



Business Centre Club

Warszawa, 26 września 2019 r.

OPINIA

dotyczy: projektu uchwały Rady Ministrów zmieniającej uchwałę w sprawie przyjęcia programu rozwoju pn. „Program wspierania inwestycji o istotnym znaczeniu dla gospodarki polskiej na lata 2011-2023”

BCC proponuje uprościć kryteria wspierania inwestorów

Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii przekazało w sierpniu do zaopiniowania projekt uchwały Rady Ministrów zmieniającej uchwałę w sprawie przyjęcia programu rozwoju pod nazwą *Program wspierania inwestycji o istotnym znaczeniu dla gospodarki polskiej na lata 2011-2023*.

Tematyka wspierania inwestycji w Polsce oraz sposobu, w jaki należy to robić stanowi przedmiot dyskusji ekspertów od wielu lat. Jak wskazuje MPiT, według danych Banku Światowego (World Development Indicators) wśród 20 państw świata o najwyższym poziomie rozwoju średnia stopa inwestycji (tj. nakłady brutto na środki trwałe w relacji do PKB) w latach 1960–2015 wynosiła ponad 24%, natomiast wśród państw o najniższym poziomie PKB per capita – ok. 16%. Grupa 20 krajów o najniższym poziomie stopy inwestycji rozwijała się dwukrotnie wolniej, niż grupa 20 krajów o najwyższym poziomie tej stopy. Państwa o najszybszym, średnim tempie wzrostu PKB w analogicznym okresie odznaczały się stopą inwestycji na poziomie ponad 30%.

W świetle powyższych danych obecna sytuacja w Polsce nie jest dobra. Diagnoza zawarta w *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju* jednoznacznie wskazuje, że gospodarka Polski charakteryzuje się niską stopą inwestycji. Stopa inwestycji w Polsce jest niższa niż średnia dla krajów OECD i najniższa w regionie Europy Środkowo-Wschodniej. W II kw. 2018 r. stopa inwestycji w naszym kraju była na najniższym poziomie od 20 lat. Obniżenie przyszło w 2016 roku: jeszcze w IV kw. 2015 r. stopa inwestycji wynosiła 20 proc., by już na koniec I kw. 2016 r. spaść do 17,95 proc. Wg danych GUS, w 2017 roku stopa inwestycji w Polsce wynosiła zaledwie 17,7 proc. a w 2018 – 18,1 proc.

Tymczasem, w dokumencie *Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju*, będącym fundamentem polityki gospodarczej i społecznej obecnego rządu zaplanowano na 2020 rok stopę inwestycji w przedziale 22-25 proc PKB. Jednak obecnie rząd nie jest już tak optymistycznie nastawiony i w dokumencie *Program Konwergencji. Aktualizacja 2019* zadeklarował, że **łączne nakłady brutto na środki trwałe w całej gospodarce wzrosną z 18,6% PKB w 2019 r. do 19,8% PKB w ostatnim roku prognozy - tj. do 2022 r. Jest to poziom udziału inwestycji w PKB poniżej tego, jaki Polska osiągała średnio w latach 2006-2015 (20,7 proc).** Należy też dodać, że w horyzoncie prognozy zawartej w Programie Konwergencji, oczekiwany wzrost udziału inwestycji w PKB ma nastąpić „m.in. w związku z wykorzystaniem funduszy z perspektywy finansowej UE na lata 2014-20”. Ale jednocześnie w innym rozdziale tego samego dokumentu „Przewiduje się, że po dwóch latach silnego wzrostu dynamika inwestycji sektora instytucji rządowych i samorządowych ulegnie w latach 2019-22 osłabieniu w związku ze ścieżką absorpcji funduszy z UE”.

Na szczególnie niepokojąco niskim poziomie prezentują się w Polsce inwestycje prywatne. Według danych Eurostatu, wartość inwestycji prywatnych firm i gospodarstw domowych wyniosła w Polsce w 2018 r. ok 13,5 proc. PKB. To jeden z najniższych poziomów w UE: mniej było tylko w Grecji (ok. 8 proc. PKB) i Luksemburgu (13,4 proc.). Wszystkie kraje Europy Środkowo-Wschodniej wypadają pod tym względem lepiej.

