu na pracę przesuwają do tej kategorii kolejnych bezrobotnych, którzy bezskutecznie szukają pracy przez przynajmniej rok. W tej kategorii znajduje się także dość duża, choć trudna do dokładnego oszacowania, liczba osób, których interesuje jedynie formalny status bezrobotnego i wynikające z niego korzyści. Nie są oni prawdziwie zainteresowani podjęciem zatrudnienia. Najlepiej radzą sobie bezrobotni w wieku do 25 lat. W ujęciu rocznym ich liczba wzrosła o 2 proc., co biorąc pod uwagę kontekst, należy ocenić pozytywnie. Osoby w omawianej grupie wiekowej są najbardziej mobilne, zarówno pod względem zawodowym, jak i przestrzennym. Stanowią oni w dużej części czasowo przebywających i pracujących za granicą. Małe doświadczenie i zasoby wiedzy ukrytej (specyficznej dla firm) ułatwiają tę mobilność, a także ograniczają presję płacową. W trudnej sytuacji to, co zwykle oceniane jest jako słaba strona młodych pracowników, może być ich atutem.

W marcu 2013 r. do urzędów pracy napłynęło zaledwie 4,8 tys. ofert zatrudnienia. W ciągu całego kwartału liczba ta rosła, co ma związek z coraz większym, sezonowym zapotrzebowaniem na pracę. Odnotowany wzrost nie był jednak imponujący. Liczba ofert pracy przed rokiem była wyraźnie wyższa, a przed dwoma laty nieznacznie wyższa. Na tej podstawie trudno oczekiwać, żeby sezonowy wzrost popytu na pracę był silniejszy, niż w latach poprzednich.

WAŻNIEJSZE WYDARZENIA

PKM coraz bliżej

Polsko-hispańskie konsorcjum firm Budimex S.A. i Ferrovial Agrovial Agroman S.A. wybudują Pomorską Kolej Metropolitalną. Konsorcjum zaproponowało najniższą cenę realizacji inwestycji – 716 mln 136 tys. zł brutto. Zwycięskie konsorcjum ma wybudować całą linię kolei i przekazać ją inwestorowi do 30 kwietnia 2015 roku. Nowa linia połączy Gdańsk-Wrzeszcz z Portem Lotniczym im. Lecha Wałęsy i dalej z linią kolejową Gdynia-Kościerzyna. Pierwsi pasażerowie pojadą koleją w połowie 2015 roku. Inwestycja jest prowadzona przez spółkę Pomorska Kolej Metropolitalna S.A., powołaną przez Samorząd Województwa Pomorskiego w 2010 roku. Budowa kosztować ma łącznie ok. 760 mln zł netto, z czego ponad 500 mln zł pochodzi ze środków unijnych, zaś pozostałą kwotę pokryje budżet województwa pomorskiego.

Będzie drugi morski terminal kontenerowy

Za dwa lata powinna rozpocząć się budowa terminalu w porcie gdańskim. 11 lutego przedstawiciele DCT Gdańsk SA i Zarządu Morskiego Portu Gdańsk SA podpisali umowę przedwstępną na dzierżawę 27 ha terenu pod budowę terminalu. Nowy terminal będzie inny, niż obecny. Nie będzie przypominał pirsu, ale powstanie wzdłuż plaży. Pozwoli to na obniżenie kosztów inwestycji, a także

da możliwość skorzystania z istniejącej infrastruktury portowej, np. z falochronu. Inwestycja zwiększy zdolność przeładunkową terminalu. Do portu będą mogły też wpływać największe statki – do 400 m długości i ponad 70 m wysokości, z ładunkiem do 18 tysięcy TEU. Budowa terminalu ma kosztować około 250 mln euro.

Belgowie chcą budować wiatraki na Bałtyku

Budową zainteresowana jest firma C-Wind. Bierze pod uwagę obszar na północ od Stilo i Rozewia. Firma stara się o pozwolenie na budowę dwóch sztucznych wysp, na których staną dwie farmy wiatrowe o mocy 200 MW każda. Przedstawiciele C-Wind spotkali się z wicemarszałkiem województwa pomorskiego Ryszardem Świlskim. Mieli zadeklarować, że naszym regionie interesuje ich nie tylko energetyka wiatrowa.

