

Ewaluacja pomocy publicznej PARP w ramach Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój 2014-2020

Raport końcowy



Raport powstał w ramach projektu współfinansowanego
z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego



ZAMAWIAJĄCY BADANIE

Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości
www.parp.gov.pl

WYKONAWCA BADANIA - KONSORCJUM:

IDEA Instytut Sp. z o.o.
biuro@ideainstytut.eu
www.ideainstytut.eu

Fundacja IDEA Rozwoju
biuro@ideaorg.eu
www.ideaorg.eu

Uniwersytet Jagielloński, Centrum Ewaluacji i Analiz Polityk Publicznych
ceapp@uj.edu.pl
www.ceapp.uj.edu.pl

REALIZACJA ANALIZ KONTRFAKTYCZNYCH

Główny Urząd Statystyczny
www.stat.gov.pl

AUTORZY:

Stanisław Bienias, Tomasz Gapski, Maciej Koniewski, Paulina Skórska, Rafał Trzciński (IDEA),
Katarzyna Lisek, Anna Szczucka (CEAPP UJ)

Wszelkie wnioski i rekomendacje sformułowane w raporcie stanowią opinię Wykonawcy badania i Zamawiający nie ponosi odpowiedzialności za ich treść.

1. Spis treści

1.	Spis treści.....	1
2.	Wykaz skrótów	4
3.	Streszczenie	6
3.1.	Wprowadzenie.....	6
3.2.	Skuteczność udzielanego wsparcia oraz czynniki ją warunkujące	9
3.2.1.	Efekt zachęty.....	10
3.2.2.	Efekty bezpośrednie	15
3.2.3.	Efekty pośrednie.....	21
3.3.	Adekwatność instrumentów wsparcia	25
3.4.	Proporcjonalność pomocy	28
3.5.	Podsumowanie	29
4.	Wprowadzenie.....	30
4.1.	Kontekst realizacji badania	30
4.2.	Pomoc publiczna udzielana przez PARP jako przedmiot ewaluacji mid-term	31
4.2.1.	Instrumenty POIR będące przedmiotem ewaluacji	31
4.2.2.	Instrumenty kluczowe i niekluczowe w ramach programu pomocowego PARP 32	
4.2.3.	Stan zaawansowania realizacji programu pod względem finansowym i rzeczowym	32
5.	Najważniejsze zmiany w programie pomocowym PARP oraz ich wpływ na zakres ewaluacji 41	
6.	Koncepcja badania	46
6.1.	Cel badania	46
6.1.1.	Bezpośredni wpływ udzielonej pomocy na beneficjentów wsparcia	46
6.1.2.	Pośrednie efekty realizacji Programu	48
6.1.3.	Proporcjonalność i adekwatność pomocy	50
6.1.4.	Schemat oceny wg obszarów badawczych	51
6.2.	Zastosowane podejścia, metody i techniki badawcze	54
6.2.1.	Ogólne, metodyczne założenia badania.....	54
6.2.2.	Analizy kontrfaktyczne	58
7.	Weryfikacja teorii zmiany instrumentów kluczowych Programu pomocowego PARP.....	66
7.1.1.	Poddziaływanie 3.2.1 POIR	66

7.1.2.	Teoria zmiany	66
7.1.3.	Podsumowanie dotychczasowej realizacji	72
7.1.4.	Weryfikacja teorii zmiany.....	75
7.1.5.	Podsumowanie realizacji poddziałania 3.2.1	127
8.	Weryfikacja teorii zmiany instrumentów niekluczowych Programu pomocowego PARP – najważniejsze wyniki	144
8.1.	Poddziałanie 2.3.1 POIR.....	144
8.1.1.	Ogólna teoria zmiany	144
8.1.2.	Podsumowanie dotychczasowej realizacji	145
8.1.3.	Ocena realizacji poddziałania 2.3.1	145
8.1.4.	Wnioski i rekomendacje dla instrumentu wsparcia.....	151
8.2.	Poddziałanie 2.3.2 POIR.....	153
8.2.1.	Ogólna teoria zmiany	153
8.2.2.	Podsumowanie dotychczasowej realizacji	154
8.2.3.	Ocena realizacji poddziałania 2.3.2	155
8.2.4.	Wnioski i rekomendacje dla instrumentu wsparcia.....	158
8.3.	Poddziałanie 2.3.3 POIR.....	159
8.3.1.	Ogólna teoria zmiany	159
8.3.2.	Podsumowanie dotychczasowej realizacji	159
8.3.3.	Ocena realizacji poddziałania 2.3.3	160
8.3.4.	Wnioski i rekomendacje dla instrumentu wsparcia.....	165
8.4.	Poddziałanie 2.3.4 POIR.....	167
8.4.1.	Ogólna teoria zmiany	167
8.4.2.	Podsumowanie dotychczasowej realizacji	168
8.4.3.	Ocena realizacji poddziałania 2.3.4.....	168
8.4.4.	Wnioski i rekomendacje dla instrumentu wsparcia.....	174
8.5.	Poddziałanie 2.3.5 POIR.....	175
8.5.1.	Ogólna teoria zmiany	175
8.5.2.	Podsumowanie dotychczasowej realizacji	176
8.5.3.	Ocena realizacji poddziałania 2.3.5.....	177
8.5.4.	Wnioski i rekomendacje dla instrumentu wsparcia.....	180
8.6.	Poddziałanie 2.4.1 POIR.....	181

8.6.1.	Ogólna teoria zmiany	181
8.6.2.	Podsumowanie dotychczasowej realizacji	182
8.6.3.	Ocena realizacji poddziałania 2.4.1	183
8.6.4.	Wnioski i rekomendacje dla instrumentu wsparcia.....	188
8.7.	Działanie 2.5 POIR.....	190
8.7.1.	Ogólna teoria zmiany	190
8.7.2.	Podsumowanie dotychczasowej realizacji	191
8.7.3.	Ocena realizacji działania 2.5	191
8.7.4.	Wnioski i rekomendacje dla instrumentu wsparcia.....	194
8.8.	Poddziałanie 3.1.5 POIR.....	195
8.8.1.	Ogólna teoria zmiany	195
8.8.2.	Podsumowanie dotychczasowej realizacji	197
8.8.3.	Ocena realizacji poddziałania 3.1.5	197
8.8.4.	Wnioski i rekomendacje dla instrumentu wsparcia.....	200
8.9.	Poddziałanie 3.3.3 POIR.....	201
8.9.1.	Ogólna teoria zmiany	201
8.9.2.	Podsumowanie dotychczasowej realizacji	202
8.9.3.	Ocena realizacji poddziałania 3.3.3	203
8.9.4.	Wnioski i rekomendacje dla instrumentu wsparcia.....	208
9.	Aneks.....	210
9.1.	Ewaluacja pomocy publicznej PARP w ramach POIR 2014-2020 – raport w języku angielskim	210
9.2.	Weryfikacja teorii zmiany instrumentów niekluczowych – analizy szczegółowe ...	210
9.3.	Szczegółowy opis metodologii ewaluacji	210

2. Wykaz skrótów

BI	Barometr Innowacyjności 2014-2020
B+R	Działalność badawczo-rozwojowa
BGK	Bank Gospodarstwa Krajowego
CATI	Wspomagany komputerowo wywiad telefoniczny
CAWI	Wspomagany komputerowo wywiad internetowy
DT	<i>Design Thinking</i>
EPO	Europejski Urząd Patentowy (<i>European Patent Office</i>)
GBER	Rozporządzenie Komisji (UE) nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu (Dz. Urz. UE L187 z 26.06.2014, ze zm.)
GUS	Główny Urząd Statystyczny
IDI	Indywidualny wywiad pogłębiony
ITI	Indywidualny wywiad pogłębiony, prowadzony przez telefon
IOB	Instytucje Otoczenia Biznesu
IZ POIR	Instytucja Zarządzająca Programem Operacyjnym Inteligentny Rozwój, 2014-2020
JRE	Jednolity Rynek Europejski
KE	Komisja Europejska
KKK	Krajowe Klastry Kluczowe
KRS	Krajowy Rejestr Sądowy
LSI	Lokalny System Informatyczny
MPiT	Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii – od 15 listopada 2019 funkcje w zakresie omawianych w raporcie instrumentów objęto nowoutworzone Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej
MiR	Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju – od 15 listopada 2019 funkcje w zakresie omawianych w raporcie instrumentów objęto nowoutworzone Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej
MŚP	Małe i Średnie Przedsiębiorstwa
OPZ	Opis przedmiotu zamówienia
OWP	Ochrona własności przemysłowej
PAIH	Polska Agencja Inwestycji i Handlu
PARP	Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości
PFR	Polski Fundusz Rozwoju

PNT-01	Sprawozdanie o działalności badawczej i rozwojowej (B+R)
PNT-02	Sprawozdanie o innowacjach w przemyśle
POIG	Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka, 2007-2013
POIR	Program Operacyjny Inteligentny Rozwój, 2014-2020
PSM	<i>Propensity score matching</i>
RM	Raport metodologiczny
RO	Raport otwarcia
RPI	Regionalna pomoc inwestycyjna
RT	Raport techniczny
SL2014	Centralny system informatyczny wspierający realizację programów operacyjnych realizowanych w ramach Funduszy Europejskich 2014-2020
SZOOP	Szczegółowy Opis Osi Priorytetowych
SP	Roczna ankieta przedsiębiorstwa
TDI	Telefoniczny wywiad pogłębiony
UP	Umowa Partnerstwa
UP RP	Urząd Patentowy Rzeczypospolitej Polskiej

3. Streszczenie

3.1. Wprowadzenie

Raport przedstawia wyniki ewaluacji mid-term Programu pomocy finansowej udzielanej przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości w ramach Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój 2014-2020 (nr referencyjny środka pomocowego SA.42799 (2015/X), zwanego dalej Programem pomocowym PARP lub Programem). Przedmiotowe badanie zrealizowane zostało w związku wymogiem wynikającym z rozporządzenia Komisji Europejskiej (UE) nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r.¹, uznającego niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu².

W przypadku programów pomocowych, w których średni roczny budżet przekracza 150 mln EUR, KE może postanowić, że wskazane rozporządzenie ma zastosowanie przez okres dłuższy niż 6 miesięcy, pod warunkiem, iż dla danego programu państwo członkowskie przedstawi służbom Komisji odpowiedni plan ewaluacji. Taka sytuacja miała miejsce w przypadku programu pomocowego PARP, dla którego opracowany oraz w 2016 r. zatwierdzony został plan ewaluacji³, obejmujący realizację przedmiotowej ewaluacji mid-term, jak również ewaluacji ex post – zaplanowanej na rok 2024⁴.

Program pomocowy PARP, wyrażony jest przez *Rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Rozwoju z 10 lipca 2015 w sprawie udzielania przez PARP pomocy finansowej w ramach Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój*⁵. Jako taki, nie stanowi samodzielnego programu rozwoju społeczno-gospodarczego, lecz jest instrumentem stanowiącym podstawę udzielania pomocy publicznej w ramach wybranych działań i poddziałań takiego programu, jakim jest Program Operacyjny Inteligentny Rozwój 2014-2020 (POIR). Tym samym, cel główny Programu pomocowego PARP jest tożsamy z celem POIR, którym jest wzrost innowacyjności polskiej gospodarki. Należy również zaznaczyć, że osiągnięcie tego celu w znacznym stopniu warunkowane jest skutecznością instrumentów wsparcia POIR, realizowanych poza Programem PARP. Zaliczyć do nich należy m.in. działania i poddziałania z

¹ *General Block Exemption Regulation* (GBER) - ogólne rozporządzenie w sprawie włączeń blokowych - rozporządzenie Komisji (UE) z dnia 17 czerwca 2014 r. nr 651/2014 uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu (Dz. Urz. UE L 187 z 26.06.2014 r., ze zm.)

² Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dziennik Urzędowy C 326, 26/10/2012 P. 0001 – 0390.

³ Por. PARP evaluation plan, Decyzja z dnia 8 lutego 2016 r., Brussels, 08.02.2016, C(2016) 654 EN ACTE final http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3 dostęp 28.05.2020.

⁴ Zadanie to nie wchodziło w zakres realizowanego zamówienia.

⁵ Por. <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20150001027>

równolegle wdrażanego Programu pomocowego Narodowego Centrum Badań i Rozwoju⁶, który koncentruje się na bezpośrednim wsparciu działalności B+R w Polsce.

W momencie opracowania niniejszego raportu w skład Programu PARP wchodziło jedenaście⁷ instrumentów pomocowych, wdrażanych w ramach POIR. Ich łączny budżet, według stanu na koniec 2019 r., to blisko 1,47 mld EUR. Średnioroczne wydatki w okresie 2015-2020 (okres obowiązywania Programu), wyniosą więc ok. 244,4 mln EUR.

Największy udział w powyższej kwocie stanowi poddziałanie 3.2.1 „Badania na rynek”, którego alokacja wynosi około 67% całego budżetu Programu pomocowego PARP. Instrument ten ma na celu podnoszenie innowacyjności i konkurencyjności MŚP poprzez umożliwienie im wdrożenia wyników prac B+R, w celu wprowadzenia na rynek nowych lub znacząco ulepszonych produktów, lub w celu zastosowania innowacyjnych procesów technologicznych. Dominującą kategorię pomocy publicznej, stanowi w poddziałaniu 3.2.1 Regionalna Pomoc Inwestycyjna (RPI), o której mowa w Sekcji 1, art. 13-14 GBER.

Drugie pod względem wartości alokacji środków finansowych jest poddziałanie 3.3.3 „Go to Brand” (11%), które koncentruje się na internacjonalizacji działalności gospodarczej MŚP. Przy czym w instrumencie tym dominuje wykorzystanie pomocy *de minimis*, która stanowi ok. 96% wartości dofinansowania. Pomoc publiczna udzielona w oparciu o art. 19 GBER (pozostałe 4%), stanowi tym samym niecałe 0,3% budżetu całego Programu pomocowego PARP.

Pozostałe 22% alokacji Programu, zagospodarowane jest przez osiem instrumentów wsparcia. Udział każdego z nich wynosi od 0,2% (poddziałanie 3.1.5) do maksymalnie 5% (poddziałania 2.3.1 oraz 2.3.2). Są to więc instrumenty relatywnie małe pod względem łącznej wartości. Jednocześnie, korzysta z nich stosunkowo duża liczba podmiotów, co oznacza w praktyce, że jednostkowa wartość pomocy, w porównaniu do największego instrumentu (tj. poddziałania 3.2.1), jest bardzo mała. Dla zobrazowania tej sytuacji warto wskazać, że w „Badaniach na rynek” wsparcie objęło do końca grudnia 2019 r. 308 projektów ze średnim dofinansowaniem wynoszącym blisko 10 mln zł. Natomiast we wszystkich pozostałych instrumentach, w których beneficjentami są przedsiębiorcy⁸, jest to łącznie 2677 projektów ze średnim dofinansowaniem na poziomie niecałych 0,4 mln zł.

⁶ Program ten podlega również ewaluacji, zgodnie z decyzją Komisji Europejskiej z dnia 24.08.2015 r., nr SA.41471 (2015/N)

⁷ Przedmiot ewaluacji obejmuje jednak dziesięć instrumentów. Jedenaste poddziałanie – POIR 2.3.6 Granty na Eurogranty – zostało dołączone do Programu pomocowego PARP w końcowej fazie realizacji przedmiotowego badania i nie było wskazane do analizy na etapie ewaluacji mid-term. Znajdowało się on bowiem na bardzo wczesnym etapie wdrażania (nie został wówczas jeszcze uruchomiony żaden konkurs, finalizowane były prace nad systemem wyboru projektów).

⁸ Z wyliczeń wyłączone zostały projekty realizowane w ramach poddziałania 2.3.3, 2.4.1 oraz 2.5, w których beneficjentami są odpowiednio organizacje klastrowe, PARP oraz akceleratory, a przedsiębiorstwa mogą być ostatecznymi odbiorcami pomocy udzielanej przez beneficjenta. Sprawozdawczość POIR, w tym Programu

Powyższy fakt został uwzględniony już na etapie planowania niniejszej ewaluacji. Poddziałanie 3.2.1 zostało w nim oznaczone jako instrument kluczowy oraz przypisane zostały do niego specyficzne metody oceny oraz źródła danych, służące do ustalenia wybranych miar skuteczności, adekwatności oraz proporcjonalności. W toku realizacji Programu względne znaczenie tego instrumentu dodatkowo wzrosło. Wynikało to z ogólnego zmniejszenia całej interwencji, na skutek wyłączenia trzech instrumentów z Programu pomocowego PARP i przeniesienia ich do wdrażania przez inne instytucje, oraz całkowitej rezygnacji z jednego poddziałania POIR⁹. Te cztery instrumenty stanowiły pierwotnie ponad 20% budżetu Programu pomocowego PARP, a trzy z nich (realizowane w ramach działania 3.1 POIR) wskazane zostały jako kluczowe, z punktu widzenia potencjalnego oddziaływania. W Programie zmalało również znaczenie innego instrumentu, wstępnie oznaczonego jako kluczowy tj. poddziałania 3.1.5 „Wsparcie MŚP w dostępie do rynku kapitałowego - 4Stock”. Wartość alokacji na to poddziałanie została zmniejszona blisko o połowę i stanowi obecnie zaledwie 0,2% całości budżetu Programu. Wsparcie skierowane zostało ostatecznie na realizację zaledwie 76 projektów MŚP¹⁰.

Z punktu widzenia pierwotnych założeń ewaluacji, w których wytypowane zostały instrumenty o potencjalnie największym wpływie, w tym na wymianę handlową i konkurencję, w związku z udzieloną pomocą publiczną¹¹, należy uznać, że głównym (kluczowym) instrumentem wsparcia w Programie pomocowym PARP pozostało wyłącznie poddziałanie 3.2.1 „Badania na rynek”, i to jemu poświęcona została szczególna uwaga w raporcie. Przeprowadzona analiza jest również dla tego instrumentu najbardziej kompleksowa.

Zastosowane w ewaluacji podejścia, metody badawcze i źródła danych wynikają bezpośrednio z Planu ewaluacji PARP. Zgodnie z jego założeniami, ewaluacja mid-term w szerokim zakresie korzysta z wyników przeprowadzonych dotychczas badań i analiz w przedmiotowym obszarze. Kluczowe źródła informacji obejmują m.in. wyniki (w tym na poziomie koncepcyjnym) projektu Barometr Innowacyjności PARP, cyklu ewaluacji systemu

pomocowego PARP, prowadzona jest na poziomie beneficjentów, w ramach systemu SL2014. Szczegółowe dane finansowe m.in. wartości pomocy w ramach ww. poddziałań, udzielanej ostatecznym odbiorcom (przedsiębiorcom) przedstawiono w dalszych rozdziałach raportu, poświęconych tzw. instrumentom niekluczowym.

⁹ W przypadku instrumentów przeniesionych, chodzi o 3.1.1 „Starter”, 3.1.2 „Biznes” (poddziałania realizowane przez tzw. podmiot wdrażający instrument finansowy, w ramach współpracy Banku Gospodarstwa Krajowego, Towarzystwa Funduszy Inwestycyjnych BGK S.A. oraz PFR Ventures Sp. z o.o.) oraz 3.3.1 „Polskie Mosty Technologiczne” (realizowane przez Polską Agencję Inwestycji i Handlu S.A., beneficjenta projektu pozakonkursowego) – por. www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/wiadomosci/nowe-formy-wsparcia-w-programie-inteligentny-rozwoj/ dostęp 28.05.2020. Natomiast zrezygnowano całkowicie z realizacji w ramach POIR poddziałania 3.1.3 „Fundusz Pożyczkowy Innowacji”. Szczegółowe zmiany w Programie pomocowym PARP opisane zostały w rozdziale piątym niniejszego raportu.

¹⁰ Pierwotnie przewidywano, że w poddziałaniu 3.1.5 wspartych zostanie 120 projektów.

¹¹ Por. punkt 2.2(14) decyzji KE (SA.42799 (2015/X)) z 8 lutego 2016 r.

wyboru projektów POIR, analiz kontrfaktycznych¹² realizowanych przez GUS oraz innych badań ewaluacyjnych dotyczących realizacji POIR¹³. Ponadto, w niniejszej ewaluacji mid-term zrealizowano uzupełniające prace badawcze, na które składało się m.in. przeprowadzenie studiów przypadku projektów zrealizowanych w poszczególnych działaniach i poddziałaniach POIR, wywiady z interesariuszami Programu oraz badania ilościowe wśród tzw. nieskutecznych wnioskodawców.

Podsumowując, Program pomocowy PARP w toku wdrażania uległ kilku ważnym zmianom. Biorąc je pod uwagę, dokonano rewizji wyjściowych założeń, poczynionych na etapie opracowywania planu ewaluacji PARP. W ich wyniku do działań kluczowych, z punktu widzenia potencjalnego oddziaływania pomocy publicznej – w tym na wymianę handlową i konkurencję – należy zaliczyć wyłącznie poddziałanie 3.2.1 „Badania na rynek”. Naturalnie, ewaluacja mid-term objęła swoim zakresem wszystkie instrumenty pomocowe Programu, jednak prezentacja wyników w części głównej raportu koncentruje się na poddziałaniu 3.2.1. Znalazło to odzwierciedlenie również w niniejszym streszczeniu. Analogiczne do poddziałania 3.2.1, szczegółowe analizy w przypadku instrumentów niekluczowych, przedstawione zostały w załączniku do raportu.

3.2. Skuteczność udzielanego wsparcia oraz czynniki ją warunkujące

W kontekście przedstawionych w raporcie wyników analiz, należ mieć świadomość momentu w jakim prowadzona jest ewaluacja mid-term. Do końca 2019 r. zakończyło się 775 projektów, co stanowi nieco ponad jedną czwartą wszystkich podpisanych umów dofinansowanie projektów w ramach Programu pomocowego PARP. Zdecydowana większość projektów jest wciąż w trakcie realizacji, a więc ocena skuteczności wsparcia – w rozumieniu efektów długoterminowych (końcowych) – nie była możliwa do przeprowadzenia. Z tego powodu ewaluacja koncentruje się na efektach bieżących interwencji, w tym tzw. efekcie zachęty, tj. na ustaleniu czy udzielona pomoc miała istotny wpływ na zakres działalności podejmowanej przez beneficjentów, przede wszystkim na etapie realizacji projektów. Ocena skuteczności wykonana została z uwzględnieniem wpływu bezpośredniego (tj. na beneficjentów pomocy) oraz pośredniego (tj. na otoczenie beneficjentów).

¹² Analizy kontrfaktyczne wykonane zostały dla poddziałania 3.2.1, 2.3.2 oraz 3.3.3.

¹³ Pełną listę źródeł przedstawiono w załączniku do raportu.