Jednym z celów zawartych w *SOR* jest zwiększenie inwestycji w gospodarce, czego nie da się osiągnąć bez nowych, prywatnych projektów. Ich tempo wzrostu musiałoby gwałtownie przyspieszyć. Obecnie jednak **dynamika inwestycji sektora prywatnego, pomimo sprzyjających czynników (korzystne perspektywy popytowe, wysoki poziom wykorzystania mocy produkcyjnych, niski koszt pozyskania kapitału) pozostaje umiarkowana, znacznie poniżej oczekiwań.**

Wskazany przez autorów dokumentu celem ustanowienia *Programu wspierania inwestycji o istotnym znaczeniu dla gospodarki polskiej na lata 2011–2030* jest wzrost innowacyjności oraz konkurencyjności polskiej gospodarki poprzez wspieranie nowych inwestycji realizowanych przez polskie i zagraniczne firmy, spełniające kryteria określone programem. Cel ten realizowany będzie poprzez udzielanie wsparcia inwestycjom Strategicznym, Innowacyjnym, Centrom Zaawansowanych Usług Biznesowych, Centrom Doskonałości Procesów Biznesowych oraz Centrom Wysokozaawansowanych Usług, poprzez możliwość dofinansowania zarówno dużych inwestycji o istotnym znaczeniu dla gospodarki, jak i średniej wielkości projektów innowacyjnych.

Realizacji celu głównego mają służyć następujące cele szczegółowe:

1. zwiększanie udziału innowacyjnych inwestycji stosujących nowoczesne technologie,
2. tworzenie wysokopłatnych miejsc pracy,
3. pomnażanie polskiego kapitału poprzez inwestycje,
4. stymulacja innowacyjności w polskich MŚP,
5. wyrównywanie międzyregionalnej luki rozwojowej.

Wydaje się, że taka liczba postawionych celów może niepotrzebnie rozpraszać stosunkowo skromne fundusze przeznaczone na realizację programu. Rząd zakłada, że w okresie 2019 – 2027 wielkość grantów wypłacanych w ramach programu każdego roku będzie wahać się pomiędzy 140 – 220 mln złotych. Wydawałoby się, że jest to suma dość duża, jednak **porównując nawet z obecną, bardzo niską stopą inwestycji prywatnych – 13,5 proc PKB (2018 r.), co przekłada się na wolumen inwestycyjny sektora ogółem w wysokości ok. 270 miliardów złotych rocznie – wsparcie rządu stanowić będzie ok. 0,05 – 0,10 procenta tego wolumenu.** Jeżeli więc ten bardzo mały odsetek ogółu prywatnych inwestycji rozproszony zostanie pomiędzy wiele, słusznych skądinąd, celów i wynikającą z tego dużą liczbę beneficjentów, rezultat takiego wsparcia praktycznie nie będzie widoczny.

Niektóre, wskazane w dokumencie cele są mylące, ponieważ fundusze programu są dostępne dla wszystkich ubiegających się i spełniających wstępne kryteria firm, także zagranicznych, z czym jeden ze wskazanych celów – „pomnażanie polskiego kapitału poprzez inwestycje” może być interpretowany jako sprzeczny, ponieważ może błędnie sugerować wyłączność lub preferencje dla kapitału polskiego. Byłoby to w sprzeczności z diagnozą postawioną przez autorów projektu, w której wskazują, że „gospodarka polska wciąż znajduje się na etapie zwiększonego zapotrzebowania na kapitał zagraniczny (tj. w fazie 2.). W przypadku tego typu krajów, bezpośrednie inwestycje istotnie przyczyniają się do zwiększania bazy wytwórczej i efektywności wykorzystania czynników produkcji, skutkując wzrostem produktywności i konkurencyjności gospodarki, co z kolei przekłada się na wzrost eksportu i dochodów mieszkańców”.

Wydaje się, że ograniczenie celów do dwóch, np. „wyrównywanie międzyregionalnej luki rozwojowej” oraz „zwiększanie udziału innowacyjnych inwestycji stosujących nowoczesne technologie” pozwoliłoby skoncentrować proporcjonalnie niewielkie fundusze programu w regionach najbardziej potrzebujących wsparcia, należy natomiast odstąpić od celu „tworzenie wysokopłatnych miejsc pracy”, ponieważ jego realizacja niemal automatycznie wynika z realizacji innego celu, tj. „innowacyjnych inwestycji stosujących nowoczesne technologie”, których wdrożenie wymusza na inwestorze zatrudnienie wysokopłatnych specjalistów.