Większość Pomorzan za gazem łupkowym

Jak wynika z badań PBS Sopot dla PGNiG – aż 75% mieszkańców regionu zdecydowanie opowiada się za poszukiwaniem i wydobywaniem gazu z łupków. Średnio w Polsce to poparcie wynosi 53%. Z badań wynika, że mieszkańcy regionu częściej niż mieszkańcy innych województw interesują się tematem. Przeprowadzono jeszcze badania wśród przedstawicieli samorządów, organizacji partnerskich

samorządów i firm, które mają koncesje na poszukiwanie gazu na terenie województwa pomorskiego. Główną korzyścią ekonomiczną, zdaniem samorządowców, są wpływy do budżetu gminy z tytułu opłat dzierżawnych z koncesji. Liczą też na powstanie nowych dróg i infrastruktury. Boją się natomiast spadku wartości nieruchomości na obszarze wydobycia gazu, zniszczenia dróg przez transport związany z wydobyciem gazu. Samorządy obawiają się też negatywnego wpływu wydobycia na jakość wód. Według PBS istnieje zgodność samorządowców i mieszkańców w kwestii nadziei związanych z powstaniem nowych miejsc pracy. Około 80% pytanych w każdej grupie uważa, że wydobycie gazu z łupków jest szansą na zwiększenie zatrudnienia w regionie i wzrost poziomu życia mieszkańców.

Jeszcze więcej pracy w Łęborku

Fińska firma Alteams Group wybuduje fabrykę w Łęborku i już w lipcu uruchomi linię produkcyjną. Będzie potrzebowała nawet 300 pracowników. Koszt inwestycji szacuje się na około 15 mln euro. W zakładzie będą powstawały aluminiowe elementy do budowy systemów telekomunikacyjnych. Będzie to największy projekt inwestycyjny w sektorze produkcyjnym na Pomorzu w okresie ostatnich czterech lat. Władze samorządowe liczą, że fabryka Alteams Group przyczyni się do ożywienia gospodarczego w mieście, do powstania nowych firm w otoczeniu nowego zakładu, a tym samym nowych miejsc pracy i redukcji bezrobocia. Inwestycja Finów to efekt m.in. działania nowatorskiego systemu obsługi inwestorów zagranicznych w Województwie Pomorskim i samorządowej inicjatywy Invest in Pomerania.

Więcej pracy w Gdańsku

Centrum finansowo-księgowo firmy Bayer ma zatrudnić do 2015 roku 200 osób i docelowo obsługiwać oddziały firmy w 20 europejskich krajach. Obecnie pracuje tam 60 osób. W marcu centrum

oficjalnie rozpoczęło działalność w Olivia Business Centre. Teraz obsługuje ono cztery kraje – Polskę, Węgry, Czechy i Słowację – a w kwietniu mają dojeść również Rumunia i Bułgaria. Większość zatrudnionych pochodzi w Trójmiasta, ale są też osoby z Wrocławia i Łodzi oraz z Rumunii. Średnia wieku pracowników nieco przekracza 30 lat. Podobnie jak w przypadku inwestycji Alteams Group, firmę Bayer w Województwie Pomorskim obsługiwała Invest in Pomerania

Technologie podwodne na PG

Technologie podwodne to nowa specjalizacja studiów magisterskich, którą uczelnia uruchomiła wspólnie z General Electric. Efektem kształcenia ma być napływ na rynek pracy inżynierów, wyspecjalizowanych w technologii dla przemysłu naftowego. Specjalność będzie realizowana na studiach II stopnia na Wydziale Oceanotechniki i Okrętownictwa Politechniki Gdańskiej. O przyjęcie mogą ubiegać się absolwenci studiów I stopnia. Dla wszystkich kandydatów zaplanowano 30 miejsc. O indeks mogą ubiegać także studenci innych wydziałów, np. elektronicznego czy mechanicznego. General Electric Engineering Design Center zaoferuje studentom płatne miesięczne praktyki w biurze w Warszawie oraz wspólne pisanie prac magisterskich. Zajęcia w ramach specjalności mają prowadzić wykładowcy Politechniki Gdańskiej oraz doświadczeni inżynierowie koncernu, którzy zajmują się obsługą serwisową instalacji podwodnych.