3.2.1. Efekt zachęty

Instrument kluczowy – poddziałanie 3.2.1 „Badania na rynek”

Wyniki przedstawionych badań i analiz wskazują, że poza formalnie spełnionym efektem zachęty¹⁴, ujawnia się on również w formie faktycznej zmiany zachowania beneficjentów poddziałania 3.2.1, pod wpływem uzyskanej pomocy publicznej. Co prawda realizacja dofinansowanych projektów wynika z ogólnej strategii rozwoju firm i najprawdopodobniej byłyby one w większości przypadków zrealizowane niezależnie od wsparcia publicznego. Jednak pomoc Programu korzystnie wpłynęła na wybrane parametry zaplanowanych inwestycji, w tym na czas ich realizacji (przede wszystkim zakończenia) oraz skalę. Wskazuje na to analiza wybranych wskaźników finansowych beneficjentów w porównaniu do grupy podmiotów, które nie otrzymały wsparcia. Wśród beneficjentów widać w szczególności istotnie wyższe nakłady, poniesione w latach 2016-2018, tj. w trzech pierwszych latach realizacji projektów poddziałania 3.2.1. W tym okresie beneficjenci ponieśli nakłady ogółem wyższe średnio o ok. 10 mln zł, niż podmioty (nieskuteczni wnioskodawcy) z dobranej grupy kontrolnej. Realizacja projektów wpłynęła również na średni wzrost wartości posiadanych maszyn i urządzeń technicznych (wraz z nakładami na ich budowę, zakup i ulepszenie). W okresie od 2015 do 2018 r. wartość maszyn i urządzeń technicznych wzrosła w grupie beneficjentów średnio o 14,4 mln zł, podczas gdy w grupie kontrolnej o ok. 6,8 mln zł. Różnica (DID) w średniej wysokości 7,6 mln zł jest istotna statystycznie. Jednocześnie niezależne badanie sondażowe wśród nieskutecznych wnioskodawców ujawniło, że brak finansowania w zdecydowanej większości przypadków (blisko 90%) miał negatywny wpływ na realizację przedmiotowego projektu – patrząc z perspektywy ogólnej decyzji o jego realizacji, jego skali lub terminie zakończenia. Około 24% badanych przedstawicieli nieskutecznych wnioskodawców przyznało, że projekt w ogóle nie zostanie zrealizowany lub nie zapadła w tym względzie jeszcze decyzja. Pozostałe firmy projekt już rozpoczęły (43%) lub mają to w planach (33%), jednak brak finansowania przełożył się najczęściej na przesunięcie momentu zakończenia jego realizacji (47% ogółu projektów) lub ograniczenie jego skali (29%). W kontekście przedmiotu wsparcia, jakim jest rynkowe wdrożenie innowacyjnych produktów MŚP, każdy z parametrów, na który wpływa udzielone dofinansowanie jest bardzo ważny dla konkurencyjności. W szczególności jednak dotyczy to czynnika czasu (pierwszeństwa we wprowadzeniu nowego produktu na rynek).

¹⁴ Aby efekt zachęty został spełniony, zgodnie z art. 6 ust. 2 GBER uznaje się, że pomoc wywołuje efekt zachęty, jeżeli beneficjent złożył do danego państwa członkowskiego pisemny wniosek o przyznanie pomocy przed rozpoczęciem prac nad projektem lub rozpoczęciem działalności. W przypadku ocenianego Programu pomocowego PARP wymóg ten był weryfikowany w każdym przypadku na etapie oceny wniosku o dofinansowanie. Aspekt ten był również weryfikowany przez służby Komisji Europejskiej, w ramach monitoringu prowadzonego w PARP w latach 2018-2019, w zakresie środków pomocy objętych wyłączeniem grupowym SA.42799 (2018/MX). W oparciu o zgromadzone informacje, Dyrekcja Generalna ds. Konkurencji stwierdziła, że wymieniony program oraz pomoc indywidualna przyznana przez władze polskie na jego podstawie wybranym beneficjentom są, prima facie, zgodne z przepisami ogólnego rozporządzenia w sprawie wyłączeń blokowych (GBER) – por. pismo z dnia 11.03.2019 sygn. COMP H1/PS-cda/D (2019) – 034142.

Powyższy, pozytywny wpływ Programu na występowanie efektu zachęty wynika przede wszystkim z wielkości realizowanych projektów i wartości udzielanego dofinansowania, w relacji do skali działalności beneficjentów analizowanego poddziałania 3.2.1. W przypadku części firm wielkość zakładanych wydatków w projekcie kilkukrotnie przekraczała wartość osiągniętych przychodów rocznie. Widać to wyraźnie na poziomie poszczególnych klas wielkości przedsiębiorstwa. W przypadku firm mikro wartość zaplanowanych wydatków była średnio 2,7 razy wyższa, niż uzyskiwane roczne przychody w okresie poprzedzającym złożenie wniosku o dofinansowanie. W firmach małych zaplanowane projekty były bliskie rocznym przychodom. Z kolei w firmach średnich relacje te były odwrócone – wartość uzyskiwanych przychodów była przeciętnie około 2,6 razy większa od wartości realizowanych projektów. Nadal jednak przedsięwzięcia te musiały stanowić bardzo ważny udział w rocznych operacjach finansowych firmy. Projekty realizowane w ramach poddziałania 3.2.1 to najprawdopodobniej główne inwestycje podejmowane w analizowanym okresie w większości wspartych firm. Realizacja przedmiotowych inwestycji w analogicznej skali i czasie, bez zewnętrznego wsparcia, byłaby bardzo utrudniona lub wręcz niemożliwa. Wskazuje na to również fakt, że firmy w istotnej części realizują inwestycje z wykorzystaniem dłużnych produktów finansowych (kredytów i pożyczek). Powyższe wnioski potwierdzają również opinie przedsiębiorców w ramach zrealizowanych studiów przypadku, którzy jednoznacznie wskazują, że bez wsparcia Programu ucierpiałyby wybrane parametry zaplanowanych do realizacji inwestycji. Dodatkowo, przeprowadzona, uproszczona analiza zdolności kredytowej wybranych MŚP, które skorzystały z pomocy, wskazuje, że finansowanie tak dużych inwestycji w całości w oparciu o instrumenty zwrotne byłoby niemożliwe (tj. podmioty te uzyskiwałyby negatywną decyzję banku) lub istotnie zaburzyłoby to ich ogólną zdolność kredytową (*credit capacity*, w szerszym rozumieniu ograniczonych możliwości dalszego rozwoju, kolejnych inwestycji, zwiększanie ryzyka działalności w sytuacjach losowych, ograniczanie płynności itd.). Z kolei, taka sytuacja finansowa przedsiębiorstw, istotnie podwyższałoby ryzyko niepowodzenia realizacji przedmiotowych inwestycji. Znaczenie tego argumentu wzrasta w kontekście spowolnienia gospodarczego, wywołanego negatywnymi skutkami pandemii COVID-19.

Instrumenty niekluczowe

Analiza efektu zachęty w grupie instrumentów niekluczowych przeprowadzona została przede wszystkim na podstawie analizy zachowania nieskutecznych wnioskodawców oraz pogłębionych studiów przypadku zakończonych projektów. W poddziałaniach 2.3.2 i 3.3.3 możliwe było również zweryfikowanie efektu zachęty z wykorzystaniem podejścia kontrfaktycznego.

Ze zgromadzonego materiału wynika, że skala występowania efektu zachęty jest zróżnicowana. Jednak co do zasady wsparcie publiczne pełni w przypadku tych instrumentów co najmniej formę katalizatora realizowanych projektów, mając wpływ – podobnie jak w przypadku poddziałania 3.2.1 – na czas ich realizacji lub ich skalę (zakres rzeczowo-finansowy).

Wielkość efektu zachęty powiązana jest ze stopniem determinacji beneficjentów do realizacji danego projektu. Ten z kolei wynika ze znaczenia przedsięwzięcia w całościowej koncepcji biznesowej, którego przedmiotowy projekt – realizowany w ramach POIR – jest najczęściej tylko elementem. Poszczególne instrumenty pomocowe realizowane w ramach Programu, można w szczególności zaklasyfikować według miejsca w cyklu inwestycyjnym¹⁵. Wyróżnić można tu narzędzia, które koncentrują się na etapie projektowania innowacyjnych rozwiązań (2.3.2, 2.4.1), pozyskania kapitału oraz zaplecza na ich rozwój (2.5, 3.1.5), wprowadzania ich na rynek (2.3.1, 2.3.5), ich formalnej ochrony (2.3.4) oraz promocji za granicą (2.3.3, 3.3.3). Względnie wyższy poziom efektu zachęty występuje w instrumentach związanych z projektowaniem innowacyjnych rozwiązań oraz ich promocją.

Dla przykładu, w przypadku poddziałania 2.3.2 „Bony na innowacje dla MŚP” blisko 40% podmiotów, które uzyskały negatywną decyzję dotyczącą dofinansowania w ramach POIR, zadeklarowało, że nie planuje już realizacji przedmiotowego projektu B+R. Z kolei projekty poddziałania 2.3.2, które pomimo braku dofinansowania uruchomiono lub są zaplanowane do uruchomienia, w większości zakończą się później niż zakładano na etapie wnioskowania o wsparcie. Pozytywny efekt zachęty jest przede wszystkim jednak widoczny w przypadku nakładów na działalność B+R. Wyniki analiz wskazują na wyraźny wzrost udziału firm-beneficjentów ponoszących nakłady na zewnętrzną działalność badawczo-rozwojową (wzrost o 27 p.p. w roku 2018 w stosunku do roku 2015 – odpowiednio z 15% do 41%). Na tle wyników dla grupy kontrolnej, wzrost ten (DID) wynosi aż 29 p.p. (z uwzględnieniem spadku udziału w grupie kontrolnej, który w badanym okresie wyniósł 3 p.p – odpowiednio z 11% w 2015 r. do 8% w roku 2018). Zbliżone wyniki w zakresie skłonności do podejmowania projektu bez finansowania publicznego, zaobserwowano również w przypadku poddziałania 3.3.3, chociaż udział projektów, z których realizacji zrezygnowano wskutek braku dofinansowania, był nieco niższy (36%).

W przypadku projektów polegających na wdrażaniu rozwiązań (2.3.1, 2.3.5), dane pozyskane m.in. w ramach studiów przypadku pokazują, że w związku ze strategicznym znaczeniem realizowanych projektów, firmy wykazują wysoką determinację do ich realizacji. Jednocześnie należy odnotować, że w większości przypadków wsparcie publiczne umożliwia przyspieszenie całego procesu lub zwiększenie jego zakresu.

W przypadku instrumentu polegającego na wsparciu MŚP w pozyskaniu kapitału, przedstawiciele beneficjentów poddziałania 3.1.5 jednoznacznie wskazują, że realizacja przedmiotowych projektów odbyłaby się niezależnie od otrzymanego wsparcia publicznego, jednak w każdym przypadku odbyłoby się to kosztem jednego lub kilku parametrów – konieczności ograniczenia skali przedsięwzięcia, obniżenia jakości lub opóźnienia realizacji. Należy dodać, że specyfika tego poddziałania i oczekiwany efekt końcowy, w postaci

¹⁵ Poszczególne instrumenty często naturalnie łączą w sobie wiele cech (np. etap projektowania, z wdrożeniowym oraz etapem ochrony własności przemysłowej). Przedstawiony podział – dla zachowania jasności przekazu – bierze pod uwagę te elementy danego instrumentu, które stanowią jego sedno.

upublicznienia spółki na rynku kapitałowym, jest na tyle doniosły z perspektywy firmy (debiut przemodeluje jej funkcjonowanie), że trudno oczekiwać, by sam fakt pozyskania dofinansowania doradztwa w tym zakresie, był warunkiem wystarczającym do podjęcia przez firmę takiego kroku. Częściej możemy oczekiwać, że firmy są na ścieżce rozwoju i poszukują możliwości pozyskania finansowania zewnętrznego. Bodziec w postaci dofinansowania usługi doradczej, może te decyzje przyspieszyć lub podnieść jakość całego procesu.

Nieco niższym efektem zachęty charakteryzują się instrumenty, w których wsparcie stanowi relatywnie niewielką część całego przedsięwzięcia biznesowego. Zaliczyć można tu w szczególności wsparcie na ochronę własności przemysłowej (poddziałanie 2.3.4), do którego firma przystępuje z innowacyjnym rozwiązaniem, którego wartość – pod względem wysokości wcześniej poniesionych na nie nakładów inwestycyjnych - istotnie przekracza wsparcie przyznane jej w ramach POIR. Nieco niższy poziom efektu zachęty nie przekreśla jednak zasadności tego instrumentu pomocowego. Poddziałanie 2.3.4 to, co do zasady, instrument niszowy oraz unikalny w skali kraju, będący odpowiedzią na niską aktywność polskich MŚP na polu stosowania ochrony własności przemysłowej. Poza umożliwieniem realizacji przedmiotowych projektów, wsparcie służyć ma również promocji tego typu działań i dobrych praktyk w tym obszarze w sektorze MŚP. W pewnym sensie można więc powiedzieć, że aspekty związane z promocją określonych postaw i aktywności wśród przedsiębiorstw, są w przypadku poddziałania 2.3.4 równie istotne co samo wsparcie finansowe oferowane firmom. Warto również zwrócić uwagę na fakt, że nabywanie praw ochronnych jest zawsze elementem dużo szerszego i bardzo kosztownego procesu wdrażania innowacji, który to proces poprzedzają jeszcze prace B+R lub projektowanie. W powyższym kontekście, należy podkreślić, że wsparciem obejmowane są tu projekty o względnie najwyższym poziomie innowacyjności w całym Programie pomocowym PARP. Ponad 68% z nich przynależy bowiem do sektora wysokich i średnio-wysokich technologii (przy średniej dla całego Programu wynoszącej niecałe 46%).

Specyficzna sytuacja dotyczy projektów, w których firmy nie są beneficjentami POIR, lecz występują w roli odbiorców ostatecznych pomocy – dotyczy to poddziałania 2.3.3 „Krajowe klastry kluczowe”, 2.5 „Programy akceleracyjne” oraz 2.4.1 „Centrum analiz i pilotaży nowych instrumentów inno_Lab” (projekt pozakonkursowy, realizowany w partnerstwie PARP i Ministerstwa Rozwoju). W ich przypadku ocena efektu zachęty ma charakter wielopoziomowy, jest z tego powodu również utrudniona. Z przeprowadzonych badań wynika jednak, że na najbardziej ogólnym poziomie (tj. beneficjentów projektów, którzy dalej „dystrybuują” pomoc do ostatecznych odbiorców), w zdecydowanej większości badanych przypadków, wsparcie było warunkiem koniecznym do uruchomienia poszczególnych projektów.

Podsumowanie

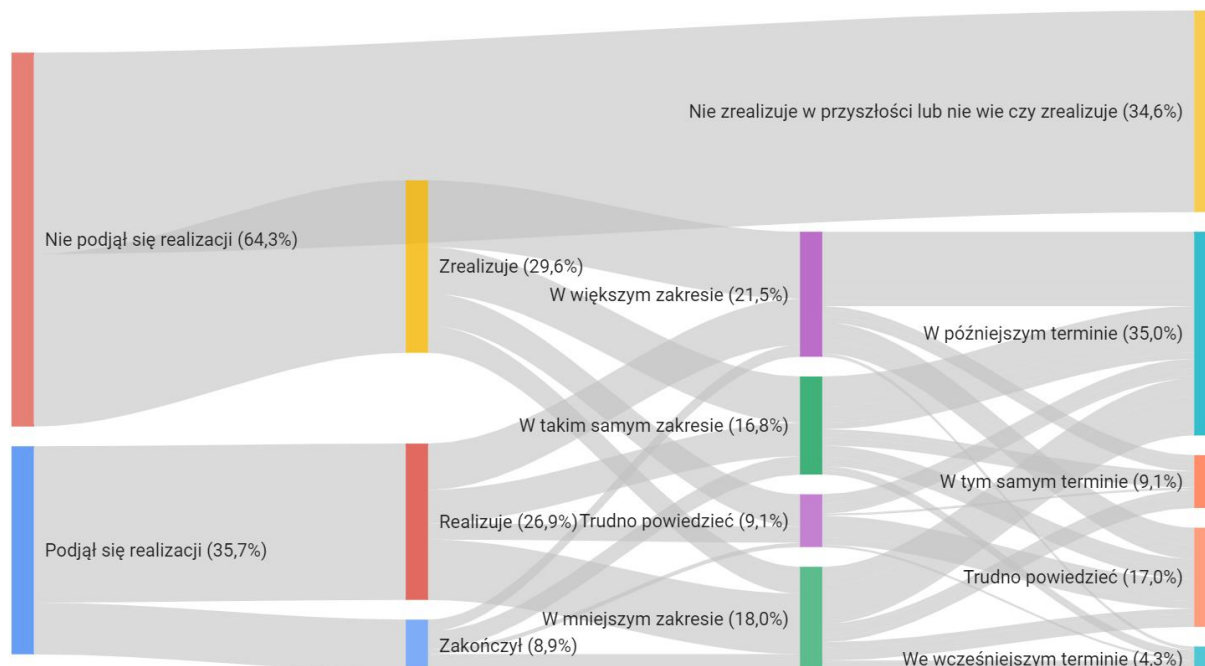
Podsumowaniem występowania efektu zachęty mogą być zbiorcze wyniki badania przeprowadzonego wśród nieskutecznych wnioskodawców wybranych instrumentów¹⁶ Programu pomocowego PARP. Wynika z niego, że ponad 64% wszystkich podmiotów, które nie otrzymały wsparcia, nie podjęła się realizacji projektu. Pozostałe 36% nieskutecznych wnioskodawców uruchomiło inwestycję, finansując ją z innego źródła. Warto również zauważyć, że blisko co 10 projekt, który nie uzyskał wsparcia został już zakończony. Z drugiej strony 35% podmiotów z badanej grupy zadeklarowało, że nie zrealizuje przedmiotowego projektu w przyszłości lub nie podjęło w tym względzie jeszcze decyzji. Plan realizacji projektu w przyszłości miało 30% badanych firm¹⁷.

Brak dofinansowania w największym stopniu wpłynął na czas realizacji projektu. Około 35% firm wskazało, że zdecydowały lub zdecydują się na realizację projektu, ale data jego zakończenia była lub będzie późniejsza niż ta planowana we wniosku o dofinansowanie. W przypadku 18% firm brak finansowania przełoży się na ograniczenie zakresu projektu. Co istotne, sytuacja, w której projekty nieskutecznych wnioskodawców zostały, są lub będą zrealizowane bez dofinansowania, w takim samym zakresie i terminie, jak zostało to pierwotnie zaplanowane we wniosku o dofinansowanie, była bardzo rzadka – dotyczyła bowiem tylko około 8% badanych podmiotów.

¹⁶ Badania ankietowe zostały przeprowadzone w grupie nieskutecznych wnioskodawców poddziałań 2.3.1, 2.3.2, 2.3.4, 3.1.5, 3.2.1 oraz 3.3.3 POIR, tj. w szczególności tych instrumentów, których bezpośrednimi beneficjentami były przedsiębiorstwa.

¹⁷ Należy zaznaczyć, że badania prowadzone były jeszcze w 2019 r. i nie uwzględniają ewentualnego wpływu negatywnych skutków epidemii COVID-19.

Rysunek 1 Efekt zachęty z perspektywy nieskutecznych wnioskodawców POIR¹⁸



Źródło: opracowanie własne na podstawie badania CAWI/CATI (n=540).

Na koniec warto zaznaczyć, że skłonność do realizacji projektu – w sytuacji negatywnej decyzji o dofinansowaniu w ramach Programu – jest powiązana z wielkością firmy. Projekt bez dofinansowania rozpoczęło bowiem 43% nieskutecznych wnioskodawców mających status firmy średniej, 38% firm małych i tylko 32% mikroprzedsiębiorstw. Jednocześnie tylko 30% przedstawicieli firm średnich zadeklarowało, że nie planuje zrealizować projektu w przyszłości lub nie wie czy to nastąpi. Podobnego zdania było 34% przedstawicieli firm małych i 37% w przypadku firm mikro. Obserwacja ta potwierdza występowanie największej luki kapitałowej w grupie mniejszych podmiotów, których rozwój w większym stopniu uzależniony jest od wsparcia zewnętrznego.

3.2.2. Efekty bezpośrednie

Instrument kluczowy – poddziałanie 3.2.1 „Badania na rynek”

Dofinansowane w ramach poddziałania 3.2.1 projekty zakończą się każdorazowo wprowadzeniem na rynek innowacyjnego produktu, będącego efektem przeprowadzonych prac B+R. Element ten jest warunkiem koniecznym uzyskania wsparcia. Projekty, dla których podpisano umowę do końca 2019 roku (308), zakładają wdrożenie łącznie 396 wyników prac B+R oraz wprowadzenie łącznie 747 innowacji, w tym 428 innowacji produktowych, 221 innowacji procesowych oraz 98 innowacji o charakterze nietechnologicznym. Na poziomie wskaźników programowych POIR założono, że „Badania na rynek” zakończą się wdrożeniem 360 wyników prac B+R oraz wprowadzeniem 693 innowacji (bez rozróżnienia na typ). Na

¹⁸ Każda wartość procentowa wyliczona została w stosunku do ogólnej liczby badanych nieskutecznych wnioskodawców.

poziomie projektów realizowanych, założenia te powinny więc zostać osiągnięte. Co więcej, biorąc pod uwagę wyniki analizy efektu zachęty, można zakładać, że udział dofinansowania z Programu pomocowego PARP, odegra w tym ważną rolę. Potwierdzają to również wyniki analiz kontrfaktycznych, z których wynika, że 80% beneficjentów wprowadziło w firmie w latach 2016-2018 nowe lub znacząco ulepszone wyroby. W grupie kontrolnej, wprowadzenie takich innowacji w tym samym okresie zadeklarowało 52% podmiotów. Zaobserwowana różnica (28%, DID) jest istotna statystycznie.

Jednocześnie zgromadzone w toku ewaluacji mid-term informacje wskazują, że można odczuwać niedosyt w zakresie poziomu innowacyjności wprowadzanych na rynek produktów. Wdrożone innowacje mają formalnie wymagane walory nowości (na poziomie kraju), jednak w zdecydowanej większości przypadków nie są to innowacje, które miałyby charakter przełomowy dla rynku. Najczęściej polegają one na dokonaniu modyfikacji produktów będących już w ofercie firmy. Choć nie można zarzucić im, iż nie spełniają założeń poddziałania 3.2.1, to należy stwierdzić, że wyjściowe oczekiwania twórców interwencji były w tym zakresie bardziej ambitne. Z tego też powodu zasadniczo pozytywny wpływ pomocy publicznej, ujawni się raczej jako skutek wprowadzonych w firmie usprawnień na skutek inwestycji początkowej – przede wszystkim w postaci rozbudowy zakładu produkcyjnego, w tym instalacji nowych linii technologicznych, zakupu nowych maszyn i urządzeń itp. Co do zasady beneficjenci poddziałania 3.2.1 zainwestowali bowiem w rozwiązania najnowszej generacji, które pozwolą im zwiększyć zarówno efektywność jak i skalę działania. Dostępne dane pozwalają również prognozować, że wprowadzone na rynek produkty, przyniosą najprawdopodobniej oczekiwaną wartość przychodów ze sprzedaży. Jednak z uwagi na wspomniany, mniejszy od oczekiwanego poziom innowacyjności, gdzie indziej będzie zlokalizowane źródło tego wzrostu. Większy wpływ w tym względzie będzie mieć fakt wprowadzenia do przedsiębiorstwa innowacyjnych technologii do wytwarzania wspieranego produktu.