Krytycznie należy ocenić klasyfikację potencjalnych inwestorów oraz procedurę kwalifikacyjną zaproponowaną przez autorów programu w kontekście potencjalnego wsparcia z tytułu samych kosztów inwestycji. Inwestorem „Strategicznym” ma być podmiot inwestujący w produkcję min. 160 mln zł i deklarujący zatrudnienie nie mniej niż 100 nowych pracowników. Tej wielkości inwestycje podejmują najczęściej firmy średniej wielkości i nie mają one dla polskiej gospodarki jako całości strategicznej wagi – najwyżej mogą być za takieważane na niewielkich, lokalnych rynkach.

Z kolei „Inwestycja Innowacyjna” zdefiniowana została jako inwestycja na co najmniej 7 mln zł, generująca min. 20 nowych miejsc pracy. Jednak o jej innowacyjnym charakterze (albo braku) decydować ma minister przedsiębiorczości (pomimo tego, że innymi elementami Programu zajmować ma się Polska Agencja Inwestycji i

Handlu). Tu z kolei mamy do czynienia z bardzo małymi, kwalifikowalnymi wydatkami inwestycyjnymi, na jakie mogą sobie pozwolić (i dokonują tego w praktyce) setki małych i średnich firm. **Poza generalną wątpliwością, czy inwestycję na 20 miejsc pracy należy zaliczać do kategorii „inwestycji o istotnym znaczeniu dla gospodarki polskiej”, problem tkwi w uznaniowości decyzji – czy dana firma jest wystarczająco „innovacyjna”, aby przez ministra zostać za taką uznaną.** Dotychczasowa praktyka w wielu podobnych przypadkach wskazuje na duże ryzyko, iż wiele z aplikujących firm skoncentruje się głównie na innowacyjnych sposobach prezentacji i wykazywania realnej lub pozornej „innovacyjności” wprowadzanych do produkcji wyrobów lub procesów, jedynie po to, aby zdobyć grant.

Podobnie krytycznie należy ocenić programową kwalifikowalność do wsparcia z tytułu samych kosztów inwestycji tzw. „Centrów Wysokozaawansowanych Usług”, gdzie wystarczy zadeklarowanie inwestycji w wys. 1 (jednego) miliona złotych i zatrudnienie 10 osób z wyższym wykształceniem.

Reasumując, program wsparcia inwestycji o istotnym znaczeniu dla gospodarki, szczególnie kiedy jest realizowany w okresie dobrej koniunktury gospodarczej, nie powinien zawierać kryterium „wsparcia z tytułu kosztów inwestycji”, ponieważ wprawdzie podmioty chętne do aplikacji i uzyskania wsparcia zawsze się znajdują, to jednak – o ile nie dotyczy to inwestycji w zaledwie kilku podregionach najmniej rozwiniętych gospodarczo, o najwyższej w Polsce stopie bezrobocia – istnieje duże prawdopodobieństwo, że firmy ubiegające się lub uzyskujące wsparcie i tak zamierzoną inwestycję by zrealizowały w oparciu o własne, wcześniejsze kalkulacje zawarte w podstawowym biznes planie. W dokumencie Ocena Skutków Regulacji, towarzyszącemu projektowi programu wspierania inwestycji nie ma wyliczeń ani argumentacji, które uprawdopodobniałyby hipotezę, że brak wsparcia w wys. do maksymalnie ok. 15 proc kosztorysowej wartości inwestycji oznacza decyzję potencjalnego inwestora o jej zaniechaniu.

Zdecydowanie niespójne z założonymi przez autorów celami programu wydają się wskaźniki zawarte w rozdziale - „Sposób monitorowania i oceny stopnia osiągania celów”. Osiągnięcie wymienionych w systemie monitorowania wskaźników będzie stanowiło priorytetowy, choć oficjalnie niewidoczny cel instytucji odpowiedzialnej za realizację programu. Jako wskaźniki monitorowania celu głównego, tj. „Wzrost innowacyjności oraz konkurencyjności polskiej gospodarki” wymienione zostały:

- a. udział projektów, w ramach których następuje współpraca z uczelniami wyższymi w ogólnej liczbie projektów uzyskujących wsparcie z programu – wzrost wartości docelowej – średniorocznej w latach 2019-2030 do wys. 55%,
- b. udział eksportu w sprzedaży w ramach inwestycji wspartych programem – wzrost wartości docelowej – średniorocznej w latach 2019-2030 do wys. 60%.