Centrum Nanotechnologii na PG otwarte

Budowa centrum trwała trzy lata. Składa się ono z 25 specjalistycznych laboratoriów. Jest wyposażone w unikatową, bardzo nowoczesną aparaturę badawczą. Znajdują się tam też pomieszczenia seminaryjne, pracownie: modelowania nanoukładów, zarządzania informacją naukową oraz audytorium na 142 osoby. To największa inwestycja w ostatnich latach na Politechnice Gdańskiej. Kosztowała ponad

73,6 mln złotych, z czego 85% to unijne dotacje, a reszta to dofinansowanie z Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego. W marcu ruszyły prace przy kolejnym budynku Centrum Nanotechnologii. Powstanie tam m.in. 11 laboratoriów o powierzchni 540 metrów kwadratowych, audytorium dla 120 osób oraz pomieszczenia dydaktyczne i seminaryjne.

Rozbudowa PPNT oficjalnie zakończona

W Pomorskim Parku Naukowo-Technologicznym w Gdyni powstały nowoczesne, przeszklone budynki. Znajduje się w nich miejsce dla 300 firm. Władze miasta twierdzą, że jest to największy park w kraju pod względem powierzchni – zajmuje 76 tysięcy metrów kwadratowych. Na jego terenie znajduje się Regionalny Ośrodek Informacji Patentowej oraz Dział Innowacji Społecznych i Centrum Designu. Łączna powierzchnia laboratoriów i prototypowni w nowych obiektach parku wynosi ponad dwa tysiące metrów kwadratowych. Park ma też 12 sal konferencyjnych na 960 osób. Będą w nim mogły mieć swoje siedziby głównie firmy nowatorskie i zajmujące się technologiami. Około 20% powierzchni parku przeznaczono na np. restauracje, banki i centra konsultingowe, które będą musiały zapłacić wyższy czynsz niż firmy innowacyjne. Pomorski Park Naukowo-Technologiczny w Gdyni powstał w 2001 roku. Do tej pory swoje siedziby miało tam około 100 przedsiębiorstw. Rozbudowa ruszyła jesienią 2010 r. i kosztowała około 208 mln zł, z czego około 137 mln zł to środki pozyskane z funduszy Unii Europejskiej. Pozostałą część sfinansowała Gdynia.

Urząd Marszałkowski stawia na nowoczesność

Urząd Marszałkowski uruchomił pierwszą w województwie elektrownię fotowoltaiczną. Została zamontowana na budynku urzędu. Według założeń w dni słoneczne elektrownia zaspokoi wszystkie potrzeby energetyczne budynku. Jest to pierwsza tego instalacja umieszczona na zabytkowym

budynku i zrealizowana za zgodą konserwatora. Jednym z warunków konserwatora był czerwony kolor paneli dopasowany do koloru dachu. Pojawiło się na nim 159 sztuk modułów fotowoltaicznych o łącznej powierzchni 340 metrów kwadratowych. Pozyskana ze słońca energia będzie wykorzystana do zasilania wszystkich urządzeń elektrycznych i do oświetlenia. Intencją Samorządu Województwa, przyświecającą tej inwestycji, była promocja takich rozwiązań i zachęcenie firm i instytucji z regionu do ich stosowania.