Przyczyny mniejszej od oczekiwanej innowacyjności realizowanych projektów upatruje się w dwóch zasadniczych czynnikach. Po pierwsze badani interesariusze, w tym eksperci oceniający wnioski o dofinansowanie, zwracają uwagę na generalnie niską podaż projektów o pożądanym poziomie innowacyjności zgłaszanych produktów. Po drugie, wskazywano na brak wystarczających narzędzi selekcji, które pozwalałyby skuteczniej wykluczać ze wsparcia projekty, które nie wpisują się całkowicie w przyjętą (oczekiwaną) teorię programu. O ile w przypadku drugiego uwarunkowania (problem selekcji), można dokonywać dalszych udoskonaleń systemowych, o tyle w przypadku niskiej podaży projektów, możliwości są znacznie bardziej ograniczone. Problem ten wynika bowiem z generalnie niewielkiej liczby MŚP, które spełniają parametry dostępu do wsparcia poddziałania 3.2.1 oraz które byłyby jednocześnie zainteresowane uzyskaniem wsparcia publicznego na rozwijanie własnej działalności innowacyjnej. Według szacunków PARP liczba takich podmiotów w Polsce wynosi nieco ponad tysiąc, a więc odpowiada liczbie firm, które już złożyły wnioski o dofinansowanie w ramach przedmiotowego instrumentu. W celu rozwiązania tego

problemu konieczne są zmiany o charakterze systemowym, dotyczącym kluczowych parametrów analizowanej interwencji (por. rekomendacje dla instrumentu).

W odniesieniu do wpływu projektów na oczekiwane rezultaty długoterminowe, w tym wzrost konkurencyjności i zatrudnienia, sformułowanie wniosków na etapie ewaluacji mid-term nie jest możliwe z uwagi na brak danych, wynikający z wciąż trwającej fazy wdrażania instrumentu. Analizy kontrfaktyczne obejmujące ten okres (lata 2015-2018), nie potwierdzają występowania wpływu wsparcia na istotny wzrost przychodów ze sprzedaży czy wielkości zatrudnienia we wspartych firmach. Nie wyklucza to jednak ujawnienia się efektów poddziałania 3.2.1 w tym zakresie w dłuższym horyzoncie czasowym, co wynika również z teorii zmiany tej interwencji. Przewiduje się w niej bowiem, że MŚP powinny uzyskać zakładane rezultaty, zarówno w zakresie przychodów jak i zatrudnienia, w okresie trwałości projektów, tj. do trzech lat od ich zakończenia.

Pewne światło w zakresie szerszego oddziaływania wsparcia przedstawiają wyniki przeprowadzonej na zlecenie PARP analizy efektów makroekonomicznych POIR, w tym m.in. wpływu działań przedmiotowego Programu pomocowego na poziom PKB. Wynika z nich, że wsparcie, w którym poddziałanie 3.2.1 jest głównym instrumentem (pod względem wartości), będzie miało pozytywne oddziaływanie. Jednocześnie z uwagi na oczekiwane spowolnienie gospodarcze, wywołane skutkami COVID-19, analizy w tym zakresie powinny być kontynuowane w przyszłości. Skutki gospodarcze i społeczne pandemii mogą bowiem w istotny sposób wpłynąć na funkcjonowanie beneficjentów.

Instrumenty niekluczowe

Skuteczność poszczególnych instrumentów niekluczowych w osiągnięciu celów bezpośrednich wsparcia jest zróżnicowana. W większości przypadków osiągnięte zostaną zakładane cele na poziomie POIR, w tym wyrażane w postaci obligatoryjnych wskaźników rezultatu. W wielu przypadkach nie jest jednak jeszcze możliwa ocena nawet krótkoterminowych efektów bezpośrednich projektów, z uwagi na trwający proces ich wdrażania.

W przypadku poddziałania 2.3.1 „Proinnowacyjne usługi IOB dla MŚP” można przewidywać, że na poziomie beneficjentów poddziałanie osiągnie zakładane cele, wyrażane wskaźnikami rezultatu bezpośredniego, w tym w szczególności w zakresie wdrażanych innowacji technologicznych. Ustalenie wpływu dokonanych wdrożeń na wyniki finansowe firm-beneficjentów jest na ten moment jednak niemożliwe. Podobnie trudno wypowiedzieć się w zakresie oddziaływania wsparcia na ogólny potencjał innowacyjny przedsiębiorstw. Choć można przewidywać, że to projekty z komponentem inwestycyjnym (ostatnie dwa nabory z lat 2017-2018 r.), będą w większym stopniu sprzyjać wdrażaniu kolejnych innowacji w przedsiębiorstwach. Stanowią one bowiem realny rozwój zasobów firmy, w tym w zakresie posiadanych środków trwałych, często będących warunkiem koniecznym w procesie wdrażania innowacji. Efektem bezpośrednim, który się najprawdopodobniej nie zmaterializuje w pierwotnie zakładanej skali są nowe miejsca pracy. Jednocześnie należy

oczekiwać, że większy wpływ w tym względzie będą mogły mieć ponownie projekty obejmujące komponent inwestycyjny.

Przedsięwzięcia badawczo-rozwojowe inicjowane w ramach poddziałania 2.3.2 „Bony na innowacje” skutkują wdrożeniem nowych produktów oraz procesów. Wyniki badania wskazują, że wsparcie instrumentu stanowić może pierwszy, „próbny” etap dla kontynuacji przedsięwzięcia i rozwoju produktu lub procesu przez MŚP w większej skali. Pomoc udzielona w ramach poddziałania 2.3.2 pozwala w takiej sytuacji, po pierwsze, zainicjować i przetestować współpracę z zewnętrznym ośrodkiem badawczym, a po drugie, zidentyfikować i zminimalizować czynniki ryzyka przed wdrożeniem strategii w większej skali. W przeprowadzonych analizach kontrfaktycznych ustalono, że wsparcie przynosi pozytywne efekty, identyfikowane w postaci znaczącego, na tle grupy kontrolnej, udziału firm-beneficjentów, wprowadzających na rynek w latach 2016-2018 nowe lub ulepszone wyroby (58% beneficjentów przy 27% firm z grupy kontrolnej). Wdrożone procesy i wprowadzane na rynek produkty mają szansę przełożyć się na wzrost przychodów ze sprzedaży. Jednak w kontekście skutków finansowych wsparcia, wyniki badania są na obecnym etapie niejednoznaczne. Wskazują na to w szczególności wyniki badań kontrfaktycznych GUS, oraz wyniki zrealizowanych studiów przypadku. W ramach tych pierwszych udało się co prawda ustalić, że w grupie beneficjentów przychody ze sprzedaży produktów rosną – w latach 2015-2018, średnio o 5,1 mln zł. Jednocześnie w grupie kontrolnej zaobserwowano niemal taki sam wzrost – średnio o 5,7 mln zł (różnica nieistotna statystycznie). Z drugiej strony przywołane wcześniej wyniki analizy efektu zachęty wskazują, że udzielone wsparcie było warunkiem koniecznym utrzymania i rozwijania zewnętrznej współpracy na gruncie działalności B+R. Oznacza to, że wsparcie jest ważnym czynnikiem stymulującym zachowania innowacyjne przedsiębiorstw. Weryfikacji wymaga natomiast trwałość zainicjowanej współpracy przedsiębiorstw z jednostkami badawczymi. Wyniki badania wskazują bowiem, że bezpośrednio po zakończeniu projektu w fazie wdrażania wypracowanych rozwiązań intensywność tej współpracy spada.

Usługi wspierające internacjonalizację oferowane przez klastry w ramach poddziałania 2.3.3 „Umiejdzynarodowienie Krajowych Klastrow Kluczowych” zostały ocenione jako skuteczne narzędzie w kontekście nawiązywania współpracy z zagranicznymi partnerami. Ostateczni odbiorcy pomocy wskazywali, że są zadowoleni z zakresu i intensywności usług prowadzących do wyjazdów zagranicznych, i że pozwoliły one na nawiązanie kontaktów zagranicznych, które w ich opinii mają szansę przełożyć się w przyszłości na nowe kontrakty handlowe. O ile możliwość wyjazdu na wydarzenia promocyjne została oceniona przez nich wysoko, o tyle co do jakości usług doradczych nie było zgody. Kiedy jedni uczestnicy wskazywali na brak dużego znaczenia tych usług dla osiągniętych efektów, drudzy uważali takie wsparcie za niezbędne i wiele wnoszące. Wpływ usług na intensyfikację współpracy wewnątrz klastra został oceniony nieco niżej. Stało się tak z uwagi na względnie ograniczoną współpracę przedsiębiorstw (członków Krajowego Klastra Kluczowego) w zakresie przygotowania spójnej oferty klastrowej w analizowanych projektach i braku wymogu takiej kooperacji w konstrukcji instrumentu. Sytuacja ta uległa poprawie w kolejnych naborach

wniosków, realizowanych w poddziałaniu 2.3.3. Jednocześnie pewne wątpliwości budzi kwestia możliwości jakie stworzyło wsparcie dla wyłonienia i udoskonalenia produktów klastrowych. W projektach występowała możliwość sfinansowania prac B+R, jednakże współpraca z zagraniczną sferą B+R występowała w stosunkowo ograniczonym zakresie.

Skuteczność poddziałania 2.3.4 w osiąganiu celów bezpośrednich można ocenić dwójako. Co do zasady skala planowanych zgłoszeń mających na celu ochronę własności przemysłowej, odpowiada aktualnym założeniom instrumentu wyrażonym na poziomie wskaźników monitorowania POIR. Należy jednak zaznaczyć, że początkowe ambicje poddziałania 2.3.4 były w tym wymiarze dużo większe. W roku 2015¹⁹ zakładano bowiem wsparcie 450 przedsiębiorstw oraz dokonanie w sumie 455 zgłoszeń w zakresie ochrony własności przemysłowej. O ile liczba planowanych zgłoszeń jest nieco mniejsza od pierwotnych założeń, o tyle liczba podmiotów, do których ostatecznie trafi pomoc poddziałania 2.3.4 będzie ponad czterokrotnie mniejsza. Choć większość projektów jest obecnie w fazie realizacji (są to najdłużej trwające projekty w ramach POIR), to można z pewną dozą ostrożności zakładać, że wsparte projekty będą skuteczne w zakresie wyznaczonych dla siebie celów (gwarantują to na poziomie *ex ante* procedury wyboru projektów, w tym przyjęty zestaw kryteriów oceny). Empiryczna weryfikacja skuteczności wsparcia w tym zakresie, będzie jednak możliwa do wykonania dla większości projektów dopiero po roku 2023.

Poddziałanie 2.3.5 jest, obok działania 2.5, „najmłodszym” instrumentem realizowanym w ramach Programu pomocowego PARP, stąd ocena jego skutków bezpośrednich mogła być dokonana na bardzo wstępnym poziomie. Dostępne na moment ewaluacji mid-term informacje wskazują, że firmy skutecznie realizują projekty wzornicze, jednak przygotowywane w ich ramach produkty nie zostały jeszcze w żadnym przypadku wprowadzone na rynek, stąd nie wystąpiły również efekty ekonomiczne np. w postaci przychodów z ich sprzedaży. Niemniej, według deklaracji badanych firm, obserwowane jest wstępne zainteresowanie nową ofertą ze strony klientów (umowy przedwstępne i listy intencyjne). W ramach studiów przypadku beneficjenci poddziałania 2.3.5 deklarują również, że podjęta w ramach projektu współpraca z profesjonalnymi projektantami, przekłada się na podniesienie ich potencjału oraz świadomości w zakresie roli procesów wzorniczych w funkcjonowaniu firmy.

Poddziałanie 2.4.1 „Centrum analiz i pilotaży nowych instrumentów inno_Lab” – projekt pozakonkursowy, realizowany w partnerstwie PARP i Ministerstwa Rozwoju, został generalnie wysoko oceniony w zakresie osiągania zakładanych rezultatów. W projekcie zastosowano trafne metody pracy (w tym m.in. szeroko wykorzystywano analitykę i prace badawcze, metodykę projektowania usług i zaangażowano szerokie grono interesariuszy

¹⁹ Załącznik nr 2 do SzOOP - Tabela wskaźników rezultatu bezpośredniego i produktu dla działań i poddziałań, wg stanu na 28.08.2015 r.

narodowego systemu innowacji), które m.in. pozwoliły wypracować kilkanaście projektów interwencji i uruchomić kilka pilotażowych schematów pomocowych. Realizowane pilotaże przyczyniają się do generowania dużej ilości wiedzy, która jest wykorzystywana do skalowania wypracowanych rozwiązań. Trudno na etapie ewaluacji mid-term ocenić, na ile wypracowane w projekcie inno_LAB metody projektowania i wdrażania polityk publicznych, wpiszą się na stałe w sposób funkcjonowania organizacji. Wszystkie pilotaże zostały ocenione względnie wysoko pod względem skuteczności w osiąganiu zakładanych efektów, również przez uczestniczących w nich przedsiębiorców. Jako szczególnie skuteczne dla przedsiębiorstw oceniono: Seal of Excellence, Scale Up, Elektro Scale Up, Poland Prize.

Ocena skuteczności działania 2.5 „Programy akceleracyjne”, podobnie jak w przypadku wspomnianego wcześniej poddziałania 2.3.5 jest bardzo wstępna, z uwagi na początkowy etap jego realizacji oraz ograniczoną dostępność odpowiednich danych. W poddanych analizie programach, akceleratory skutecznie udostępniają wysokiej jakości (pozytywnie oceniane) usługi doradcze oraz wsparcie finansowe dla startupów. Odbiorcy technologii współpracujący z nowo powstałymi firmami udostępniają swoje zasoby i aktywnie uczestniczą w rozwoju innowacji. Walidacja wypracowanych rozwiązań przebiega zgodnie z założeniami. Nie zidentyfikowano również istotnego ryzyka nieosiągnięcia zakładanych celów w zakresie wdrożeń.

Ocena poddziałania 3.1.5 „Wsparcie MŚP w dostępie do rynku kapitałowego - 4Stock” wskazuje na umiarkowaną skuteczność instrumentu. Jednym z kluczowych celów udzielonego wsparcia był debiut firmy-beneficjenta na docelowym rynku publicznym. Wśród firm, które ukończyły projekt, większość zrealizowała to zamierzenie. Jednak liczba tych firm w skali kraju jest bardzo niewielka, co oznacza, że poddziałanie 3.1.5 nie wpłynęło istotnie na podniesienie wskaźników liczby debiutów na rynku Giełdy Papierów Wartościowych w Warszawie, a nawet, bardziej popularnym wśród beneficjentów rynku alternatywnym - NewConnect. Następnym wejściem na rynki docelowe miało być pozyskanie przez emitentów kapitału na rozwój, co z kolei było jednym z kluczowych rezultatów na poziomie firmy. Jednak z uwagi na obecne niesprawności rynków kapitałowych oraz mniejsze zainteresowanie i zaufanie inwestorów do firm debiutujących na tych rynkach, pozyskany kapitał nie zawsze musiał odpowiadać potrzebom rozwojowym firm. Jedna z firm analizowanych w ramach studium przypadku wskazała, że nie był to poziom, którego oczekiwali, choć „minimalny – wystarczający” do rozwijania dalszej działalności. W innym przypadku, efekt pozyskania kapitału był osiągnięty, ale z pominięciem debiutu. Zdaniem ekspertów, to właśnie pozyskanie kapitału powinno być centralnym efektem poddziałania 3.1.5, a wejście na rynki regulowane lub alternatywne tylko jedną z możliwości w ramach oferowanego wsparcia. Jednocześnie, na podstawie zrealizowanych badań, możemy mówić o wystąpieniu równoległych do debiutu/emisji efektów. Firma, wraz z debiutem, staje się bardziej rozpoznawalna na rynku, jej oferta dociera do szerszego grona odbiorców i potencjalnych kooperantów. Ponadto, z uwagi na obowiązki sprawozdawcze firmy, staje się ona bardziej „przejrzysta” dla potencjalnych kontrahentów i przez to bardziej wiarygodna jako partner biznesowy. W odniesieniu do pozostałych zaplanowanych efektów poddziałania

3.1.5, w tym m.in. efektu ratingu, wzrostu inwestycji i rozwoju działalności B+R wspartych przedsiębiorstw, , trudno na etapie ewaluacji mid-term jednoznacznie wnioskować, z uwagi na niewielką liczbę projektów, w których mogły się one dotychczas zmaterializować.

Badani beneficjenci poddziałania 3.3.3 „Go to brand” wskazywali, że wsparcie daje im możliwość zaprezentowania swojego portfolio oraz szansę na zbudowanie współpracy z zagranicznymi partnerami. Tego zdania byli również eksperci oceniający wnioski, którzy twierdzili, że instrument umożliwia firmom podjęcie działalności na rynkach zagranicznych. Zrealizowane projekty zaczynają osiągać efekty w zakresie generowania przychodu z działalności eksportowej. Ich wysokość często przekracza wartości zakładane. Stosunek poniesionych nakładów publicznych do uzyskanego przychodu z eksportu jest również zadowalający. Na aktualnym etapie realizacji poddziałania 3.3.3 trudno jednak wnioskować na ile osiągnięcie wysokich przychodów z zawartych kontraktów będzie powszechną praktyką. Z jednej strony do końca 2019 roku zaraportowano podpisanie 1908 kontraktów, co stanowi zaledwie 8% planowanej wartości wskaźnika, w tym ponad połowa zakończonych projektów nie wykazała jeszcze osiągnięcia tego wskaźnika. Z drugiej strony należy zaznaczyć, że beneficjenci mogą raportować osiągnięte rezultaty do dwóch lat po roku zakończenia finansowania. Wybrani interesariusze programu oraz sami beneficjenci są dobrej myśli, jeśli chodzi o realizację założonych celów. Wyniki analiz kontrfaktycznych, na etapie ewaluacji mid-term, nie dają jeszcze jednoznacznej odpowiedzi w tym zakresie. Co prawda obserwowane są pierwsze pozytywne efekty udziału w projekcie, wyrażane przez wzrost sprzedaży na eksport (w latach 2015-2018 beneficjenci odnotowali wzrost przychodów z tego tytułu średnio o 5,8 mln zł wyższy niż podmioty z dobranej grupy kontrolnej). Jednocześnie wzrost ten jest póki co budowany przez zwiększony wolumen sprzedaży towarów i materiałów. Jeśli chodzi o eksport produktów na rynki zagraniczne, wzrost w grupie beneficjentów wyniósł w analizowanym okresie ok 3 mln zł. Jednakże podobną zmianę wartości sprzedaży produktów zaobserwowano również w grupie kontrolnej (2,3 mln zł) – niewielka różnica, jest nieistotna statystycznie. Z weryfikacją efektów w pełnej skali trzeba będzie więc poczekać do momentu, w którym większa liczba umów zakończy okres rozliczeniowy. Tym bardziej na tym etapie trudno ocenić w jaki sposób, wsparcie przełoży się na poprawę ogólnej kondycji beneficjentów oraz ich pozycji konkurencyjnej. Jak deklarują beneficjenci, udział w zagranicznych wydarzeniach promocyjnych w ramach „Go to Brand” wymusza udoskonalanie produktu i rozszerzanie zatrudnienia, co może ukierunkowywać działania przedsiębiorstw na dalszy rozwój.

3.2.3. Efekty pośrednie

Instrument kluczowy – poddziałanie 3.2.1 „Badania na rynek”

Efekty pośrednie projektów zrealizowanych w ramach poddziałania 3.2.1 są zróżnicowane i do pewnego stopnia powiązane z przedstawionymi wnioskami w zakresie ograniczonego poziomu innowacyjności wdrażanych produktów. Zebrane dane pozwalają bowiem stwierdzić generalnie pozytywny wpływ projektów na podmioty z otoczenia beneficjentów,

w postaci jego kooperantów – dostawców i usługodawców. O ile firmy będą kontynuowały dotychczas zaobserwowany wzrost skali działalności, wywołany przez zrealizowane inwestycje, to korzystać będą na tym również podmioty z nimi współpracujące. Beneficjenci poddziałania 3.2.1 to w przeważającej większości (blisko 80%) producenci dóbr finalnych, zaopatrujący się w materiały i zamawiający usługi od szerokiego grona kooperantów. W firmach beneficjentów widać systematyczny wzrost kosztów materiałów i energii. Zwłaszcza w roku 2018, wzrost ten był szczególnie duży (wyniósł średnio o 12,3 mln zł w porównaniu do roku 2015). Porównanie z grupą kontrolną nie daje tu jeszcze jednoznacznego potwierdzenia wpływu wsparcia (różnice występują, ale nie są istotne statystycznie), zarysowuje się jednak wyraźny pozytywny trend. Uzupełniając go o informacje pozyskane w ramach studiów przypadku, można stwierdzić, że projekty pozytywnie przekładają się na rozwój współpracy z podmiotami zewnętrznymi, w tym przede wszystkim dostawcami materiałów – związanych z jednej strony z realizacją przedmiotowych inwestycji, ale zapewne również z rozpoczynaną produkcją, wykorzystującą nowo zakupione maszyny. Szczególną grupę kooperantów, która najszybciej oraz zapewne w największym jak na razie stopniu, skorzystała na realizacji przedmiotowych inwestycji, stanowią dostawcy wdrażanych technologii produkcji – w przeważającej większości są to europejskie firmy sektora wysokich technologii – producenci maszyn i urządzeń.

Warto również wyróżnić możliwe pozytywne efekty pośrednie na poziomie wybranych regionów geograficznych – tzw. miast średnich. Dzięki dedykowanym konkursom, uruchamianym sukcesywnie od 2017 r. w poddziałaniu 3.2.1, można oczekiwać, że wsparcie wywoła pozytywne skutki związane z osiągnięciem celów polityki regionalnej oraz spójności społeczno-gospodarczej kraju. To jednocześnie wpisuje się w teorię interwencji regionalnej pomocy inwestycyjnej, która jest główną kategorią przeznaczenia pomocy przedmiotowych projektów i realizowanych inwestycji początkowych. Do końca 2019 r. podpisano ogółem 43 umowy o dofinansowanie, w związku z realizacją projektu na obszarze miast średnich. Umowy z tych konkursów stanowią więc około 14% wszystkich wspartych projektów poddziałania 3.2.1. Niezależnie od powyższego, warto zwrócić uwagę na rozkład regionalny dofinansowanych projektów. Blisko 40% z nich realizowanych jest na terenie pięciu województw zaliczanych do makroregionu Polski Wschodniej. Pośrednio może to wynikać m.in. ze specyfiki udzielanego wsparcia oraz mapy regionalnej pomocy inwestycyjnej, która przewiduje wyższą intensywność wsparcia na terenie czterech z tych województw²⁰ oraz sygnalizować skuteczność takiego mechanizmu wykorzystania regionalnej pomocy inwestycyjnej.