Wymienione wskaźniki, niestety nieprawidłowo będą odzwierciedlać potencjalny wzrost innowacyjności oraz konkurencyjności w badanym okresie, ponieważ:

Ad. a. Innowacyjność polskiej gospodarki, do której najprawdopodobniej odnosić ma się pierwszy wskaźnik, jest bardzo skomplikowanym zespołem działań. Zgodnie z definicją OECD/EUROSTAT zaprezentowaną w Oslo, innowację stanowi wdrożenie (wprowadzenie na rynek) nowego lub znacznie ulepszanego produktu bądź usługi, procesu, ulepszeń marketingowych albo nowych rozwiązań o charakterze organizacyjnym związanych w szczególności z prowadzeniem biznesu, organizacją pracy i relacji z otoczeniem. Pozwala to wyróżnić cztery rodzaje innowacji: produktową, procesową, marketingową i organizacyjną.

Istnieje wiele mierników, wg których określa się wartość innowacji w przedsiębiorstwie. Najczęściej wykorzystywane mierniki w literaturze przedmiotu oraz praktyce to np.:

- liczba nowych produktów wprowadzonych w ostatnich trzech latach,
- procentowa wielkość sprzedaży nowych produktów i/lub osiągniętych z niej zysków,
- liczba nowych pomysłów wygenerowanych w organizacji,
- nieudane projekty – zarówno te w fazie rozwoju, jak i porażki rynkowe,
- procentowy udział nowych klientów w ogólnych zyskach,
- poziom zadowolenia klienta,
- czas wejścia na rynek (porównywany z normami w danej gałęzi przemysłu),
- koszt produktu w porównaniu z obecnymi trendami w danym sektorze,
- jakość w porównaniu z tendencjami w danym sektorze,
- roboczogodziny przypadające na nowy produkt,
- średni czas potrzebny na cały proces innowacyjny, etc.

Wydaje się, że aby prawidłowo zmierzyć stopień/przyrost innowacyjności w przedsiębiorstwie, a w konsekwencji również w gospodarce, należałoby uwzględnić co najmniej kilka z ww. mierników.

W literaturze przedmiotu wskazuje się, że nie udało się jak dotąd ustalić jednego wskaźnika, który mierzyłby właściwą wielkość docelową innowacyjności. Nie istnieje on między innymi dlatego, że firmy dobrze radzące sobie z wdrażaniem różnego rodzaju innowacji zdają sobie sprawę, że uzyskanie pozytywnych efektów innowacji wymaga śledzenia odpowiednich nakładów i odpowiednich procesów. Wiele wskaźników zachęca do skupiania się zbytnio na innowacjach związanych z podstawową działalnością przedsiębiorstwa. Takie stopniowe innowacje mogą być jednak niewystarczające dla firm dążących do znaczącego wzrostu i rozwoju. Skupianie firm przede wszystkim na miernikach związanych z nakładami wiąże się z ryzykiem skierowania zasobów organizacji w przedsięwzięcia o małej sile oddziaływania.

W świetle powyższych informacji wymieniony jako wskaźnik wzrostu innowacyjności przedsiębiorstw i gospodarki „udział projektów, w ramach których następuje współpraca z uczelniami wyższymi, w ogólnej liczbie projektów uzyskujących wsparcie z programu – wzrost wartości docelowej – średniorocznej w latach 2019-2030” wydaje się nieporozumieniem, prowadzącym do szkodliwej rozbieżności pomiędzy realnymi działaniami innowacyjnego przedsiębiorstwa a sprawozdawczością z realizacji programu. Ponadto, może tendencyjnie ukierunkowywać decyzje zarządzającego programem co do doboru „odpowiednich” do tak sformułowanego wskaźnika inwestorów.

Ad. b. Podobnie wygląda sytuacja z drugim, przyjętym przez autorów projektu wskaźnikiem monitorowania celu głównego, tj. „udziałem eksportu w sprzedaży w ramach inwestycji wspartych programem – wzrost wartości docelowej – średniorocznej w latach 2019-2030”.

Nie ma gotowych rozwiązań bądź wzorcowych modeli skutecznych strategii rozwoju, gwarantujących każdemu przedsiębiorstwu zdobycie trwałej przewagi konkurencyjnej oraz osiągnięcie sukcesu rynkowego. Gdyby takie uniwersalne i dające się kopiować rozwiązania istniały, wówczas powszechne ich naśladowanie i stosowanie w praktyce wyeliminowałoby wynikające z nich przewagi konkurencyjne.