PODR z Gdańska do Lubania

Pomorski Urząd Marszałkowski planuje przenieść główną siedzibę Pomorskiego Ośrodka Doradztwa Rolniczego (PODR) w Gdańsku-Lipcach do Lubania koło Kościerzyny. W Lubaniu znajduje się obecnie oddział PODR zatrudniający 10 osób. Organizowane są tam m.in. targi i wystawy. PODR po przeniesieniu mieściłby się w budynkach wykorzystywanych wcześniej przez szkołę. Uzasadnieniem proponowanej lokalizacji są potrzeby rolników w zakresie doradztwa rolniczego. Przeniesienie ma być pierwszym krokiem, a drugim – zbudowanie dużego i dobrego ośrodka doradczego, na terenie którego funkcjonowałyby np. wzorcowa biogazownia rolnicza. Informacji o przeniesieniu towarzyszyła zapowiedź zmniejszenia zatrudnienia w tej instytucji.

Wielu wystawców na Amberif

Aż 450 wystawców z 14 krajów, m.in. z Belgii, Francji, Indii, Liechtensteinu, Litwy, Malty, Niemiec, Turcji, Włoch, Węgier i Polski brało udział w 20. Międzynarodowych Targach Bursztynu, Biżuterii i Kamieni Jubilerskich Amberif. Na targach prezentowano głównie: biżuterie z bursztynem oraz biżuterie ze złota i srebra, a także zdobioną kamieniami jubilerskimi, perłami i diamentami. Targi adresowane są do właścicieli sklepów jubilerskich, hurtowni i galerii sztuki. Według przedstawicieli MTG targi stwarzają możliwość

nawiązania kontaktów biznesowych i zapoznania się ze światowymi trendami w jubilerstwie. Tegoroczny Amberif po raz pierwszy odbył się w nowym Centrum Wystawienniczo-Kongresowym Amber Expo w Gdańsku Letnicy, w pobliżu stadionu piłkarskiego. Ze względów bezpieczeństwa był on zamknięty dla publiczności.

Gdańsk z Kaliningradem

Porozumienie o współpracy podpisały Rada Miasta Gdańska i Okręgowa Rada Deputowanych Miasta Kaliningrad. Zawarta na pięć lat umowa ma

obejmować m.in. wymianę doświadczeń w zakresie: działalności administracji publicznej, ochrony środowiska, polityki społecznej i socjalnej oraz sportu, turystyki i edukacji. Konsul generalny Rosji w Gdańsku poinformował, że w styczniu tego roku, w ramach ruchu bezwizowego między Polską a obwodem kaliningradzkim do Rosji wybrało się 70 tys. Polaków, a 15 tys. obywateli rosyjskich odwiedziło Polskę. Mały ruch graniczny z Obwodem kaliningradzkim obowiązuje od końca lipca 2012 r. Dzięki niemu można przekraczać granicę polsko-rosyjską na podstawie zezwoleń i nie są już potrzebne wizy.

1 Dane za rok 2013 pochodzą ze zbioru otwartego, co oznacza, że przez cały rok sprawozdawczy rejestrowane są dane dotyczące wszystkich miesięcy (bieżących i poprzednich w przypadku dosyłania brakujących danych) oraz korekt rejestrowanych za okres sprawozdawczy, którego dotyczą. Dane na dzień 16.05.2013.

2 Do krajów byłego ZSRR należą: Azerbejdżan, Białoruś, Kazachstan, Kirgistan, Mołdawia, Rosja, Ukraina, Uzbekistan. Do krajów kapitalistycznych zaliczają się m.in.: Watykan, Norwegia, Liechtenstein i Szwajcaria w Europie, USA, Australia, Japonia, Kanada, Singapur, Nowa Zelandia, Wyspy Marshalla. Za kraje Europy Środkowo-Wschodniej uważa się m.in.: Bośnię i Hercegowinę, Chorwację, Serbię i Czarnogórę.