Jednocześnie, jako ograniczone należy uznać oddziaływanie projektów poddziałania 3.2.1 na szeroko pojęte otoczenie dostawców rozwiązań innowacyjnych, w tym podmiotów wykonujących prace B+R. Co prawda według danych PARP, beneficjenci przed złożeniem wniosku angażowali zasoby zarówno w realizację wewnętrznych (85%), jak i zewnętrznych

²⁰ Odpowiednio są to woj. warmińsko-mazurskie, podlaskie, lubelskie oraz podkarpackie.

(73%) prac B+R. Jednak zakres i wartość zleczanych prac była niewielka – średni ich koszt wyniósł 165 tys. zł (mediana: 35 tys. zł). Relatywizując wartość zadeklarowanych zewnętrznych nakładów na B+R do wartości projektów, to okazuje się, że stanowiły one średnio 0,7% (mediana: 0,1%) zakładanych wartości wydatków ogółem. Tym samym również wpływ projektu na wzmacnianie aktywności innowacyjnej beneficjentów, w tym w zakresie prowadzenia działalności B+R we współpracy z podmiotami zewnętrznymi, będzie raczej ograniczony. Potwierdzają to również wyniki analiz kontrfaktycznych – w 2018 r. jedynie 20% beneficjentów ponosiło nakłady na zewnętrzną działalność B+R (w porównaniu do 27% w roku 2015).

Z uwagi na brak adekwatnych danych, w toku analiz nie udało się ustalić ewentualnego, przyczynowego wpływu wsparcia na zatrudnienie w otoczeniu beneficjentów. Biorąc jednak pod uwagę fakt, że w grupie beneficjentów nie widać efektów wsparcia w tym zakresie, to wystąpienie tego typu efektów w ich otoczeniu, jest również mało prawdopodobne.

W ramach przeprowadzonych analiz nie zidentyfikowano występowania negatywnych pośrednich efektów wsparcia, wynikających z tendencyjności sektorowej lub wobec jednostek zasiedziałych. W obu przypadkach obecne jest pożądane zróżnicowanie, co przy dużym rozproszeniu terytorialnym realizowanych projektów oraz ich względnie niedużej liczbie, ogranicza potencjalny negatywny wpływ wsparcia publicznego na konkurencję.

Instrumenty niekluczowe

Podobnie jak w przypadku efektów bezpośrednich, można spodziewać się zróżnicowanego oddziaływania projektów - realizowanych w grupie tzw. instrumentów niekluczowych - na poziomie efektów pośrednich. Ich wystąpienie jest, co do zasady, trudne do uchwycenia, szczególnie na początkowym etapie realizacji projektów z którym mamy do czynienia oraz przy względnie małych projektach.

Przykładowo, w poddziałaniu 2.3.4 „Ochrona własności przemysłowej”, biorąc pod uwagę fakt, iż na obecnym etapie nawet pomiar efektów bezpośrednich jest utrudniony (np. liczby dokonanych zgłoszeń o ochronę własności przemysłowej), tym bardziej dotyczy to ewentualnych skutków pośrednich. Wśród nich wskazano na możliwe oddziaływanie projektów na podmioty świadczące usługi zawodowego pełnomocnika (rzecznicy patentowi/ kancelarie prawne). Jednak co do zasady nie jest to zakładany efekt interwencji na poziomie teorii programu. Przewiduje się również, że ewentualne oddziaływanie interwencji na tę grupę będzie miało charakter krótkotrwały oraz względnie nieduży, z uwagi na niewielką liczbę projektów, ich wartość, względnie długi czas realizacji oraz rozproszenie przestrzenne. Pozyskane dane na temat usługodawców, potwierdzają powyższe stwierdzenia - wystąpienie efektów pośrednich będzie w przypadku przedmiotowego instrumentu bardzo ograniczone.

W kontekście tej perspektywy oceny dla instrumentów niekluczowych, warto przede wszystkim odnieść się do efektów na poziomie otoczenia biznesu i systemu akredytowanych Ośrodków Innowacji, zaangażowanych w realizację poddziałania 2.3.1. Jak pokazują wyniki ewaluacji mid-term, na poziomie tych pośredników można jednak oczekiwać ograniczonej

skuteczności wsparcia Programu. W szczególności zastosowany model popytowy dofinansowania usług proinnowacyjnych dla MŚP, wykonywanych przez tych pośredników, nie przełoży się na urynkowanie działalności większości akredytowanych Ośrodków. Wynika to z faktu zaangażowania relatywnie niedużej grupy tych podmiotów do świadczenia usług w ramach poddziałania 2.3.1. Z około 60 instytucji posiadających akredytację (dającą formalną możliwość świadczenia usług w ramach programu), jedynie połowa została wybrana przez firmy do pomocy w procesie wdrażania innowacji. Przy czym w grupie tej również istnieje duże zróżnicowanie – około połowa została bowiem zaangażowana w niewielkiej liczbie projektów, co oznacza, że wpływ wsparcia na rozwój potencjału całego systemu Ośrodków Innowacji, oraz na przechodzenie tych podmiotów na działalność typowo rynkową, będzie ograniczony. Niestety również w przypadku pośredników, którzy angażują się w większym zakresie w świadczenie usług proinnowacyjnych w poddziałaniu 2.3.1, możliwe skutki będą zróżnicowane. W przypadku części z nich występuje ryzyko, że obserwowany wzrost potencjału i skali działalności może być tymczasowy i ograniczony do okresu realizacji poddziałania 2.3.1. Dotyczy to zwłaszcza podmiotów, które wchodziły do systemu akredytacji z relatywnie niedużym potencjałem. Oczywiście istnieje szansa, że realizacja kilku lub kilkunastu usług proinnowacyjnych pozwoli im na uzyskanie odpowiedniej masy krytycznej, w tym w zakresie rozpoznawalności Ośrodka, nawiązania szerokiej sieci kontaktów, pozyskania klientów itd., jednak rozstrzygnięcie tego na etapie ewaluacji mid-term nie jest możliwe.

Podobnie ograniczone skutki pośrednie wywoła poddziałanie 2.3.3. Klastry uczestniczą w nim w dużej mierze jako operatorzy pomocy (głównie *de minimis*). Sam instrument w niewielkim stopniu zorientowany jest na budowę potencjału tych instytucji. Jednocześnie szersze oddziaływanie wsparcia ograniczone jest przez niewystarczające wykorzystanie okazji do współpracy wewnątrz klastra oraz wypracowania wspólnych produktów (w tym z wykorzystaniem dostępnego dofinansowania na zewnętrzne usługi B+R), szczególnie w projektach z pierwszych naborów poddziałania 2.3.3.

Wsparcie udzielone w ramach „Bonów na innowacje” (poddziałanie 2.3.2) przekłada się na rozwój zewnętrznej działalności B+R (współpraca przedsiębiorców z sektorem badawczo-rozwojowym), co w dłuższej perspektywie ma szansę skutkować podnoszeniem potencjału firm do opracowywania i wdrażania innowacji. Wskazują na to w szczególności wyniki badań konfraktycznych GUS oraz wyniki zrealizowanych studiów przypadku. Choć na obecnym etapie, trudno zweryfikować trwałość podjętej przez firmy i jednostki badawcze współpracy.

W przypadku poddziałania 3.3.3 beneficjenci często przyznają, że projekt wpływa na zwiększenie się liczby kooperantów firmy. W „Barometrze Innowacyjności” taką ocenę zadeklarowało 67% beneficjentów poddziałania 3.3.3. Pozytywne efekt w tym zakresie potwierdzali również uczestnicy studiów przypadku. Podjęte działania promocyjne na rynkach zagranicznych, skłoniły badanych beneficjentów zarówno do nawiązania jak i poszerzenia współpracy z obecnymi kooperantami i dostawcami.

Wartym wyróżnienia są także efekty pośrednie projektu pozakonkursowego inno_LAB (poddziałanie 2.4.1). Polegają one na doskonaleniu nowego mechanizmu funkcjonowania organizacji uczącej się. Inno_LAB przemodelowuje bowiem wdrażanie nowych instrumentów wsparcia innowacyjności przedsiębiorstw, opierając ten proces na wiedzy i doświadczeniu, wyniesionych z etapu badań, projektowania i testowania oraz pilotowania (w małej skali). „Centrum analiz i pilotaży nowych instrumentów inno_Lab” stanowi zatem ważny element rozwoju systemu wsparcia innowacyjności w Polsce. Jego skutki pośrednie mogą również przyjąć znaczące rozmiary, w wyniku ewentualnych decyzji o uruchomieniu w dużej skali wybranych projektów instrumentów wsparcia, które były przedmiotem analiz i pilotaży w poddziałaniu 2.4.1 (tak jak miało to miejsce w przypadku działania 2.5, będącego „wyskalowanym” wdrożeniem pilotażu inno_LAB - Scale Up).

Jednocześnie nie zidentyfikowano w ramach badania instrumentów niekluczowych występowania potencjalnych skutków pośrednich, wyrażających się w postaci negatywnych zjawisk dotyczących doboru beneficjentów, mających potencjalny wpływ na konkurencję, tj. tendencyjność sektorową lub tendencyjność wobec jednostek zasiedziały (stosunek starych przedsiębiorstw do nowych).

3.3. Adekwatność instrumentów wsparcia

Instrument kluczowy – poddziałanie 3.2.1 „Badania na rynek”

Poddziałanie 3.2.1 ma ogromny potencjał do wywołania skokowych zmian we wspieranych przedsiębiorstwach. Wskazuje na to m.in. wartość ponoszonych nakładów w relacji do wielkości operacji prowadzonych w przedsiębiorstwach beneficjentów, w tym wielkości rocznych przychodów. Instrument ten stanowi ważny element realizowanej polityki spójności UE w Polsce, związany z wyrównywaniem poziomów rozwoju poszczególnych krajów europejskich, w tym w szczególności w poziomie rozwoju przedsiębiorstw. Różnice w tym względzie cały czas są obecne i ujawniają się na takich kluczowych wskaźnikach jak np. wartość ponoszonych nakładów na B+R, a w konsekwencji przekładają się na ogólną niższą innowacyjność oraz konkurencyjność polskich firm. Ograniczone zachowania innowacyjne przedsiębiorstw, w tym w szczególności w sektorze MŚP, mają oczywiście różne źródła – awersja do ryzyka, brak środków i wymaganego potencjału, ale często również brak świadomości znaczenia inwestycji w innowacje. Problemy te pokrywają się ze zdiagnozowanymi w dokumentach programowych oraz strategicznych niedoskonałościami rynku, które dopuszczają możliwość uruchomienia wsparcia publicznego.

Właściwe zaadresowanie wsparcia oraz poprawna realizacja projektów mają realną szansę wywołać i wywołują efekty wychodzące poza poziom wspieranych podmiotów. Co istotne, poddziałanie 3.2.1 umożliwia realizację projektów w skali i czasie, która nie byłaby w zasięgu beneficjentów w sytuacji braku finansowania.

Jednocześnie nie widać uzasadnienia dla zmiany formuły czy typu oferowanego wsparcia. W szczególności, niezasadne byłoby zastąpienie pomocy w formie dotacji instrumentami

zwrotnymi. Wskazują na to zarówno przedstawiciele administracji jak i eksperci. Do podobnych wniosków prowadzi również analiza studiów przypadku, w której wybrane projekty poddano uproszczonej ocenie z punktu widzenia zdolności kredytowej do zrealizowania przedmiotowych projektów. Większość z nich miałyby problemy z uzyskaniem wsparcia zwrotnego. Jedna z firm mogłaby liczyć na uzyskanie kredytu na realizację projektu, jednak jego otrzymanie miałyby negatywny wpływ na późniejszą działalność operacyjną, która wyrażałaby się w istotnym zmniejszeniu potencjału do dalszych inwestycji, czy też – w przypadku wystąpienia takiej potrzeby – znacznym ograniczeniu możliwości wykorzystania finansowania dłużnego do wsparcia bieżącej działalności przedsiębiorstwa (np. w formie kredytu obrotowego). Ponownie należy stwierdzić, że dodatkowo w kontekście aktualnej sytuacji gospodarczej oraz mającego miejsce spowolnienia wywołanego skutkami pandemii COVID-19, trafność analizowanego instrumentu istotnie wzrasta.

Z powyższych powodów należy uznać trafność wsparcia poddziałania 3.2.1, zorientowanego na wspieranie wdrożeń innowacyjnych produktów, za generalnie wysoką. Jednocześnie – nie zapominając o wybranych ograniczeniach poddziałania 3.2.1 w obecnej perspektywie finansowej 2014-2020 – konieczne jest jego lepsze zoperacjonalizowanie, przez co należy rozumieć wprowadzenie rozwiązań, które w jeszcze większym stopniu gwarantować będą zgodność jego realizacji z zakładaną teorią programu, w tym z ambitnie postawionymi celami dotyczącymi poziomu innowacyjności rozwijanych produktów (por. szczegółowe rekomendacje dla instrumentu).

Instrumenty niekluczowe

W przypadku instrumentów niekluczowych adekwatność wsparcia należy ocenić generalnie wysoko. Problemy jakim sprostać miały poszczególne instrumenty pomocowe pozostają w większości przypadków wciąż aktualne. Dotyczy to w szczególności zidentyfikowanych niedoskonałości rynku, związanych z prowadzeniem działalności innowacyjnej przez przedsiębiorstwa sektora MŚP.

Wyjątek od powyżej, pozytywnej oceny adekwatności, stanowi poddziałanie 3.1.5 „Wsparcie MŚP w dostępie do rynku kapitałowego – 4Stock”. W kontekście celu instrumentu, którym jest zwiększenie liczby wejść MŚP na rynki kapitałowe, udzielanie wsparcia dotacyjnego na związane z tym usługi doradcze, należy ocenić jako odpowiednie do jego osiągnięcia. Sfinansowanie etapu przygotowań do debiutu na rynkach kapitałowych, zwłaszcza w przypadku firm MŚP, może być dużym obciążeniem, któremu dodatkowo towarzyszą inne koszty niefinansowe, związane z przekształceniami spółki. Jednocześnie, jak wskazano w odniesieniu do efektu zachęty, wsparcie ze środków publicznych w tym przypadku jest elementem raczej ułatwiającym realizację strategicznej decyzji firmy niż czynnikiem ją determinującym. Przede wszystkim jednak należy analizować ten instrument w szerszym kontekście, który definiuje stan rynków kapitałowych, w tym obowiązujące regulacje oraz nastroje inwestycyjne. I w tym kontekście, należy zwrócić uwagę na słabnące zainteresowanie potencjalnych emitentów oraz inwestorów zarówno rynkiem regulowanym, jak i rynkiem działającym w formule alternatywnego systemu obrotu. Dowodem na niskie

zainteresowanie firm pozyskaniem kapitału inwestycyjnego z tego źródła jest niewielka liczba debiutów, zarówno na rynku NewConnect, jak i GPW w ostatnich latach. Wynika to w dużej mierze z przeregulowania tych rynków i wysokich obciążeń związanych z debiutem i funkcjonowaniem na tych rynkach. A to z kolei sprawia, że maleje zainteresowanie potencjalnych inwestorów, co pogłębia słabość krajowych rynków kapitałowych. Taki kontekst interwencji sprawia, że cel poddziałania 3.1.5 związany z debiutem jest mniej atrakcyjny dla przedsiębiorców, a samo pozyskanie kapitału może być zrealizowane poprzez inne instrumenty np. *crowdfunding* udziałowy (*equity crowdfunding*), fundusze kapitałowe czy poprzez Aniołów biznesu. Tym samym w takim kontekście trafność poddziałania ulega dezaktualizacji, a co za tym idzie maleje znaczenie jego celu. Bez zmian natomiast pozostaje wyzwanie stojące u podstaw interwencji, tj. wspomniana na wstępie luka kapitałowa w sektorze MŚP, której zminimalizowanie powinno być celem poddziałania. Oznacza to więc potrzebę ewentualnej modyfikacji teorii programu, polegającej na udzielaniu wsparcia dotacyjnego na usługi doradcze, prowadzące do pozyskania kapitału inwestycyjnego przez MŚP, ale z wykorzystaniem zdywersyfikowanych możliwości dla źródeł tego kapitału (nie tylko poprzez debiut lub kolejną emisję akcji na giełdzie).

Drugim dyskusyjnym obszarem adekwatności wsparcia są wspomniane na poziomie efektów pośrednich rozwiązania służące wspieraniu otoczenia biznesu, przy zastosowaniu regulowanego systemu akredytacji. Ogólne założenie przyjęte w POIR, a w ramach poddziałania 2.3.1 w szczególności, bazowało na potrzebie wspierania otoczenia biznesu w tzw. modelu popytowym, którego efektem docelowym miało być urynkowanie działalności instytucji otoczenia biznesu. Jak wykazano przy okazji analizy skuteczności, cel ten – jeśli w ogóle zostanie osiągnięty – dotyczyć będzie stosunkowo nielicznej grupy Ośrodków (kilka, maksymalnie kilkanaście podmiotów). W powyższym kontekście należy po pierwsze rozważyć, alternatywną formułę wsparcia przedsiębiorstw, w której dostawcami usług proinnowacyjnych są również podmioty działające na otwartym rynku (tj. bez akredytacji), tak jak ma to miejsce np. w ramach poddziałania 2.3.5. Finansowane są w nim usługi doradztwa, świadczone na zasadach rynkowych, w obszarze: 1) przeprowadzenia profesjonalnego procesu projektowego, mającego na celu opracowanie nowego projektu wzorniczego, oraz 2) wdrożenia nowego lub znacząco ulepszanego produktu (komponent fakultatywny projektu). Nie jest wymagane, by podmioty świadczące usługi doradcze były w jakikolwiek sposób akredytowane lub certyfikowane. Po drugie, należy rozważyć zmianę systemu pośredniego wspierania otoczenia biznesu. Biorąc pod uwagę z jednej strony słabości systemu popytowego, a z drugiej – znaczenie otoczenia biznesu w budowaniu trwałego i wartościowego krajowego/ narodowego systemu innowacji - należy rozważyć powrót do bezpośredniego wsparcia wybranych ośrodków innowacyjności. Szczegółowe propozycje w tym zakresie wskazano w kontekście analizy poddziałania 2.3.1.

3.4. Proporcjonalność pomocy

Instrument kluczowy – poddziałanie 3.2.1 „Badania na rynek”

Zgromadzone w toku badania dane i informacje pozwalają uznać, że pomoc udzielana w ramach poddziałania 3.2.1 jest proporcjonalna. W szczególności zmniejszenie intensywności pomocy z pewnością przyniosłoby najprawdopodobniej jeszcze niższe zainteresowanie udziałem w tym instrumencie. Proporcjonalność pomocy należy ocenić szczególnie wysoko w kontekście zidentyfikowanego efektu zachęty, w tym wpływu wsparcia na wzrost nakładów przedsiębiorstw finansowych ze środków własnych. W grupie beneficjentów między rokiem 2015 a rokiem 2018, beneficjenci zwiększyli w tym zakresie wydatki ze średniego poziomu 2,6 mln zł do 7,3 mln zł. W grupie kontrolnej firmy odpowiednio zwiększyły nakłady ze średniego poziomu 2,8 mln zł do 3,9 mln zł w roku 2018. Różnica w przyroście (3,6 mln zł, DiD) jest istotna statystycznie.

Należy również zauważyć, że realizowane projekty w przeważającej mierze polegają na zakupie środków trwałych służących do wdrażania wyników prac B+R. Zgodnie z wymogami programu zakup dofinansowanych środków trwałych musi odbywać się każdorazowo z zachowaniem trybu konkurencyjnego (obowiązek publikowania zamówień w bazie konkurencyjności) co oznacza, że minimalizowane jest potencjalne ryzyko zawyżania kosztów przedmiotowych wdrożeń. Wysokość kosztów projektów jest również przedmiotem pogłębionej oceny eksperckiej na etapie wyboru projektów i – w razie podejrzenia ich zawyżania w stosunku do wartości rynkowych – dokonywane są odpowiednie korekty lub – w przypadku braku możliwości ich dokonania projekt jest wykluczany z możliwości otrzymania wsparcia.

Instrumenty niekluczowe

Analizy dokonane na poziomie poszczególnych instrumentów niekluczowych również wskazują, iż co do zasady pomoc udzielana w ramach programu była proporcjonalna do problemu, którego dotyczyła oraz nie byłoby możliwe osiągnięcie takich samych efektów przy ograniczeniu jej wielkości lub formy. W szczególności potwierdzają to sytuacje w instrumentach, w których zdecydowano się na zmianę wielkości i typu udzielanej pomocy (poddziałanie 2.3.1 oraz 2.3.2), co w ich przypadku pozwoliło na lepszą materializację zakładanej teorii programu. Trzeba również zauważyć że proporcjonalność wsparcia udzielanego w ramach części instrumentów (poddziałania 2.3.1., 2.3.2, 2.3.5 i 2.5) może być różna w zależności od rodzaju udzielonej pomocy (usługi doradcze vs. wsparcie inwestycyjne). Niestety na etapie ewaluacji mid-term, wykonanie porównawczej oceny proporcjonalności w tym zakresie jest nie możliwe. W tym miejscu należy zaznaczyć, że ocena proporcjonalności pomocy powinna być powtórzona na etapie ewaluacji ex-post lub w kolejnych badaniach, w których możliwe będzie uchwycenie długoterminowych, finansowych skutków udzielonej pomocy. W ewaluacji mid-term efekty w tym zakresie nie mogły się jeszcze ujawnić, w związku z czym przedstawioną ocenę należy uznać za wstępną.

3.5. Podsumowanie

Przedmiotowy Program pomocowy PARP został szczegółowo przeanalizowany, uwzględniając podejście ewaluacji opartej na teorii oraz – tam gdzie to było możliwe – podejście kontrfaktyczne (poddziałania 3.2.1, 2.3.2 i 3.3.3). Pamiętając, że dokonana ocena ma charakter wstępny – z uwagi na specyfikę ewaluacji mid-term oraz stan zaawansowania realizacji Programu – można stwierdzić, że jest on skutecznym narzędziem wsparcia innowacyjności przedsiębiorstw w Polsce. Zostało to potwierdzone w szczególności na poziomie występowania efektu zachęty, który wyrażany jest przez pozytywny wpływ wsparcia na przyspieszenie oraz zwiększenie skali podejmowanych przez beneficjentów działań projektowych. Biorąc pod uwagę postawione cele, dotychczas zaobserwowane rezultaty wsparcia oraz uwarunkowania funkcjonowania MŚP, należy również uznać, że pomoc jest trafna oraz proporcjonalna. Jednak zwłaszcza ten ostatni aspekt oceny powinien być przedmiotem ponownej weryfikacji ex post, gdy możliwy będzie pomiar końcowych efektów pomocy oraz szczegółowa analiza jej efektywności.