Wśród ekspertów przeważa opinia, że konkurencyjność przedsiębiorstw należy rozpatrywać jako system tworzony przez cztery elementy:

- potencjał konkurencyjności, rozumiany jako ogół materialnych i niematerialnych zasobów przedsiębiorstwa, kluczowych kompetencji i zdolności, umożliwiających zdobycie trwałej oraz trudnej do podważenia przewagi konkurencyjnej nad rywalami,
- przewagę konkurencyjną (mającą zawsze względny charakter), którą można rozumieć jako efekt skutecznego wykorzystywania konfiguracji składników potencjału konkurencyjności umożliwiających przedsiębiorstwu generowanie atrakcyjnej oferty rynkowej i skutecznych instrumentów konkurowania,
- instrumenty konkurowania, które można określić jako świadomie i celowo wykorzystywane narzędzia i metody budowania kapitału klientów oraz kreowania wartości firmy,
- pozycję konkurencyjną, rozumianą jako osiągnięty przez przedsiębiorstwo wynik konkurowania w danym sektorze, rozpatrywany na tle wyników osiąganych przez konkurentów, innymi słowy - miejsce na skali korzyści ekonomicznych i pozaekonomicznych, jakich przedsiębiorstwo dostarcza wszystkim swoim interesariuszom, w porównaniu z miejscami zajmowanymi przez konkurentów.

Przyjęty jako wskaźnik udział eksportu w sprzedaży wprowadzie nie jest sprzeczny z miarami właściwymi dla określenia poziomu konkurencyjności firm i gospodarki, to jednak stanowi zaledwie jeden z wielu alternatywnych kierunków wzrostu konkurencyjności firmy i gospodarki, bez którego konkurencyjność również może znacząco wzrastać. Konkluzja jest podobna jak przy ocenie wskaźnika dot. innowacyjności – jest to niewłaściwy oraz mylący wskaźnik, którego wdrożenie może prowadzić do szkodliwej rozbieżności pomiędzy realnymi działaniami innowacyjnego przedsiębiorstwa a sprawozdawczością z realizacji programu. Ponadto, może tendencyjnie ukierunkowywać decyzje zarządzającego programem co do doboru „odpowiednich” do tak sformułowanego wskaźnika inwestorów.

Reasumując, cele, instrumenty oraz wskaźniki oceny i monitoringu powinny być między sobą spójne, aby nie tworzyć rozbieżności pomiędzy celami inwestorów-beneficjentów, a rzeczywistymi celami instytucji udzielającej wsparcia. Ponadto, BCC proponuje zredukować liczbę celów szczegółowych projektu oraz znacznie uprościć kryteria, na podstawie których finansowe wsparcie dla inwestorów będzie udzielane.

Kontakt do eksperta:

Witold Michałek

ekspert BCC ds. makroekonomii

tel. 605 426 959

e-mail: witold.michalek@bcc.org.pl

Kontakt dla mediów:

Emil Muciński

rzecznik, Instytut Interwencji Gospodarczych BCC

tel. 602 571 395, 22 58 26 113

e-mail: emil.mucinski@bcc.org.pl; instytut@bcc.org.pl

Business Centre Club powstał pod koniec XX w., w 1991 roku. Jest prestiżowym Klubem przedsiębiorców i największą w kraju ustawową organizacją indywidualnych pracodawców. Grupa BCC składa się z Klubu BCC, Związku Pracodawców BCC i Studenckiego Forum BCC. Członkowie BCC zatrudniają ponad 400 tys. pracowników, obroty firm sięgają 20 miliardów złotych a siedziby rozlokowane są w blisko 250 miastach. Na terenie całej Polski działają 22 łóże regionalne. Do BCC należą przedstawiciele wszystkich branż, międzynarodowe korporacje, instytucje finansowe i ubezpieczeniowe, firmy telekomunikacyjne, najwięksi polscy producenci, uczelnie wyższe, koncerny wydawnicze i znane kancelarie prawne. Członkami Klubu są także prawnicy, dziennikarze, naukowcy, wydawcy, lekarze, wojskowi i studenci. BCC koncentruje się na działaniach na rzecz rozwoju gospodarki i pomocy przedsiębiorcom, jest ustawowym członkiem Rady Dialogu Społecznego. Koordynatorem wszystkich działań BCC jest Marek Goliński.

Kontakty prasowe: https://www.bcc.org.pl/strefa_eksperta/kontakty-do-ekspertow, więcej: <https://www.bcc.org.pl/> oraz: <https://www.facebook.com/businesscentreclub>