Niniejszy artykuł powstał na podstawie następujących materiałów, w całości opublikowanych na stronie internetowej PPG (www.ppg.gda.pl): A. Hildebrandt, 2013, *Handel zagraniczny w województwie pomorskim*, I. Wysocka, 2013, *Wiadomości gospodarcze*, P. Susmarski, 2013, *Koniunktura gospodarcza w województwie pomorskim w marcu 2013 r.*, M. Tarkowski, 2013, *Poziom rozwoju gospodarczego województwa pomorskiego i jego zmiany w marcu 2013 r.*

Opis ważniejszych wydarzeń przygotowała I. Wysocka. Wyboru i zestawienia dokonał M. Tarkowski.

O AUTORZE:

Dr Maciej Tarkowski jest pracownikiem naukowym Obszaru Badań Regionalnych w Instytucie Badań nad Gospodarką Rynkową oraz Instytutu Geografii Uniwersytetu Gdańskiego. Ekspert w dziedzinie teorii regionu i rozwoju regionalnego, autor licznych publikacji o zasięgu krajowym i zagranicznym.

GDAŃSK wygrywamy* przyszłość

PLANO WANIE INWESTYCJE NOWOCZESNE
TRANSPORT



KULTURA mieszkańcy
turystyka

TRANSPORT NOWY TERMINAL PORTU LOTNICZEGO

NOWOCZESNE GOSPODARKA
udogodnienia



DROGI SZUKA

TRANSPORT NOWE LINIE TRAMWAJOWE

ROZWÓJ BRANŻE




TRASA W-Z SPORT opieka

ROZBUDOWA BRANŻE SPORT



INWESTYCJE

TEATR SZEKSPIROWSKI NOWOCZESNE
SZUKA PRZESTRZEŃ



TURYSTYKA mieszkańcy

FIRMY wsparcie

TRANSPORT OŻWIENIE DRÓG WODNYCH



KOMUNIKACJA OŚWIATA

pomoc DROGI KULTURA
atrakcje INWESTYCJE

NAUKA

* Gdańsk jest po raz kolejny w czołówce rankingu Zamożność Samorządów 2012, opublikowanego przez Pismo Samorządu Terytorialnego „Wspólnota”.

Napędza nas naturalna energia

Wygrywa ten, kto bardziej racjonalnie wykorzystuje swoją energię. W drodze ku lepszej przyszłości zostawiamy za sobą energochłonne technologie. Kierując się tą ideą, na gruncie gospodarowania energią elektryczną, od wielu lat aktywnie wspieramy programy promujące racjonalne wykorzystanie energii. Oszczędzamy prąd, chronimy środowisko naturalne i zmniejszamy wydatki na rachunki.

www.energa.pl



Energa

Po prostu włącz

Przyszłość to plan

Przyszłość jest kwestią zrównoważonego planowania i wielkich idei. Idei mających moc kreowania lepszego jutra. Przyszłości, która dotyczy nas wszystkich.

Dzięki wykorzystaniu najlepszych rozwiązań i technologii oferta naszych produktów jest coraz bogatsza. Korzystając ze strategicznego położenia, wciąż rozwijamy segment poszukiwań i wydobywania. I pamiętamy: wszyscy dzielimy środowisko naturalne. Na zawsze. Musimy o nie dbać.

Efektywny rozwój to nasza rzeczywistość.

Dla jaśniejszej przyszłości.





Pomorski Przegląd Gospodarczy

Nowe fundusze unijne - wydać czy zainwestować?

Temat wydania:

W numerze:

Artur Kiełbasiński

dr Paweł J. Dąbrowski

Piotr Stronkowski

Paweł Orłowski

dr Hanna Jahns

Paweł Chorąży

prof. dr hab. Paweł Swianiewicz

Arkadiusz Śmigielski

prof. dr hab. Edmund Wnuk-Lipiński

Jerzy Bartnicki

dr Adam Mikołajczyk

Marcin Nowicki

Stanisław Szultka

Słowo tłumi rozwój

Antydotacyjny dekalog

Wskaźnik ≠ rezultat

Połączyć ogień z wodą

Spójność interesem Europy

Środki uświęcają cel?

Nie bójmy się priorytetów!

Nie wszystko złoto, co się świeci

Wyciskanie brukselki?

O funduszach unijnych bez krawatów