Na koniec należy dodać, że dzięki przeprowadzonym pogłębionym studiom ewaluacyjnym każdego z instrumentów, sformułowane zostały szczegółowe wnioski i rekomendacje, co do zalecanego sposobu ich realizacji w przyszłości. Mogą one zostać wykorzystane w ramach projektowania nowego Programu pomocowego PARP, stanowiącego element krajowego Programu Operacyjnego na lata 2021-2027, wspierającego innowacyjność. Propozycje w tym zakresie znajdują się w części głównej raportu.

4. Wprowadzenie

4.1. Kontekst realizacji badania

Przedmiotowe badanie ewaluacyjne, zrealizowane zostało na zlecenie Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości (dalej: PARP lub Agencja) w związku z zapisami Rozporządzenia Komisji (UE) nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r., uznającego niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu – tzw. rozporządzenie w sprawie wyłączeń blokowych (dalej: GBER). Zgodnie z art. 1 ust. 2 lit. A GBER, program pomocowy, którego średni roczny budżet przekracza 150 mln EUR jest wyłączony z obowiązku notyfikacji do KE przez 6 miesięcy od daty wejścia w życie. Komisja może postanowić, że program pomocowy może być nadal wdrażany przez okres dłuższy, po dokonaniu oceny stosownego planu ewaluacji.

ROZPORZĄDZENIE KOMISJI (UE) NR 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r.:

(8) Z uwagi na większy potencjalny wpływ dużych programów na wymianę handlową i konkurencję, programy (...) powinny, co do zasady, być poddane ewaluacji (...). Ewaluacja powinna służyć weryfikacji czy przyjęte założenia i warunki leżące u podstaw zgodności programu zostały osiągnięte, a także weryfikacji skuteczności środka pomocy w świetle jej ogólnych i szczegółowych celów, oraz powinna wskazać wpływ programu na konkurencję i wymianę handlową. By zapewnić równe traktowanie, ewaluacja pomocy państwa powinna być przeprowadzana według planu ewaluacji zatwierdzonego przez Komisję (...)

Na podstawie ww. zobowiązań PARP przygotowała Plan ewaluacji programu pomocowego, realizowanego w ramach POIR. Programem sensu stricto jest *Rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Rozwoju z 10 lipca 2015 w sprawie udzielania przez PARP pomocy finansowej w ramach Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój*²¹ (zwane dalej Rozporządzeniem PARP lub Programem pomocowym), które określa szczegółowe przeznaczenie, warunki i tryb udzielania pomocy publicznej i de minimis przez PARP. Program obejmuje swoim zakresem instrumenty pomocowe (działania i poddziałania adresowane głównie do mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw), wdrażane przez PARP, w ramach II i III osi priorytetowej POIR²².

²¹ Por. tekst ogłoszony i akty zmieniające

<http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20150001027>

²² Por. Szczegółowy Opis Osi Priorytetowych Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój 2014-2020:

<https://www.poir.gov.pl/strony/o-programie/dokumenty/szczegolowy-opis-osi-priorytetowych-programu-inteligentny-rozwoj-2014-2020/>, w Programie Operacyjnym wyróżniono łącznie pięć tzw. Osi priorytetowych. Cztery pierwsze grupują instrumenty wsparcia wg obszaru tematycznego. PARP wdraża wybrane działania z II oraz III osi priorytetowej POIR. Oś piąta obejmuje działania z zakresu pomocy technicznej. Alokacja instrumentów realizowanych przez PARP w ramach Programu pomocowego stanowi ok. 17% alokacji całego POIR.

Rozporządzenie PARP przewiduje udzielanie pomocy finansowej ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego.

Plan ewaluacji został notyfikowany Komisji Europejskiej, a następnie zatwierdzony jej decyzją z dnia 8 lutego 2016 r. (SA.42799 (2015/X))²³. Plan obejmuje swoim zakresem kompleksową ocenę programu pomocowego w przewidzianych okresach badania (mid-term, ex-post). Przedmiotowa ewaluacja mid-term jest badaniem, które w sposób kompleksowy ocenia założenia instrumentów pomocowych wdrażanych przez PARP w ramach Programu pomocowego, i w którym te założenia zostały po raz pierwszy skonfrontowane z osiąganymi efektami, oraz poddane zostały wartościowaniu.

Ważnym z punktu widzenia zakresu ewaluacji oraz sposobu jego przeprowadzenia jest fakt, iż plan opracowany został zgodnie z podręcznikiem Komisji Europejskiej: *Common methodology for State aid evaluation*²⁴.

4.2. Pomoc publiczna udzielana przez PARP jako przedmiot ewaluacji mid-term

4.2.1. Instrumenty POIR będące przedmiotem ewaluacji

Zakres przedmiotowy badania obejmuje analizę poszczególnych instrumentów pomocowych (działań i poddziałań), wdrażanych przez PARP, w ramach II i III osi priorytetowej POIR, w tym:

- 1) Proinnowacyjne usługi IOB dla MŚP (2.3.1);
- 2) Bony na innowacje dla MŚP (2.3.2);
- 3) Umiejdzynarodowienie Krajowych Klastrow Kluczowych (2.3.3);
- 4) Ochrona własności przemysłowej (2.3.4);
- 5) Design dla przedsiębiorców (2.3.5);
- 6) Instrumenty pomocowe PARP, w projekcie pozakonkursowym „inno_LAB” (Centrum analiz i pilotaży nowych instrumentów, poddziałanie 2.4.1)²⁵;
- 7) Programy akceleracyjne (2.5);
- 8) Wsparcie MŚP w dostępie do rynku kapitałowego – 4 Stock (3.1.5);
- 9) Badania na rynek (3.2.1);
- 10) Wsparcie MŚP w promocji marek produktowych – Go to Brand (3.3.3).

²³ Por. PARP evaluation plan, Decyzja nr SA.42799 z dnia 8 lutego 2016 r.

http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_42799, Brussels, 08.02.2016, C(2016) 654 EN ACTE final

²⁴ Por. http://ec.europa.eu/competition/state_aid/modernisation/state_aid_evaluation_methodology_pl.pdf

²⁵ Ewaluacja poddziałania 2.4.1 POIR stanowiła odrębne przedsięwzięcie zrealizowane w ramach równoległego zamówienia PARP, pt. „Ewaluacja mid-term projektu pozakonkursowego Inno_Lab – Centrum analiz i pilotaży nowych instrumentów”. Wyniki tego badania zostały włączone do ewaluacji mid-term programu pomocowego (por. podrozdział 8.7).

4.2.2. Instrumenty kluczowe i niekluczowe w ramach programu pomocowego PARP

W strukturze analiz uwzględniony został, dokonany w Planie ewaluacji, podział programu pomocowego PARP na tzw. instrumenty kluczowe i niekluczowe. Do tych pierwszych, zaliczone zostały poddziałania 3.2.1 oraz 3.1.5 i 3.3.3 POIR. Do tych drugich zaklasyfikowano wszystkie pozostałe interwencje z powyżej przedstawionej listy. Wskazany podział na dwie ww. grupy brał pod uwagę potencjalny, znaczący wpływ na obszar docelowy programu pomocowego, w tym na wymianę handlową i konkurencję.

Uznano – bazując na wielkości alokacji środków przeznaczonych na poszczególne instrumenty pomocy – że największego oddziaływania w ww. zakresie można spodziewać się w przypadku dotacji inwestycyjnych udzielanych w poddziałaniu 3.2.1 „Badania na rynek” (blisko trzy czwarte alokacji programu pomocowego PARP). Stosując analogiczne kryterium, do działań kluczowych włączono poddziałania 3.3.3 i 3.1.5 (łącznie ok. 10% alokacji w programie), w przypadku których przewidziano wsparcie doradcze dla firm, w formie dotacyjnej.

Na obecnym etapie zaawansowania realizacji Programu należy wnieść zastrzeżenie dotyczące aktualności przyjętego w planie podziału wsparcia na instrumenty kluczowe oraz niekluczowe. O ile bowiem w przypadku poddziałania 3.2.1 można stwierdzić, iż nie zaszły istotne zmiany w charakterze, formie i zakresie udzielanego wsparcia, o tyle w przypadku pozostałych dwóch instrumentów zmiany takie miały miejsce, zarówno jeśli chodzi o typ jak i skalę udzielonej pomocy, istotnie ograniczając potencjalny wpływ tych instrumentów na konkurencję oraz wymianę handlową²⁶.

Zanim sformułowane zostaną konkluzje w tym zakresie, przedstawiono podsumowanie rzeczowo-finansowe dotyczące realizacji POIR, z uwzględnieniem kluczowych charakterystyk odnoszących się do udzielonej pomocy w ramach poszczególnych instrumentów PARP.

4.2.3. Stan zaawansowania realizacji programu pod względem finansowym i rzeczowym

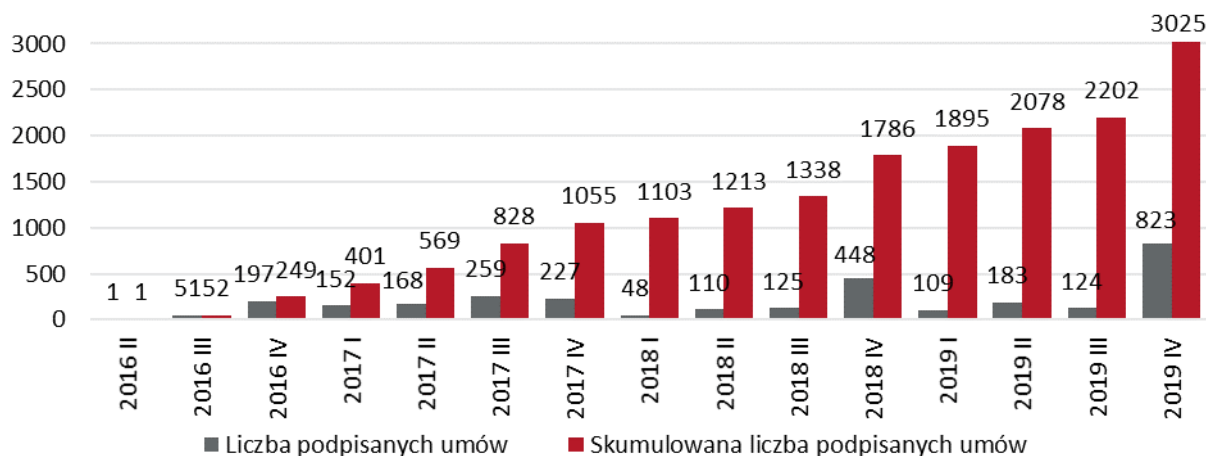
Do końca 2019 r. w ramach Programu pomocowego PARP podpisano 3025 umów o dofinansowanie²⁷. Pierwsza z nich podpisana została w II kwartale 2016 r., jednak znaczący wzrost poziomu kontraktacji nastąpił dopiero w końcówce 2016 r. W ciągu kolejnego, 2017 roku przyrost nowych umów wynosił około 150-260 na kwartał. W pierwszych trzech kwartałach kolejnego roku liczba ta ustabilizowała się na nieco niższym poziomie by skokowo wzrosnąć w ostatnim kwartale, kiedy podpisano 448 umów. Związane to było przede wszystkim z kontraktacją poddziałania 3.3.3 (*Go to brand*), w ramach którego przypadło 244 nowych umów. Rok 2019 przyniósł podobną stabilizację w trzech pierwszych kwartałach

²⁶ Por. wnioski i propozycje przedstawione w ramach rozdziału nr 5 niniejszego raportu.

²⁷ Wskazana liczba obejmuje również projekt pozakonkursowy, realizowany przez PARP - inno_LAB. Dane nie obejmują umów rozwiązanych. Uwaga ta dotyczy również dalej prezentowanych danych.

i ponownie skokowy wzrost kontraktacji w końcówce roku, kiedy podpisane zostały rekordowe 823 umowy o wsparcie (znowu w dużej mierze za sprawą *Go to brand*).

Rysunek 2 Liczba podpisanych umów w ramach programu pomocowego POIR w kolejnych kwartałach



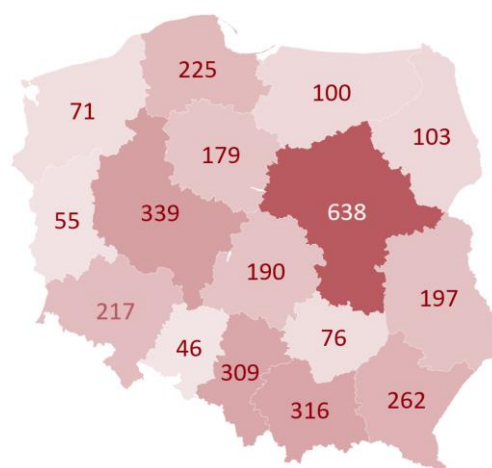
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SL 2014. Stan: 31.12.2019 r.

Powyższe projekty realizowane są łącznie przez 2810 podmiotów, co oznacza, że część firm realizuje lub zrealizowała więcej niż jeden projekt. Taka sytuacja dotyczy ogółem 676 przedsiębiorstw (tj. ok. 24% wszystkich beneficjentów programu pomocowego).

Analiza przestrzenna, uwzględniająca miejsce realizacji projektu, wskazuje na dosyć wysoką koncentrację wdrażanych projektów w województwie mazowieckim (ok. 19% projektów). Dalej znajdują się odpowiednio woj. małopolskie, wielkopolskie, podkarpackie i śląskie, w których realizowanych jest po ok. 9-10% wszystkich projektów.

Najmniej projektów jest realizowanych na obszarze woj. opolskiego (1%), lubuskiego, zachodniopomorskiego oraz świętokrzyskiego (odpowiednio po 2%). W pozostałych województwach udział realizowanych projektów mieści się w granicach od 3 do 7%.

Rysunek 3 Liczba podpisanych umów wg województw – miejsce realizacji projektu²⁸

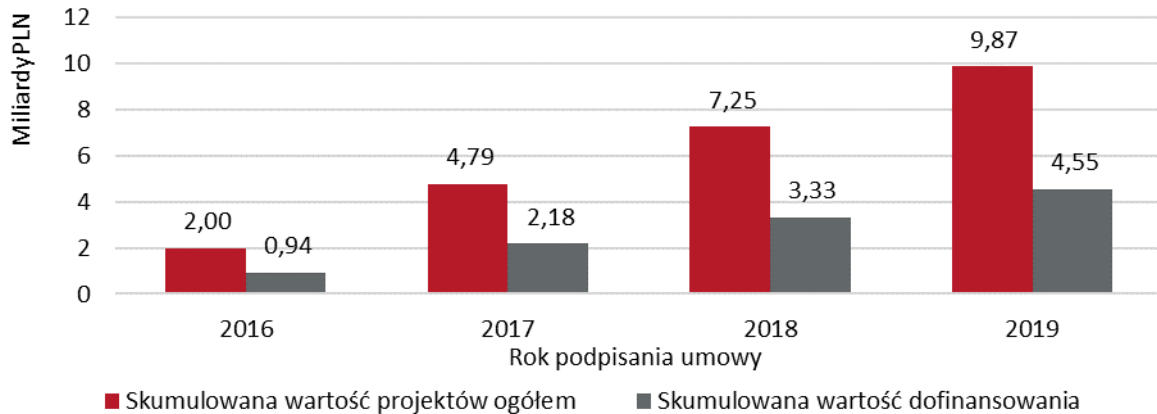


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SL 2014. Stan: 31.12.2019 r.

²⁸ Ogólna liczba projektów prezentowanych na mapie wynosi 3323 (przy 3025 realizowanych projektach ogółem). Wynika to z faktu, iż część projektów realizowanych jest równocześnie w kilku województwach. Ponadto 17 projektów obejmuje obszar całego kraju. Ma to szczególne znaczenie w przypadku woj. opolskiego i lubuskiego, w którym projekty te stanowią blisko połowę realizowanych projektów.

Do końca grudnia 2019 zakontraktowane zostały projekty o łącznej wartości blisko 9,87 mld zł, z łącznym dofinansowaniem w wysokości 4,55 mld zł.

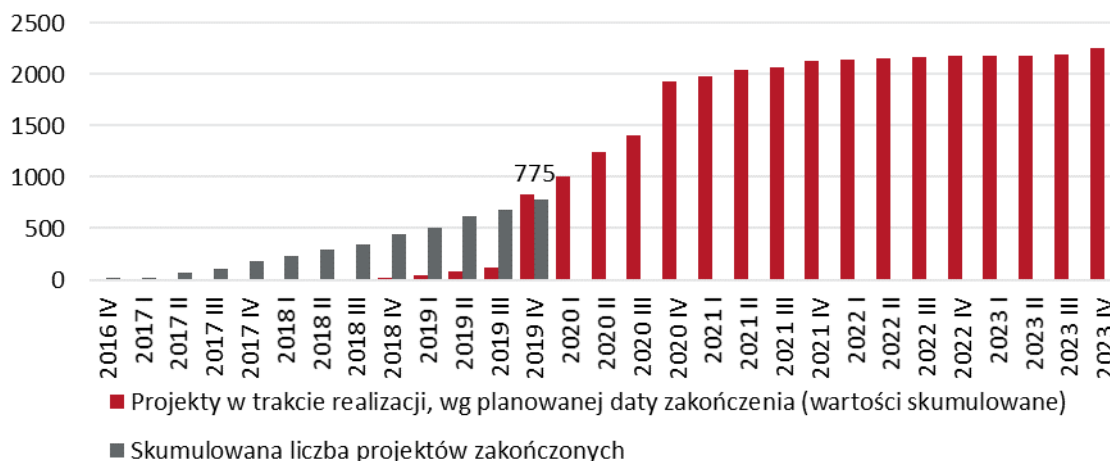
Rysunek 4 Wartość podpisanych umów w ramach programu pomocowego POIR wg zaplanowanej wartości projektów oraz dofinansowania



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SL 2014. Stan: 31.12.2019 r.

Największy udział w wartościach realizowanych projektów oraz przyznanego dofinansowania stanowią projekty z poddziałania 3.2.1, w przypadku których wartość zakontraktowanych projektów na koniec 2019 r. to 7,56 mld zł (77% ogółu wartości realizowanych projektów w ramach Programu pomocowego), w tym wartość dofinansowania to 3,05 mld zł (67%). Do końca IV kwartału 2019 r. formalnie zakończyło się 775 projektów POIR, co stanowi zaledwie nieco ponad jedną czwartą wszystkich zakontraktowanych projektów Programu pomocowego PARP. Zdecydowana większość projektów jest więc wciąż w trakcie realizacji, aczkolwiek ulegnie to najprawdopodobniej zmianie w roku 2020, na kiedy planowane jest zakończenie ok. 1,9 tys. projektów, w tym w dużej mierze wspartych w ramach poddziałania 3.3.3 *Go to brand*, ale również w poddziałaniu 2.3.1 Proinnowacyjne usługi IOB dla MŚP, 2.3.2 Bony na innowacje dla MŚP oraz 3.2.1 Badania na rynek.

Rysunek 5 Liczba projektów z zakończonym finansowaniem oraz kontynuowanych wg planowanej daty zakończenia



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SL 2014. Stan: 31.12.2019 r.

Powyższa sytuacja wskazuje na ograniczone możliwości oceny skuteczności realizowanych projektów na obecnym etapie. Znaczna część instrumentów POIR przewiduje wystąpienie zaplanowanych rezultatów na zakończenie realizacji inwestycji (np. wdrożenie innowacji), czy wręcz w okresie trwałości projektu (wskaźniki dotyczące zatrudnienia lub przychodów uzyskiwanych ze sprzedaży wdrożonych innowacji).

Występuje duże zróżnicowanie instrumentów programu pomocowego PARP. Do największych należy poddziałanie 3.2.1 – Badania na rynek – zarówno pod względem łącznej alokacji (blisko 1 mld EUR), średniej wartości realizowanych projektów (24,56 mln PLN) oraz średniego dofinansowania (9,91 mln PLN). Instrumentem największym pod względem liczby wspartych projektów jest poddziałanie 3.3.3 – *Go to brand* (1190 umów), które jest jednocześnie jednym z mniejszych biorąc pod uwagę średnią wartość realizowanych przedsięwzięć (0,59 mln PLN) oraz wartość dofinansowania (0,4 mln PLN). Najmniejszym jest jednak poddziałanie 3.1.5 – *4 Stock*, które konsumuje zaledwie 0,2% alokacji programu, natomiast średnia wartość projektów to ok. 0,4 mln PLN, przy dofinansowaniu wynoszącym ok. 0,16 mln PLN. Pod względem liczby projektów zakończonych najbardziej zaawansowane jest poddziałanie 2.3.2 – Bony na innowacje dla MŚP (407 projektów z zakończonym finansowaniem), jednak wkrótce powinno się to zmienić, w związku ze wspomnianą dużą liczbą projektów kończących się w ramach poddziałania 3.3.3 POIR. „Bony na innowacje” są również najbardziej atrakcyjnym instrumentem bezpośredniego wsparcia przedsiębiorstw w ramach programu pomocowego PARP, biorąc pod uwagę przeciętny poziom intensywności pomocy (średnio 81%)²⁹. Wynika to zastosowania w tym instrumencie finansowania wydatków na podstawie przepisów o pomocy *de minimis*, o czym więcej w dalszej części raportu.

²⁹ Wyższą intensywność pomocy ma Działanie 2.5, w którym średni poziom dofinansowania kosztów kwalifikowalnych osiąga średni poziom 91%. W instrumencie tym pomoc nie jest jednak kierowana bezpośrednio i w całości do przedsiębiorstw, lecz poprzez wybrane podmioty, pełniące rolę akceleratorów.

Tabela 1 Podstawowe parametry instrumentów realizowanych w ramach programu pomocowego PARP

Poddziałanie/ działanie POIR	Alokacja (mln EUR)	% alokacji	Liczba umów	Wartość projektów ogółem w mln PLN		Wartość unijnego* dofinansowania w mln PLN**		Poziom dof.	Liczba projektów zak.
				Średnia	Suma	Średnia	Suma	Średnia	
2.3.1	46,4	3%	308	1,26	387,2	0,65	200,4	66%	51
2.3.2	71,9	5%	668	0,38	253,6	0,24	163,7	81%	407
2.3.3	33,8	2%	29	6,69	194,1	4,20	121,9	70%	4
2.3.4	7,7	1%	116	0,49	56,3	0,21	24,3	50%	13
2.3.5	71,7	5%	319	1,02	326,6	0,53	169,6	70%	1
2.5	45,0	3%	10	14,92	149,2	13,32	133,2	91%	0
3.1.5	3,4	0,2%	76	0,40	30,5	0,16	12,0	48%	27
3.2.1	985,1	67%	308	24,56	7 563,1	9,91	3 051,8	51%	69
3.3.3	157,0	11%	1 190	0,59	707,5	0,40	473,4	74%	204
2.4.1	44,4	3%	1	202,84	202,8	202,84	202,8	100%	0
Ogółem	1 466,4	100%	3 025	3,26	9 870,9	1,51	4 553,1	70%	776
Ogółem - z wyłączeniem inno_LAB	1 422,0	97%	3 024	3,20	9 668,1	1,44	4 350,3	71%	776

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SL2014. Stan 31.12.2019 r.

* Przedstawione wartości obejmują całość dofinansowania udzielonego beneficjentom Programu pomocowego.

** wartości ustalone na poziomie umów o dofinansowanie – nie uwzględniają oszczędności na projektach zakończonych – te wykazane zostały w kolejnej tabeli.

Biorąc pod uwagę poziom kontraktacji oraz stan zaawansowania wydatkowania, względem alokacji w ramach poszczególnych instrumentów POIR, najbardziej zaawansowany jest projekt systemowy z poddziałania 2.4.1 – inno_LAB, w przypadku którego na koniec 2019 r. zakontraktowany został cały przewidziany budżet³⁰, zaś udział wniosków o płatność przekazanych do certyfikacji wyniósł 46,6%. W przypadku instrumentów realizowanych w trybie konkursowym, pod względem kontraktacji najbardziej zaawansowane jest działanie 2.5 (kontraktacja blisko 100%). Najniższy poziom kontraktacji występuje obecnie w poddziałaniu 2.3.2 (59,8%), jednak biorąc pod uwagę wartość wniosków zatwierdzonych do dofinansowania, poziome ten powinien niebawem istotnie wzrosnąć. Pod względem wydatkowania, względnie najbardziej (po 2.4.1) zaawansowane jest również poddziałanie 2.3.2, w którym wnioski o płatność przekazane do certyfikacji, stanowią blisko 36% zakładanej w tym instrumencie alokacji. Zaraz za nim znajdują się poddziałania 3.2.1 oraz 3.3.3 (odpowiednio 30,5% oraz 32,6% alokacji). Patrząc na poziom wydatkowania środków przez pryzmat wartości nominalnych, pod każdym względem na pierwszym miejscu jest oczywiście poddziałanie 3.2.1, w przypadku którego wartość wniosków o płatność przekazanych do

³⁰ Wynika to oczywiście ze specyfiki projektu systemowego, w którym beneficjentem jest Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii (od listopada 2019 Ministerstwo Rozwoju) z Polską Agencją Rozwoju Przedsiębiorczości – projekt realizowany w formule partnerstwa.

certyfikacji wynosi 1303,1 mln PLN, co stanowi 73% wszystkich wniosków o płatność w ramach programu pomocowego PARP.

Tabela 2 Postęp finansowy w zakresie poszczególnych instrumentów programu pomocowego PARP

Poddziałanie/ działanie POIR	Alokacja PO IR w mln PLN - z Rezerwą Wykonania	Wnioski zatwierdzone do dofinansowania		Umowy o dofinansowanie (z uwzględnieniem oszczędności na projektach zakończonych)		Wnioski o płatność przekazane do certyfikacji	
		Dofinansowanie z EFRR (w mln PLN)	% alokacji	Dofinansowanie z EFRR (w mln PLN)	% alokacji	Dofinansowanie z EFRR (w mln PLN)	% alokacji
2.3.1	247,89	216,68	87,4%	199,44	80,5%	39,79	16,1%
2.3.2	262,59	204,71	78,0%	157,16	59,8%	93,82	35,7%
2.3.3	143,44	128,19	89,4%	120,04	83,7%	20,84	14,5%
2.3.4	33,19	36,29	109,3%	23,96	72,2%	2,84	8,5%
2.3.5	309,30	271,70	87,8%	169,57	54,8%	0,77	0,2%
2.4.1	190,95	191,42	100,2%	191,44	100,3%	88,96	46,6%
2.5	133,46	133,22	99,8%	133,22	99,8%	14,34	10,7%
3.1.5	14,83	19,79	133,4%	11,42	77,0%	3,17	21,4%
3.2.1	4 279,16	3 791,53	88,6%	3 035,08	70,9%	1 303,10	30,5%
3.3.3	633,34	630,55	99,6%	463,19	73,1%	206,15	32,6%
Ogółem	6 248,16	5 624,08	90,0%	4 504,51	72,1%	1 773,79	28,4%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych IZ POIR. Stan na 31.12.2019 r.

W ramach Programu pomocowego PARP, wsparcie publiczne udzielane jest w oparciu o siedem kategorii pomocy wyróżnionych w GBER oraz na podstawie przepisów dotyczących pomocy de minimis³¹. Główną kategorią pomocy, w ramach której finansowane są koszty projektów realizowanych przy wsparciu Programu PARP, jest Regionalna pomoc inwestycyjna – RPI (art. 13-14 GBER). Łącznie ponad 74% wartości przyznanego dofinansowania obejmuje koszty kwalifikowalne projektów w ramach tej kategorii pomocy publicznej. Tak duży udział RPI w całym Programie wynika ponownie z dominującego znaczenia w całym Programie poddziałania 3.2.1 „Badania na rynek”, w którym pomoc ta stanowi niemal 100% wartości dofinansowania (por. Tabela 4). Drugą pod względem udziału w Programie jest pomoc de minimis, która obejmuje blisko 19% wartości przyznanego dofinansowania. Pozostałe kategorie pomocy mają marginalny udział. Trzecia pod względem udziału – Pomoc dla przedsiębiorstw rozpoczynających działalność (art. 22 GBER) – stanowi w całym Programie pomocowym niecałe 3%. Ogółem udział pomocy publicznej udzielanej w programie, wynosi około 80% wartości dofinansowania.

³¹ Rozporządzenie Komisji (UE) nr 1407/2013 z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis (Dz. Urz. UE L 352 z 24.12.2013 r., str. 1).

Tabela 3 Udział poszczególnych kategorii pomocy w ramach Programu pomocowego PARP

Kategoria pomocy	Wydatki ogółem (w mln zł)	Dofinansowanie (w mln zł)	Udział kat. Kosztów w dofinansowaniu
Art. 13-14 GBER <i>Regionalna pomoc inwestycyjna</i>	7 933,3	3 251,7	74,5%
Art. 18 GBER <i>Pomoc na usługi doradcze na rzecz MŚP</i>	54,5	17,7	0,4%
Art. 19 GBER <i>Pomoc na udział MŚP w targach</i>	41,0	18,2	0,4%
Art. 22 GBER <i>Pomoc dla przedsiębiorstw rozpoczynających działalność</i>	124,0	121,4	2,8%
Art. 25 GBER <i>Pomoc na projekty badawczo-rozwojowe</i>	17,9	4,6	0,1%
Art. 27 GBER <i>Pomoc dla klastrów innowacyjnych</i>	30,5	16,0	0,4%
Art. 28 GBER <i>Pomoc dla MŚP na wspieranie innowacyjności</i>	206,9	109,1	2,5%
Pomoc de minimis	1 209,8	816,7	18,7%
Koszty bezpośrednie zespołu projektowego oraz koszty pośrednie*	25,2	11,8	0,3%
Całkowite wydatki na realizację projektu	9 643,1	4 367,2	100,0%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PARP z systemu LSI, wg stanu na dzień 31.12.2019 r.

* Koszty wyróżnione w ramach działania 2.5 POIR – „Programy Akceleracyjne”.

** Dotyczy wybranych projektów w ramach poddziałania 3.3.3.

W przypadku poszczególnych instrumentów realizowanych w ramach Programu pomocowego PARP widoczna jest większa różnorodność pod względem kategorii udzielanej pomocy, co jest oczywiście naturalną konsekwencją specyfiki działań, które są przedmiotem wsparcia w ramach poszczególnych poddziałań POIR. W większości instrumentów wykorzystywana jest kombinacja różnych typów pomocy publicznej lub pomocy publicznej i pomocy de minimis. Wyjątkiem od tej zasady jest poddziałanie 3.1.5, w którym dofinansowanie stanowi w całości Pomoc na usługi doradcze na rzecz MŚP (art. 18 GBER). Najpowszechniej występującą kategorią pomocy (pod względem występowania, a nie wartości wsparcia), jest pomoc de minimis, która pojawia się w przypadku sześciu z dziesięciu analizowanych instrumentów (tj. 2.3.2, 2.3.3, 2.3.4, 2.3.5, 3.2.1, 3.3.3). W przypadku czterech jest to pomoc mająca większościowy udział w przekazywanym wsparciu (2.3.2, 2.3.3, 2.3.5 oraz 3.3.3). Druga pod tym względem jest RPI, pojawiająca się w czterech instrumentach (2.3.1, 2.3.2, 2.3.5 oraz 3.2.1). Pomoc ta przeważa we wspomnianym już 3.2.1, ale i 2.3.132, w przypadku którego stanowi ponad 58% wartości dofinansowania. Względnie najrzadziej występującymi są: pomoc dla przedsiębiorstw rozpoczynających działalność – art. 22 GBER (pojawia się wyłącznie w działaniu 2.5

³² RPI w poddziałaniu 2.3.1 pojawiła się w połowie realizacji tego instrumentu (w końcówce 2017 r., tj. w trzecim oraz ostatnim, czwartym naborze).

i jednocześnie stanowi w nim ponad 91% udzielanej pomocy); pomoc dla klastrów innowacyjnych – art. 27 GBER (dostępna wyłącznie w poddziałaniu 2.3.3, ma ona jednak marginalny udział w całości pomocy – niecałe 2%); pomoc na usługi doradcze na rzecz MŚP – art. 18 GBER (występuje wyłącznie w poddziałaniu 3.1.5, gdzie stanowi całość udzielanej pomocy publicznej oraz w poddziałaniu 3.2.1, gdzie stanowi 0,18% pomocy). Najrzadszą kategorią pomocy publicznej jest pomoc na projekty badawczo-rozwojowe - art. 25 GBER, która występuje wyłącznie w poddziałaniu 3.2.1 i nie przekracza w nim 0,15% dofinansowania.

Tabela 4 Udział poszczególnych kategorii pomocy w ramach instrumentów Programu pomocowego PARP

Instrument POIR	Kategoria pomocy	Wydatki ogółem (mln zł)	Dofinansowanie (mln zł)	Udział dofinansowania w ramach kategorii pomocy w sumie dofinansowania dla instrumentu	Średni poziom dofinansowania
2.3.1	Art. 13-14 GBER (Regionalna pomoc inwestycyjna)	238,1	116,6	58,0%	61,9%
	Art. 28 GBER (Pomoc dla MŚP na wspieranie innowacyjności)	149,2	84,4	42,0%	69,8%
	Suma	387,3	200,9	100,0%	66,1%
2.3.2	Pomoc de minimis	229,0	152,9	92,9%	82,2%
	Art. 13-14 GBER (Regionalna pomoc inwestycyjna)	25,3	11,7	7,1%	56,6%
	Suma	254,3	164,6	100,0%	81,1%
2.3.3	Pomoc de minimis	162,4	105,4	86,4%	73,7%
	Art. 27 GBER (Pomoc dla klastrów innowacyjnych)	30,5	16,0	13,1%	50,0%
	Art. 19 GBER (Pomoc na udział MŚP w targach)	1,2	0,6	0,5%	65,0%
	Suma	194,1	121,9	100,0%	70,4%
2.3.4	Art. 28 GBER (Pomoc dla MŚP na wspieranie innowacyjności)	57,7	24,7	99,7%	49,9%
	Pomoc de minimis	0,2	0,1	0,3%	50,0%
	Suma	57,9	24,8	100,0%	49,9%
2.3.5	Art. 13-14 GBER (Regionalna pomoc inwestycyjna)	176,9	67,4	39,8%	48,0%
	Pomoc de minimis	149,8	102,2	60,2%	84,8%
	Suma	326,6	169,6	100,0%	70,4%
2.5	Art. 22 GBER (Pomoc dla przedsiębiorstw rozpoczynających)	124,0	121,4	91,1%	100,0%
	Koszty bezpośrednie zespołu projektowego oraz koszty pośrednie	25,2	11,8	8,9%	47,8%
	Suma	149,2	133,2	100,0%	91,1%
3.1.5	Art. 18 GBER (Pomoc na usługi doradcze na rzecz MŚP)	30,5	12,0	100%	48,3%
	Suma	30,5	12,0	100,0%	48,3%
3.2.1	Art. 13-14 GBER (Regionalna pomoc inwestycyjna)	7493,0	3056,0	99,65%	51,4%
	Art. 18 GBER (Pomoc na usługi doradcze na rzecz MŚP)	23,9	5,6	0,18%	40,8%
	Art. 25 GBER (Pomoc na projekty badawczo-rozwojowe)	17,9	4,6	0,15%	32,8%
	Pomoc de minimis	0,8	0,5	0,02%	57,5%
	Suma	7535,6	3066,7	100,0%	51,4%
3.3.3	Pomoc de minimis	667,7	455,8	96,3%	75,1%
	Art. 19 GBER (Pomoc na udział MŚP w targach)	39,8	17,7	3,7%	50,0%
	Suma	707,5	473,4	100,0%	74,3%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PARP z systemu LSI oraz SL2014, wg stanu na dzień 31.12.2019 r.

5. Najważniejsze zmiany w programie pomocowym PARP oraz ich wpływ na zakres ewaluacji

Poniższy rozdział przedstawia zmiany jakie zaszły w programie pomocowym PARP, już po zatwierdzeniu Planu ewaluacji PARP przez KE, tj. po 8 lutego 2016 r. Opis zmian dotyczy kwestii mających znaczenie z punktu widzenia niniejszej ewaluacji oraz jej zgodności z przedmiotową decyzją KE. Dotyczy to przede wszystkim zmian w zakresie i strukturze Programu pomocowego PARP. Natomiast nie są w tym miejscu omawiane szczegółowe zmiany merytoryczne, dokonywane na poziomie poszczególnych instrumentów (działań i poddziałań) POIR. Modyfikacje kluczowe z punktu widzenia weryfikacji teorii zmiany, są dla porządku omawiane każdorazowo w podrozdziale poświęconym danemu instrumentowi wsparcia. Z innymi, szczegółowymi zmianami w obszarze POIR można zapoznać się w przeprowadzonych badaniach³³ i dokumentach programowych³⁴.

Należy jednocześnie zaznaczyć, iż część zasadniczych zmian wprowadzonych do programu pomocowego, z odniesieniem do konsekwencji tych zmian dla Planu ewaluacji PARP, została zgłoszona KE na początku 2019 r. Zgłoszenie to nie doprowadziło do zmiany samego planu ewaluacji – zgodnie z odpowiedzią KE z dnia 14 marca 2019 r., zagadnienia te powinny być omówione w raporcie z ewaluacji, czego wyrazem jest niniejszy rozdział³⁵.

Omówienie zmian wprowadzonych do Programu pomocowego PARP należy rozpocząć od stwierdzenia, że dokonane modyfikacje nie zmieniają co do zasady kwestii fundamentalnych, związanych z uzasadnieniem dla przeprowadzenia przedmiotowej oceny (wielkość interwencji) czy też sposobem jej wykonania (kryteria oceny, pytania badawcze, metody itd.). Zmianom uległ jedynie zakres przedmiotowy ewaluacji – liczba analizowanych instrumentów oraz ich wielkość. Stąd instrumenty, które nie są już realizowane w ramach programu pomocowego PARP, zostały pominięte w ewaluacji. Z drugiej strony włączone do niej zostały instrumenty nowe. W przypadku tych ostatnich, zastosowane zostały metody oceny analogiczne do tych, jakie zaplanowano dla pozostałych instrumentów niekluczowych. Pamiętać jednak należy, że nowe instrumenty włączone zostały do programu w latach 2018-

³³ Por. Ewaluacja systemu wyboru projektów POIR 2014-2020 – ocena wybranych zmian, MIR, Warszawa 2019 r.

³⁴ Wszelkie zmiany programowe można śledzić w oparciu o dokumenty na stronie POIR <https://www.poir.gov.pl/strony/o-programie/dokumenty/szczegolowy-opis-osi-priorytetowych-programu-inteligentny-rozwoj-2014-2020/> Aktualnie obowiązuje dwunasta wersja SZOOP. W zakresie programu pomocowego PARP, właściwe zmiany uwidaczniane są na poziomie Rozporządzenia Ministra Infrastruktury i Rozwoju z 10 lipca 2015 w sprawie udzielania przez PARP pomocy finansowej w ramach Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój: <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20150001027>. Rozporządzenie było dotychczas czterokrotnie nowelizowane.

³⁵ Por. korespondencja pomiędzy przedstawicielami UOKIK Departamentem Monitorowania Pomocy Publicznej (06.03.2019 r.) a Komisją Europejską DG Competition (14.03.2019 r.).

2019, więc ich ocena, w tym w zakresie ewentualnych skutków, ma charakter bardzo wstępny. Uwaga ta odnosi się zresztą do większości analizowanych interwencji, co wynika bezpośrednio z zaawansowania realizacji programu. Z tego powodu zastosowane w badaniu podejścia i powiązane z nimi metody zostały urealnione – analizy zostały przeprowadzone w takim zakresie, w jakim jest to obecnie możliwe i uzasadnione. Podejście to znalazło wyraz m.in. w sposobie oceny skuteczności interwencji, w ramach której główna uwaga koncentruje się na tzw. efektach bieżących (więcej na ten temat w rozdziale kolejnym – koncepcja badania).

Pierwotny średnioroczny budżet Programu pomocowego PARP wynosił 310,04 mln euro, co zgodnie z artykułem 1(2)(a) GBER klasyfikowało go jako program duży, przekraczający ustalony próg na poziomie 150 mln euro³⁶. Sygnalizowane zmiany wprowadzone do zakresu Programu pomocowego PARP spowodowały, że jego łączna wartość zmniejszyła się do 1 466 379 562 euro³⁷ i tym samym średnioroczne wydatki wynosić będą ok. 244,4 milionów euro. Oznacza to, że cały czas program spełnia pierwotne kryteria dotyczące konieczności objęcia go ewaluacją.

Program pomocowy PARP, pierwotnie obejmował dwanaście różnych instrumentów wsparcia (poddziałów PO IR), tj.:

1. 2.3.1 Proinnowacyjne usługi IOB dla MŚP;
2. 2.3.2 Bony na innowacje dla MŚP;
3. 2.3.3 Umiędzynarodowienie Krajowych Klastrow Kluczowych;
4. 2.3.4 Ochrona własności przemysłowej;
5. 2.4.1 Centrum analiz i pilotaży nowych instrumentów — inno_LAB;
6. 3.1.1 Inwestycje w innowacyjne start-upy Starter;
7. 3.1.2 Inwestycje grupowe aniołów biznesu w MŚP — BizNest;
8. 3.1.3 Fundusz Pożyczkowy Innowacji;
9. 3.1.5 Wsparcie MŚP w dostępie do rynku kapitałowego — 4 Stock;
10. 3.2.1 Badania na rynek;
11. 3.3.1 Polskie Mosty Technologiczne;
12. 3.3.3 Wsparcie MŚP w promocji marek produktowych — Go to Brand.

Zmiany dokonane w latach 2017-2018 polegały na wyłączeniu z niego czterech instrumentów. Były to odpowiednio:

³⁶ Zgodnie z informacją przekazaną przez służby polskie do KE łączna wartość programu pomocowego PARP wynosiła 1 860 228 959,00 euro. Średnioroczna wartość pomocy została oszacowana dla okresu od 2015 do 2020 roku.

³⁷ Stan na luty 2020 r.

1. 3.1.1 Inwestycje w innowacyjne start-upy Starter – przeniesienie instrumentu w 2017 roku do realizacji przez PFR³⁸.
2. 3.1.2 Inwestycje grupowe aniołów biznesu w MŚP – BizNest – przeniesienie instrumentu w 2017 roku do realizacji przez PFR³⁹.
3. 3.1.3 Fundusz Pożyczkowy Innowacji – nie zrealizowano żadnego naboru. Zrezygnowano z realizacji przedmiotowego instrumentu w czerwcu 2018 r. Alokacja z poddziałania została przeniesiona na poddziałanie 3.2.3 POIR (Fundusz gwarancyjny wsparcia innowacyjnych przedsiębiorstw) realizowany przez BGK⁴⁰.
4. 3.3.1 Polskie Mosty Technologiczne – przeniesienie instrumentu w 2017 roku do realizacji przez PAIH⁴¹.

Równocześnie do programu włączone zostały następujące instrumenty:

1. 2.3.5 Design dla przedsiębiorców - poddziałanie zostało włączone do programu pomocowego PARP w 2018 roku⁴².
2. 2.3.6 Granty na Eurogranty – poddziałanie zostało włączone do programu pomocowego PARP w 2019 roku⁴³
3. 2.5 Programy Akceleracyjne – działanie zostało włączone do programu pomocowego PARP w 2018 roku⁴⁴.

Skutkiem opisanych modyfikacji były oczywiście zmiany w strukturze alokacji środków na poszczególne instrumenty. Ich podsumowanie przedstawia kolejna tabela.

³⁸ Por. Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 22 lutego 2017 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie udzielania przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości pomocy finansowej w ramach Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój 2014–2020.

³⁹ Tamże.

⁴⁰ Por. Ewaluacja mid-term postępu rzeczowego Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój 2014-2020, MIR, 2019, s. 130.

⁴¹ Por. Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 22 lutego 2017 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie udzielania przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości pomocy finansowej w ramach Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój 2014–2020.

⁴² Por. Rozporządzenie Ministra Inwestycji i Rozwoju z dnia 25 maja 2018 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie udzielania przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości pomocy finansowej w ramach Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój 2014–2020.

⁴³ Por. Rozporządzenie Ministra Inwestycji i Rozwoju z dnia 8 sierpnia 2019 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie udzielania przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości pomocy finansowej w ramach Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój 2014–2020. **Z uwagi na fakt, iż działanie zostało włączone do Programu pomocowego, po rozpoczęciu niniejszej ewaluacji, nie zostało one objęte analizą.**

⁴⁴ Por. Rozporządzenie Ministra Inwestycji i Rozwoju z dnia 25 maja 2018 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie udzielania przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości pomocy finansowej w ramach Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój 2014–2020.

Tabela 5 Zmiany w strukturze alokacji programu pomocowego PARP – wersja pierwotna i wg stanu na 21 lutego 2020 r⁴⁵.

Nazwa interwencji	18.01.2016 r.	21.02.2020 r.	Różnica	Udział w Programie (2016)	Udział w Programie (2020)
Program pomocowy PARP	1 860 228 959,00	1 466 379 562,00	- 393 849 397,00	100,00%	100,00%
Poddziałanie 2.3.1	43 580 000,00	46 414 962,00	2 834 962,00	2,34%	3,17%
Poddziałanie 2.3.2	80 670 000,00	71 914 700,00	- 8 755 300,00	4,34%	4,90%
Poddziałanie 2.3.3	33 250 000,00	33 763 143,00	513 143,00	1,79%	2,30%
Poddziałanie 2.3.4	47 620 000,00	7 694 403,00	- 39 925 597,00	2,56%	0,52%
Poddziałanie 2.3.5	0	71 694 439,00	71 694 439,00	0,00%	4,89%
Poddziałanie 2.4.1	100 000 000,00	44 380 565	- 55 619 435,00	5,38%	3,03%
Działanie 2.5	0	45 038 272	45 038 272,00	0,00%	3,07%
Poddziałanie 3.1.1	180 642 000,00	0	- 180 642 000,00	9,71%	0,00%
Poddziałanie 3.1.2	58 197 977,00	0	- 58 197 977,00	3,13%	0,00%
Poddziałanie 3.1.3	129 741 293,00	0	- 129 741 293,00	6,97%	0,00%
Poddziałanie 3.1.5	6 353 334,00	3 406 358	- 2 946 976,00	0,34%	0,23%
Poddziałanie 3.2.1	1 047 894 355,00	985 069 918	- 62 824 437,00	56,33%	67,18%
Poddziałanie 3.3.1	42 280 000,00	0	- 42 280 000,00	2,27%	0,00%
Poddziałanie 3.3.3	90 000 000,00	157 002 802	67 002 802,00	4,84%	10,71%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z SZOOP według wersji z lutego 2020 r.

W kontekście dokonanych zmian należy zauważyć, że ich skutkiem było zwiększenie znaczenia instrumentu kluczowego, jakim było poddziałanie 3.2.1 – Badania na rynek (wzrost udziału alokacji o blisko 11 pp. do ponad 67%). Z tego też powodu w ramach ewaluacji poświęcona mu jest szczególna uwaga. Równocześnie z Programu zniknęły poddziałania 3.1.1, 3.1.2 oraz 3.1.3, oznaczone pierwotnie jako kluczowe⁴⁶. Niezależnie zmniejszyło się również znaczenie poddziałania 3.1.5 (*4-Stock*)⁴⁷ przy równoczesnym wzroście poddziałania 3.3.3 POIR (*Go to brand*). Przy czym realizacja poddziałania 3.3.3 wskazuje, że udział pomocy publicznej w realizacji tego instrumentu jest bardzo mały – w praktyce dominuje wykorzystanie pomocy de minimis, która stanowi ok. 96% przyznanej pomocy.

W zestawieniu z informacjami podanymi we wcześniejszym rozdziale, w tym w szczególności w zakresie struktury wydatków wg kategorii przeznaczenia pomocy, należy stwierdzić, że w toku realizacji Programu pomocowego PARP, doszło do ujednoczenia pomocy oraz jej koncentracji. Po pierwsze zwiększył się udział pomocy udzielanej na podstawie art. 13-14

⁴⁵ W tabeli nie jest wykazane poddziałanie 2.3.6 – granty na Eurogranty, z uwagi na jego brak w obowiązującej na moment realizacji badania wersji SZOOP.

⁴⁶ Pierwotna alokacja na te trzy instrumenty stanowiła blisko 20% całej alokacji w Programie pomocowym PARP.

⁴⁷ Alokacja na to poddziałanie została zmniejszona blisko o połowę. Analogicznie zmniejszyły się oczekiwane rezultaty dla tego poddziałania, w tym liczba zaplanowanych projektów (por. szczegółowe informacje w tym zakresie przedstawione w podrozdziale 7.2).

GBER (Regionalna pomoc inwestycyjna). W głównej mierze odbyło się to za sprawą wyłączenia z programu pomocowego trzech działań, w ramach których przewidziano zastosowanie instrumentów zwrotnych (działanie 3.1 POIR). Spowodowało to automatyczny wzrost znaczenia innych instrumentów, w tym największego – tj. poddziałania 3.2.1 „Badania na rynek”. Stało się to pomimo niewielkiego zmniejszenia alokacji na to poddziałanie.

Równolegle, do programu pomocowego włączone zostały nowe instrumenty, w tym poddziałanie 2.3.5, w którym pomoc udzielana jest również częściowo w oparciu o art. 13-14 GBER. Ponadto w 2017 roku⁴⁸ dokonano zmiany w poddziałaniu 2.3.1 POIR – „Proinnowacyjne usługi IOB dla MSP”, w którym część inwestycyjna również finansowana była w oparciu o RPI. Na komponent inwestycyjny, zdecydowano się również w ramach poddziałania 2.3.2 – „Bony na innowacje w MSP”, w którym w 2018 roku również pojawiła się RPI. W przypadku wszystkich trzech wymienionych poddziałań mamy jednak do czynienia ze stosunkowo nowymi rozwiązaniami, których skutki nie mogły być w żaden sposób uchwycone w przedmiotowej ewaluacji mid-term programu pomocowego PARP. Z tego powodu, główny ciężar ewaluacji, w tym po stronie zebranych i przeanalizowanych dowodów dotyczy poddziałania 3.2.1 POIR – „Badania na rynek”. Ewaluacja w zakresie tego instrumentu pomocy została zrealizowana również zgodnie z planem ewaluacji PARP.

Biorąc pod uwagę informacje przedstawione w niniejszym rozdziale, dokonano rewizji wyjściowych założeń, poczynionych na etapie opracowywania planu ewaluacji PARP. W ich wyniku do działań kluczowych, z punktu widzenia potencjalnego oddziaływania pomocy publicznej – w tym wymiany handlowej i konkurencji – należy zaliczyć wyłącznie poddziałanie 3.2.1 „Badania na rynek”. W części głównej raportu przedstawione zostały równocześnie najważniejsze wyniki ewaluacji dla wszystkich działań uznanych za niekluczowe. Wyniki szczegółowe dla tych instrumentów znajdują się jednak w aneksie do niniejszego raportu.

⁴⁸ Przy czym w praktyce weszła ona w życie, w wyniku rozstrzygniętych konkursów w roku 2018.

6. Koncepcja badania

6.1. Cel badania

Celem ewaluacji *mid-term* jest identyfikacja i ocena pozytywnych i negatywnych, bezpośrednich i pośrednich efektów realizacji Programu oraz poszczególnych jego instrumentów pomocowych, w ramach kryteriów ewaluacji i obszarów tematycznych (w tym pytań ewaluacyjnych i wskaźników) wskazanych w Planie, obejmujących:

- 1) bezpośredni wpływ udzielonej pomocy na beneficjentów wsparcia;
- 2) pośrednie efekty realizacji Programu (pozytywne i negatywne);
- 3) proporcjonalność (w tym efekt zachęty) i adekwatność pomocy.

Zakres i specyfika oceny w ramach powyższych obszarów tematycznych został poniżej przybliżony.

6.1.1. Bezpośredni wpływ udzielonej pomocy na beneficjentów wsparcia

Zagadnienie bezpośredniego wpływu pomocy łączy się z zadaniem badawczym polegającym na weryfikacji występowania relacji przyczynowo-skutkowej między udzielonym wsparciem publicznym a sytuacją (i jej ewentualną zmianą) w grupie beneficjentów wsparcia. Oceną w przedmiotowym obszarze objęte zostały rezultaty zdefiniowane na poziomie każdego instrumentu wsparcia oraz szerzej na poziomie całego programu pomocowego⁴⁹.

Ocena charakteru relacji łączącej wsparcie publiczne z sytuacją beneficjentów została dokonana w dwóch wymiarach. Po pierwsze weryfikacji podlegał wpływ wsparcia na podjęcie decyzji o realizacji inwestycji – w określonej skali, czasie i zakresie (jeśli np. chodzi o innowacyjność projektów). Innymi słowy, przedmiotem analizy było występowanie tzw. efektu zachęty. Po drugie ocenie podlegał wpływ wsparcia na oczekiwane krótko- i długoterminowe skutki wsparcia. W przypadku ewaluacji *mid-term*, z uwagi na aktualny stan wdrażania programu dla większości analizowanych instrumentów możliwe było zweryfikowanie występowania efektu zachęty oraz częściowa ocena dotycząca występowania skutków krótkoterminowych. Wpływ w zakresie długoterminowych⁵⁰ skutków wsparcia możliwy będzie najwcześniej na etapie ewaluacji *ex post* Programu, co jest również zgodne z Planem ewaluacji.

⁴⁹ Szczegółowy zakres oceny, w tym wpływu wsparcia, został zdefiniowany w Planie ewaluacji dla wskazanych instrumentów kluczowych POIR (por. tabela nr 3 w Planie). W przypadku pozostałych instrumentów, rezultaty zostały wskazane na poziomie odtworzonych teorii zmiany każdego instrumentu.

⁵⁰ Pojęcie długoterminowych skutków jest oczywiście nieprecyzyjne. W przekroju różnorodnych instrumentów POIR będących przedmiotem oceny, właściwy moment oceny końcowego/ długoterminowego wpływu wsparcia będzie zróżnicowany. Skutki dużych projektów inwestycyjnych, takich jak np. w poddziałaniu 3.2.1, będą wymagały innego (dłuższego) czasu na ujawnienie, niż ma to miejsce w mniej skomplikowanych i co do zasady mniejszych instrumentach wsparcia (np. projekty poddziałań 2.3.1, 2.3.2 czy też 2.3.5).

Co istotne, oba obszary analiz są ze sobą bezpośrednio powiązane. Z punktu widzenia całościowej oceny wpływu wsparcia, konieczne było zweryfikowanie czy wsparcie publiczne miało wpływ na szeroko rozumianą decyzję przedsiębiorstw o realizacji dofinansowanych projektów i jednocześnie, czy owe projekty przyniosły oczekiwane skutki. Domyślnie zakłada się spełnienie obu warunków. Jednak w praktyce, poza tą pożądaną sytuacją, mogą wystąpić jeszcze trzy inne.

Pierwsza z nich polega na osiągnięciu zakładanych rezultatów projektów, przy jednoczesnym braku występowania efektu zachęty. Innymi słowy, działania inwestycyjne beneficjentów mogły być trafne i skuteczne z punktu widzenia założonych celów biznesowych, w tym programowych, jednak zostałyby one zrealizowane również bez wsparcia publicznego. Druga hipotetyczna sytuacja polega na braku efektów zrealizowanych przedsięwzięć przy jednoczesnym, silnym efekcie zachęty. Oznacza to, że beneficjenci bez wsparcia publicznego nie zdecydowaliby się podjąć inwestycji, które wsparte zostały w ramach Programu, niestety projekty te nie przyniosły zakładanych skutków. Taki ewentualny rezultat badania jest szczególnie interesujący z punktu widzenia oceny trafności i proporcjonalności pomocy (por. dalej). Wreszcie trzecia hipotetyczna możliwość dotyczy scenariusza, w którym wyniki badania wskazują na brak występowania efektu zachęty, przy jednoczesnym braku wpływu podjętych inwestycji na sytuację beneficjentów. Wszystkie trzy opisane sytuacje są oczywiście niepożądane. Ich ewentualne wystąpienie jest każdorazowo przedmiotem pogłębionego wyjaśnienia, z punktu widzenia skuteczności i trafności pomocy. Podsumowanie tych rozważań stanowi kolejny schemat, który obrazowo przedstawia przedmiot problemu badawczego, na poziomie oceny wpływu bezpośredniego wsparcia na jego beneficjentów.

Rysunek 6 Wpływ bezpośredni udzielonej pomocy – ogólna koncepcja



Źródło: opracowanie własne

Tak zdefiniowany zakres oceny wynika wprost z Planu ewaluacji, w którym to w zakresie oceny bezpośredniego wpływu pomocy na sytuację beneficjentów, postawiono pytania badawcze dotyczące tego zagadnienia. Poza dwoma zasadniczymi – uwzględnionymi na powyższym schemacie – pojawiają się pytania doprecyzowujące, związane ze stopniem oddziaływania wsparcia (siła wpływu) oraz jego ewentualnym zróżnicowaniem. Jedno

z pytań badawczych uszczegóławia dodatkowo pod względem tematycznym obszar w jakim powinien być zweryfikowany wpływ zrealizowanych projektów (dot. innowacyjności rezultatów).

Pytania badawcze dot. bezpośredniego wpływu pomocy na beneficjentów (zgodnie z Planem ewaluacji PARP)⁵¹:

- 1) Czy udzielona pomoc miała istotny wpływ na zakres działalności podejmowanej przez beneficjentów pomocy (**efekt zachęty**)?
- 2) Czy udzielona pomoc miała wpływ na sytuację beneficjentów (czy uległa zmianie ich **pozycja konkurencyjna**)?
- 3) W jakim stopniu osiągnięte zostały **oczekiwane rezultaty** udzielenia pomocy?
- 4) **Jak zróżnicowane były efekty** udzielonej pomocy (np. w zależności od wielkości przedsiębiorstwa, lokalizacji lub sektora prowadzonej działalności)?
- 5) Czy pomoc wpłynęła na zwiększenie **liczby i typy** wprowadzanych **innowacji** przez beneficjentów⁵²?

Co prawda powyższe pytania zostały w planie sformułowane wprost jedynie dla wybranych instrumentów (3.2.1, 3.1.5, 3.3.3), należy jednak zauważyć, że mają one co do zasady charakter uniwersalny dla zdecydowanej większości instrumentów wsparcia POIR (z wyłączeniem pytania 5). Odpowiedź na nie jest więc udzielana zarówno w przypadku instrumentów kluczowych jak i niekluczowych. Czynnikiem różnicującym są natomiast metody ustalania wpływu pomocy. W przypadku instrumentu kluczowego (3.2.1 – Badania na rynek) w większym zakresie możliwe było uwzględnienie w badaniu wyników analiz kontryfaktycznych, przeprowadzonych we współpracy z GUS. Możliwe okazało się to również w poddziałaniu 2.3.2 (Bony na innowacje dla MŚP) oraz 3.3.3 (Go to Brand). W pozostałych przypadkach co do zasady wpływ wsparcia bazował w dużym stopniu na wynikach badań sondażowych, studiów przypadku, analiz eksperckich itp. Należy dodać, że Plan ewaluacji dla wskazanego powyżej zestawu pytań przewidział stosowne wskaźniki, metody ich pomiaru i oceny, które pozwalają na udzielenie kompleksowej odpowiedzi na postawione pytania. Zaplanowane na poziomie planu założenia badania zostały w całości zrealizowane.

6.1.2. Pośrednie efekty realizacji Programu

Drugi obszar oceny w ramach ewaluacji mid-term dotyczy potencjalnego wpływu pomocy, który wykracza poza bezpośrednich beneficjentów wsparcia. W szczególności chodzi tu o potencjalny wpływ wsparcia na podmioty z otoczenia beneficjentów. Pośrednie efekty wsparcia mogą mieć charakter zarówno pozytywny jak i negatywny. W odniesieniu do tych pierwszych wskazać należy przede wszystkim potencjalny korzystny wpływ pomocy na podmioty w bezpośrednim otoczeniu beneficjentów, tj. ich kooperantów, dostawców, czy

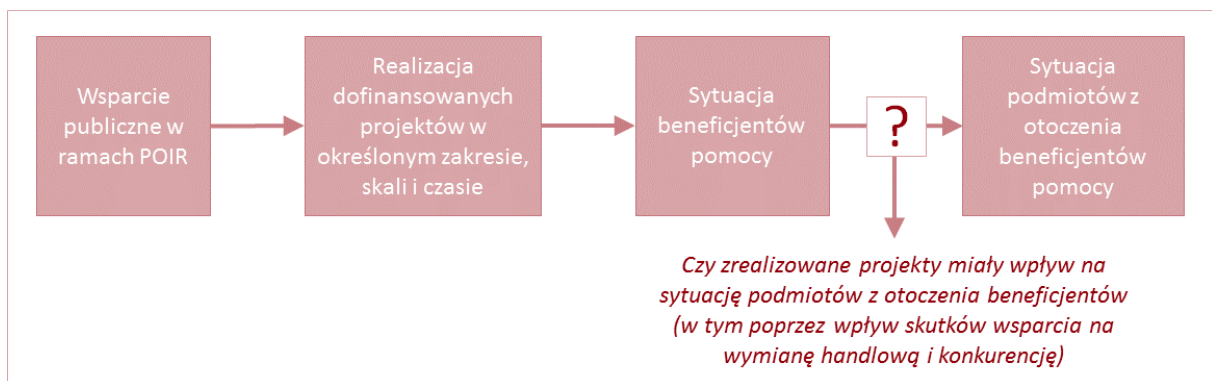
⁵¹ Powyższa lista pytań w dużej mierze bazuje na wytycznych KE, sformułowanych w podręczniku: *Common methodology for State aid evaluation*, por. s. 5-6.

⁵² Dotyczy instrumentów, w przypadku których jednym z przewidywanych, bezpośrednich rezultatów jest wprowadzenie innowacji, tj. poddziałań 2.3.1, 2.3.2, 2.4.1 oraz 3.2.1 POIR.

wreszcie klientów. Z drugiej strony możliwy jest wpływ negatywny, wynikający z niepożądanego oddziaływania wsparcia na konkurencję i wymianę handlową (na poziomie rynku UE). W tym sensie otoczenie firmy należy rozumieć nie tylko na poziomie lokalnym, ale również z perspektywy podmiotów uczestniczących w wymianie handlowej na poziomie UE. Z punktu widzenia przedmiotowej ewaluacji, zagadnienie to ma istotne znaczenie, biorąc pod uwagę założenia dot. możliwości udzielania pomocy publicznej przez Państwa Członkowskie.

Operacjonalizacja powyższego zagadnienia szerzej przedstawiona została przy okazji omawiania metodologii zrealizowanych w badaniu studiów przypadku, które są jednym z głównych źródeł weryfikacji oceny wpływu pośredniego POIR, w zakresie oddziaływania na konkurencję i wymianę handlową⁵³. Na kolejnym schemacie zilustrowano ogólną koncepcję dotyczącą weryfikacji pośredniego wpływu wsparcia.

Rysunek 7 Wpływ pośredni udzielonej pomocy – ogólna koncepcja



Źródło: opracowanie własne

Podobnie jak w przypadku wpływu bezpośredniego, na poziomie Planu ewaluacji sformułowane zostały pytania precyzujące potrzeby informacyjne w zakresie oddziaływania pośredniego programu pomocowego PARP. Przedstawione zostały one w rozbiciu na wpływ pozytywny i negatywny.

⁵³ W szczególności w toku prowadzonej oceny kluczowe było ustalenie bilansu potencjalnego negatywnego i pozytywnego oddziaływania wsparcia publicznego udzielanego w ramach Programu pomocowego, z odniesieniem się w szczególności do jego potencjalnego, negatywnego wpływu na konkurencję i wymianę handlową (przede wszystkim na poziomie Jednolitego Rynku Europejskiego) oraz efektów obserwowanych na poziomie poszczególnych beneficjentów, w kontekście zidentyfikowanych niedoskonałości rynku (ang. market failure), które uzasadniały potrzebę uruchomienia pomocy publicznej.

Na poziomie operacyjnym o fakcie wystąpienia negatywnego, pośredniego wpływu pomocy będzie mowa, gdy w konsekwencji udzielonego wsparcia nastąpiło zwiększenie przez beneficjentów pomocy udziałów w rynku (JRE) poprzez: wejście na ten rynek lub zwiększenie produkcji lub obniżenie cen, co następuje kosztem wcześniejszego udziału konkurencji w danym rynku, w konsekwencji czego wśród konkurentów beneficjentów POIR (firm działających w obszarze JRE) następuje: zmniejszenie zysków lub wycofanie się z rynku (JRE).

Pytania badawcze dot. pośredniego wpływu pomocy – wpływ pozytywny

- 1) Czy w wyniku realizacji interwencji wystąpił tzw. efekt rozlania (*spillover effect*) w odniesieniu do działalności innych przedsiębiorstw (kooperantów, dostawców usług itp.) lub innych regionów geograficznych?
- 2) Czy interwencja przyczyniła się do osiągnięcia celów polityki regionalnej i spójności⁵⁴ wspierania innowacyjności i konkurencyjności w Polsce?

Pytania badawcze dot. pośredniego wpływu pomocy – wpływ negatywny

- 1) Czy w realizacji programu pomocowego można zaobserwować negatywne zjawiska dot. doboru beneficjentów mające wpływ na konkurencję, tj. tendencyjność sektorową (w programie wielosektorowym przeważającą pomoc przyznano jednej branży) i tendencyjność wobec jednostek zasiedziałych (stosunek starych przedsiębiorstw do nowych przedsiębiorstw)?
- 2) Czy pomoc zaburzała konkurencję na rynku (np. usług doradczych)⁵⁵?

Podobnie jak wcześniej, powyższe pytania w Planie ewaluacji zadane zostały w kontekście oceny instrumentów kluczowych. Należy jednak uznać, że na wskazanym poziomie ogólności możliwe jest zadanie ich w odniesieniu do wszystkich ocenianych instrumentów wsparcia. Jednocześnie należy mieć świadomość, że dostępne źródła danych na etapie ewaluacji mid term jedynie w ograniczonym stopniu pozwolą na zweryfikowanie tego zagadnienia dla wszystkich instrumentów.

6.1.3. Proporcjonalność i adekwatność pomocy

Trzeci obszar badawczy wyznaczony przez Plan ewaluacji, dotyczy zagadnienia proporcjonalności i adekwatności udzielonej pomocy. Oba zagadnienia koncentrują się na weryfikacji czy, biorąc pod uwagę zakładane (a docelowo również uzyskane) efekty wsparcia, należy uznać, że udzielona pomoc – w tym jej wielkość, forma i charakter – były w programie właściwie ustalone. Przedmiotem zainteresowania są tutaj więc bezpośrednio parametry wsparcia, określone na poziomie założeń poszczególnych instrumentów. Ocena w tym zakresie może być zatem pomocna przy ustalaniu warunków na jakich Państwa Członkowskie mogą udzielać pomocy publicznej. Co do zasady musi być to pomoc właściwie dobrana do danego problemu (potrzeby) i ograniczona do niezbędnej kwoty⁵⁶.

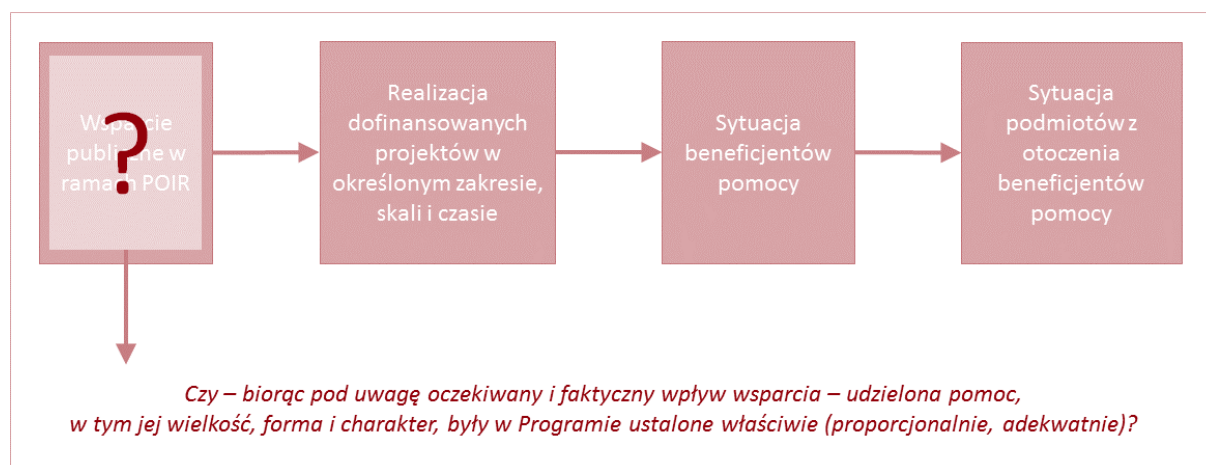
⁵⁴ Ocena wpływu interwencji w kontekście osiągania celów polityki regionalnej i spójności dotyczy wyłącznie Poddziałania 3.2.1 POIR

⁵⁵ Dotyczy instrumentów, w przypadku których wsparcie było kierowane (pośrednio lub bezpośrednio) do podmiotów świadczących usługi doradcze (poddziałania: 2.3.1, 3.1.5 POIR).

⁵⁶ Por. pkt. 5 wprowadzenia do GBER: Ogólne warunki stosowania niniejszego rozporządzenia należy określić w oparciu o zestaw wspólnych zasad, które mają na celu zapewnienie, by pomoc służyła celowi leżącemu we wspólnym interesie, miała wyraźny efekt zachęty, była właściwa i proporcjonalna, została przyznana z zachowaniem pełnej przejrzystości oraz z uwzględnieniem mechanizmu kontroli i regularnej oceny oraz aby nie wpłynęła niekorzystnie na warunki wymiany handlowej w sposób sprzeczny ze wspólnym interesem.

Ocena w tym zakresie bazuje w dużej mierze na wiedzy eksperckiej, wspieranej wynikami o bieżących i oczekiwanych skutkach wsparcia, ale również na informacjach pozyskanych od interesariuszy programów, beneficjentów, przedstawicieli świata nauki oraz ekspertów branżowych. Docelowo (w ewaluacji ex-post) możliwe będzie także wykorzystanie rygorystycznych metod analizy statystycznej, w której zestawione zostaną ze sobą skutki ekonomiczne różnych instrumentów, z uwzględnieniem wielkości i intensywności udzielonej pomocy publicznej. Poniżej ponownie przedstawiono ogólną koncepcję oceny w zakresie przedmiotowego zagadnienia badawczego.

Rysunek 8 Proporcjonalność i adekwatność pomocy – ogólna koncepcja.



Źródło: opracowanie własne

W odniesieniu do oceny proporcjonalności i adekwatności pomocy, w instrumentach określonych jako kluczowe sformułowane zostały w Planie następujące pytania badawcze.

Pytania dot. proporcjonalności pomocy

- 1) Czy pomoc była proporcjonalna do problemu, którego dotyczyła? Czy możliwe byłoby osiągnięcie takich samych efektów przy mniejszej ilości pomocy publicznej lub innej formie pomocy (np. projekty o względnie wyższej vs. projekty o względnie nizszej intensywności pomocy; projekty o jednym typie pomocy vs. projekty o zróżnicowanej strukturze pomocy)

Pytania dot. adekwatności pomocy

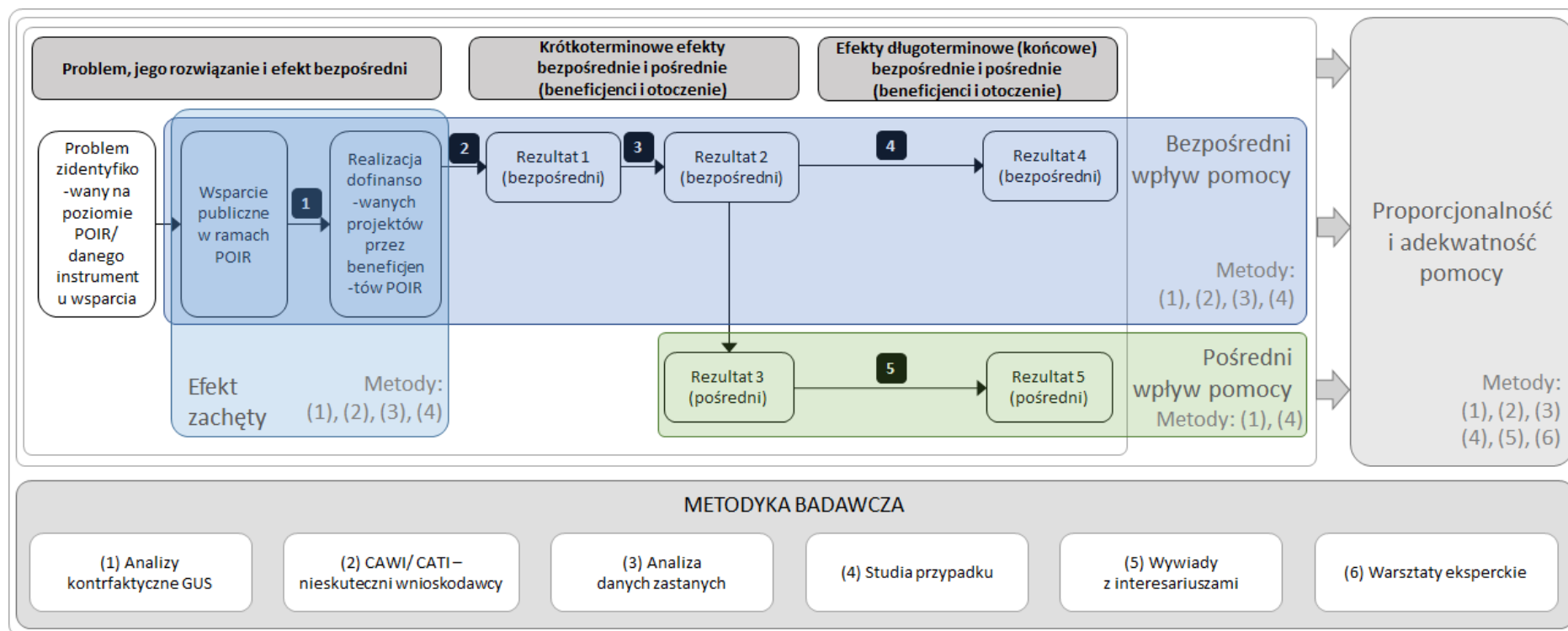
- 1) Czy wybrano najskuteczniejszy instrument pomocy? Czy inne instrumenty pomocy lub rodzaje interwencji byłyby bardziej odpowiednie do osiągnięcia danego celu?
- 2) Czy inne instrumenty wsparcia lub typy interwencji byłyby bardziej odpowiednie do osiągnięcia celów danej kategorii pomocy?

6.1.4. Schemat oceny wg obszarów badawczych

Biorąc pod uwagę powyżej zarysowane obszary badawcze, dla zobrazowania wzajemnych zależności między nimi, rozmieszczono je na planie łańcucha przyczynowego interwencji Programu pomocowego. Obrazuje je zestaw relacji przyczynowych (np. osiągnięcie rezultatu

nr 2 warunkowane jest wystąpieniem rezultatu 1). Dodatkowo spełnione muszą być dodatkowe założenia, każdorazowo szczegółowo zidentyfikowane na poziomie każdego instrumentu wsparcia, a na schemacie poniżej przedstawione symbolicznie za pomocą czarnego kwadratu z numerem). Przedstawiony poniżej schemat uwzględnia również przyporządkowanie metod i technik wykorzystanych w badaniu, do poszczególnych obszarów oceny. Szerzej zastosowane w ewaluacji metody oraz techniki zbierania i analizy danych, zostały omówione w kolejnym podrozdziale.

Rysunek 9 Schemat oceny w ramach ewaluacji mid-term wg ustalonych obszarów badawczych



Źródło: opracowanie własne

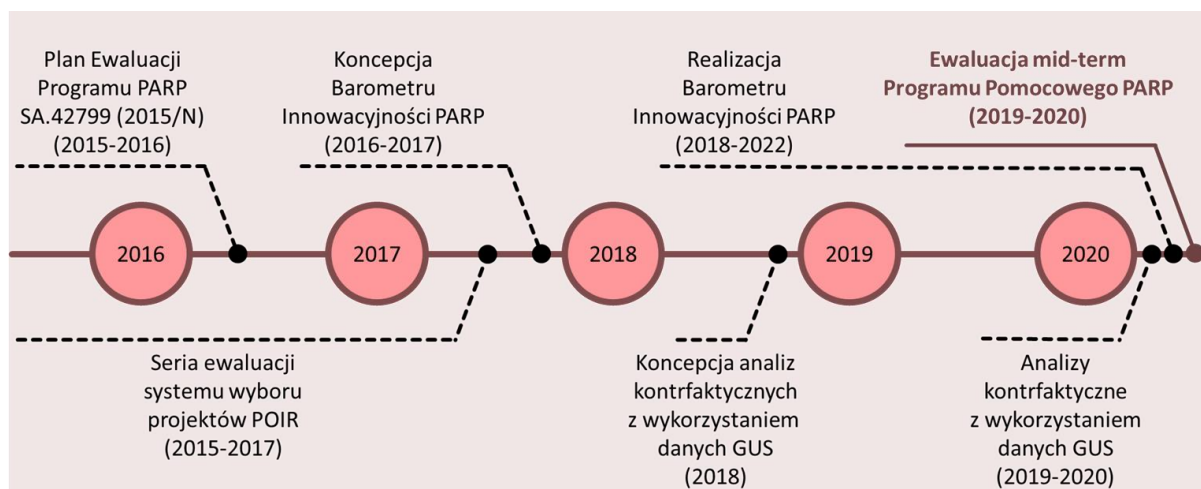
6.2. Zastosowane podejścia, metody i techniki badawcze

6.2.1. Ogólne, metodyczne założenia badania

Ramy metodologiczne badania wyznaczają dwa komplementarne podejścia badawcze – ewaluacja wpływu bazująca na analizie kontrfaktycznej (ang. *Counterfactual Impact Evaluation – CIE*) oraz ewaluacja oparta na teorii (ang. *Theory-Based Evaluation – TBE*). Pierwsze z podejść koncentruje się na ustaleniu efektów przyczynowych wsparcia. Wiedza w tym zakresie pozwala ustalić skuteczność danej interwencji z punktu widzenia wyznaczonych dla niej celów. Innymi słowy, wyniki analiz kontrfaktycznych pozwalają udzielić odpowiedzi na pytanie o to „co działa?”. Drugie z podejść ma natomiast za zadanie wyjaśnić zaobserwowaną skuteczność badanych instrumentów wsparcia (lub brak ich skuteczności). By tego dokonać, analizą obejmuje się tzw. teorię zmiany programu – czyli zestaw relacji przyczynowych, które mają wystąpić jako bezpośredni lub pośredni skutek przedmiotowej interwencji. Jednocześnie weryfikacji podlegają założenia, które muszą zostać spełnione, by dana teoria zmiany mogła się w rzeczywistości zmaterializować. Podejście ewaluacji opartej na teorii umożliwia udzielenie odpowiedzi na pytanie względem danej interwencji „dlaczego (nie)działa?”.

Zastosowanie obu podejść w praktyce wymagało skorzystania ze zróżnicowanych metod i technik gromadzenia oraz analizy danych. Należy podkreślić, że całościowa, metodologiczna koncepcja badania, to efekt procesu uruchomionego na długo przed niniejszą ewaluacją mid-term. W procesie tym można wyróżnić kilka kluczowych przedsięwzięć, które mają krytyczne znaczenie dla przedmiotowego badania. Składają się na nie zarówno prace typowo koncepcyjne, jak również badawcze. Najważniejsze elementy tego procesu przedstawione zostały na kolejnym rysunku.

Rysunek 10 Przedsięwzięcia mające wpływ na metodykę Ewaluacji mid-term Programu pomocowego PARP



Źródło: opracowanie własne

Z punktu widzenia ram ewaluacji kluczowe znaczenie mają (wg kolejności chronologicznej):

1. Plan ewaluacji Programu pomocowego PARP, zatwierdzony decyzją KE z dnia 08.02.2016

Plan wyznaczył zakres, ramy czasowe i metodologiczne ewaluacji. Metodyka uwzględnia wytyczne KE, zawarte w podręczniku: *Common methodology for State aid evaluation*⁵⁷, które kładą szczególny nacisk na rygorystyczne podejście w obszarze pomiaru efektów pomocy publicznej.

2. Seria ewaluacji systemu wyboru projektów

W latach 2015-2017 zrealizowana została seria ewaluacji systemu wyboru projektów, ustalonego dla większości instrumentów realizowanych w ramach POIR, w tym w ramach działań i poddziałań przedmiotowego Programu pomocowego PARP. Badania realizowane były na zlecenie IZ POIR i stanowiły pierwszy etap odtwarzania teorii zmiany poszczególnych instrumentów POIR, patrząc przez pryzmat ich operacjonalizacji na poziomie kryteriów wyboru⁵⁸.

3. Koncepcja Barometru Innowacyjności 2014-2020 (BI)

W latach 2016-2017 opracowana została koncepcja cyklicznego badania (ewaluacji on-going), którego celem jest m.in. poznanie opinii beneficjentów PARP na temat zmian jakie zachodzą w ich firmach pod wpływem projektów współfinansowanych z wybranych działań POIR oraz POPW⁵⁹. Badanie przewiduje dla każdego podmiotu dwa pomiary – na początku realizacji projektu oraz rok po jego zakończeniu. Co istotne, w ramach procesu tworzenia koncepcji Barometru Innowacyjności, zaktualizowano teorię zmiany poszczególnych instrumentów Programu oraz przełożono ją na narzędzia pomiarowe (wskaźniki, pytania kwestionariuszowe, itd.).

4. Koncepcja analiz kontrfaktycznych z wykorzystaniem danych GUS

W roku 2018 zrealizowany został projekt badawczy, który precyzował zakres analiz jakie są możliwe do wykonania - na potrzeby ewaluacji m.in. przedmiotowego Programu pomocowego PARP - w ramach podejścia kontrfaktycznego, w którym zaplanowano wykorzystanie danych będących w wyłącznej dyspozycji statystyki publicznej. Co istotne autorem analiz byli eksperci GUS, ściśle współpracujący z PARP oraz wykonawcą badań w ramach BI. Efektem prac była ekspertyza⁶⁰, w której

⁵⁷ Por. http://ec.europa.eu/competition/state_aid/modernisation/state_aid_evaluation_methodology_pl.pdf

⁵⁸ Badania zrealizowane przez konsorcjum podmiotów: Fundacja Idea Rozwoju, IMAPP sp. z o.o.; Policy & Action Group Uniconsult Sp. z o.o. (PAG Uniconsult) oraz Uniwersytet Jagielloński – Centrum Ewaluacji i Analiz Polityk Publicznych, na zlecenie Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju: „Ewaluacja systemu wyboru projektów POIR – etap I”, Raport końcowy wraz z raportami cząstkowymi (2015); „Ewaluacja systemu wyboru projektów POIR – etap II”, Raport końcowy wraz z raportami cząstkowymi (2016-2017).

⁵⁹ Por. <https://www.parp.gov.pl/badania/barometr-innowacyjnosci> dostęp: 28.05.2020 r.

⁶⁰ Por. Ustalenie wartości wybranych wskaźników ekonomicznych dla odbiorców pomocy, udzielanej za pośrednictwem PARP w ramach POIR i POPW, oraz dla dobranych grup kontrolnych – etap 1. Studium wykonalności. GUS, Warszawa, 2018 r.

https://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultstronaopisowa/6156/1/1/raport_wkazniki_ekonomiczne_parp.pdf dostęp: 28.05.2020 r.

dokonano kompleksowej oceny wykonalności zaplanowanych badań kontrfaktycznych i wypracowano ich optymalną metodologię. Wskazana i rozwinięta została w niej koncepcja tzw. efektów bieżących wsparcia, tj. takich potencjalnych obszarów oddziaływania analizowanych instrumentów wsparcia, które powinny się zmaterializować już na etapie realizacji projektów (np. w zakresie efektu zachęty). Ekspertyza ustala wskaźniki GUS, które mogą być przydatne w identyfikacji tych efektów, w ramach zaplanowanego podejścia kontrfaktycznego.

5. Realizacja Barometru Innowacyjności 2014-2020

Również w 2018 roku uruchomiony został BI oraz zrealizowano pierwszy pomiar w grupie beneficjentów Programu. W ramach ewaluacji mid-term uwzględnione zostały wyniki z łączenie czterech półrocznych rund pomiarów (głównie początkowych). Co prawda w Planie ewaluacji przewidywano, że dostępne dane będą umożliwiać wykonanie tzw. względnych analiz kontrfaktycznych. Niestety w praktyce, z uwagi na niewielką liczbę projektów zakończonych, a tym samym również pomiarów końcowych BI, nie było to możliwe. Na etapie ewaluacji mid-term Programu pomocowego PARP, możliwe było wykorzystanie pomiaru końcowego BI wyłącznie w odniesieniu do jednego z instrumentów niekluczowych (poddziałanie 2.3.2). W pozostałych przypadkach w analizach wykorzystano wyniki z analiz prowadzonych na danych z pomiaru początkowego.

6. Analizy kontrfaktyczne z wykorzystaniem danych GUS

W 2019 r. rozpoczęła się faza właściwych analiz kontrfaktycznych, zrealizowanych w oparciu o dane GUS. Była to bezpośrednia kontynuacja fazy koncepcyjnej projektu (por. punkt 4). Wszelkie analizy na danych jednostkowych prowadzone były wewnątrz przez ekspertów służb statystyki publicznej (w związku z obowiązującą tajemnicą statystyczną), w ścisłej współpracy z ewaluatorami. Co istotne, realizacja badania podzielona była na dwa etapy. Pierwszy miał miejsce w roku 2019. Dokonano wówczas pomiaru efektów, z wykorzystaniem danych za lata 2015-2017. Drugi wykonany został na początku roku 2020 i uwzględniono w nim dodatkowo dane sprawozdawcze przedsiębiorstw za rok 2018. W analizach finalnie uwzględniono trzy instrumenty Programu pomocowego PARP, w tym przede wszystkim kluczowe poddziałanie 3.2.1 oraz poddziałania 2.3.2 oraz 3.3.3.

7. Realizacja ewaluacji mid-term Programu pomocowego PARP

Przedmiotowe badanie – Ewaluacja mid-term Programu pomocowego PARP w ramach POIR – rozpoczęło się w pierwszej połowie 2019 r. Jak widać, ewaluacja już w momencie uruchomienia dysponowała szerokim zakresem informacji, systematycznie uzupełnianym (m.in. przez wyniki równoległe prowadzonych pomiarów BI i analiz kontrfaktycznych – por. pkt 5 i 6). Dodatkowo, w ramach badania przewidziano uzupełniające metody gromadzenia i analizy danych, w szczególności zaplanowane do wykorzystania w celu pełnej implementacji koncepcji ewaluacji opartej na teorii. W szczególności w badaniu przewidziano i zrealizowano:

- **Pogłębioną analizę danych zastanych** – w tym innych raportów (poza pochodzącymi z wyżej wymienionych badań), wyników analiz etc. oraz danych pochodzących z systemów monitorowania, w tym SL2014 oraz LSI PARP. Na tym etapie uwzględniano wyniki aktualnych badań, w tym m.in. prowadzonej równoległe na zlecenie PARP: „Ewaluacji mid-term projektu pozakonkursowego Inno_Lab – Centrum analiz i pilotaży nowych instrumentów” oraz „Analizy efektów wybranych działań POIR i POPW na poziomie sektorowym i makroekonomicznym za pomocą modelu makroekonomicznego”. Pełna lista źródeł wykorzystanych w ewaluacji mid-term została przedstawiona w aneksie.
- **Badania ilościowe wnioskodawców nieskutecznych** – z wykorzystaniem techniki CAWI, wspieranej CATI (mixed-method). Głównym ich celem było zbadanie zakresu występowania tzw. efektu zachęty, czemu służyć miało ustalenie czy, a jeśli tak, to w jakim stopniu i kiedy nieskuteczni wnioskodawcy podjęli się realizacji projektów, które uzyskały negatywną ocenę wniosku. Ostatecznie udało się uzyskać ogółem 540 kompletnych ankiet, wypełnionych przez reprezentantów firm, aplikujących do sześciu instrumentów Programu pomocowego PARP (tj. poddziałań 2.3.1, 2.3.2, 2.3.4, 3.1.5, 3.2.1, 3.3.3 POIR).
- **Badania jakościowe w formie studiów przypadku** – ważny wkład informacyjny, wspierający wnioskowanie w ramach ewaluacji mid-term, stanowiły studia przypadku, które wykonane zostały w grupie projektów zakończonych, we wszystkich instrumentach objętych ewaluacją⁶¹. Ogółem zrealizowano 20 pogłębionych studiów przypadku (po dwa w każdym instrumencie niekluczowym oraz cztery, w ramach poddziałania 3.2.1), w skład których wchodziła m.in. analiza dokumentacji projektowej, wizyta na miejscu projektu i wreszcie wywiady z przedstawicielami beneficjenta oraz jego otoczenia. Każdy przypadek stanowił empiryczną weryfikację teorii zmiany danego instrumentu pomocowego PARP.
- **Badania jakościowe w formie wywiadów pogłębionych z interesariuszami Programu** – w ramach ewaluacji mid-term starano się uchwycić szerokie spektrum postawi i opinii związanych z realizacją Programu. W tym celu zrealizowano 33 IDI, w ramach których rozmawiano m.in. z przedstawicielami administracji i struktur zarządzania Programem, reprezentantami świata nauki oraz badań, instytucji branżowych, czy wreszcie ekspertami oceniającymi wnioski o dofinansowanie.
- **Konsultacje wyników badania** – finalny etap walidacji wyników ewaluacji mid-term oraz wzmocnienia ich użyteczności, stanowił cykl warsztatów i spotkań. Po realizacji analiz właściwych przeprowadzono m.in. pięć warsztatów eksperckich, uwzględniających zarówno poziom operacyjny

⁶¹ Poza projektem Inno_Lab, który, jak wspomniano, objęty był osobnym procesem badawczym.

zarządzania Programem jak również strategiczny, z przedstawicielami kierownictwa PARP oraz IZ POIR. W szczególności dwa ostatnie miały na celu wspomóc proces projektowania instrumentów wsparcia, przygotowywanych na potrzeby kolejnej perspektywy finansowej na lata 2021-2027, realizowanej w Polsce w ramach polityki spójności UE.

Podsumowanie zastosowanych metod gromadzenia i analizy danych w ramach poszczególnych instrumentów wsparcia Programu, przedstawia poniższa tabela.

Tabela 6 Wykorzystane metody w ramach ewaluacji mid-term poszczególnych instrumentów Programu pomocowego PARP

Instrument POIR	Analiza danych zastanych	Analizy kontrfaktyczne GUS	Badanie kwestionariuszowe wśród nieskutecznych wnioskodawców	Studia przypadku	Wywiady pogłębione z interesariuszami i ekspertami	Warsztaty eksperckie
2.3.1	✓		✓	✓	✓	✓
2.3.2	✓	✓	✓	✓	✓	✓
2.3.3	✓			✓	✓	✓
2.3.4	✓		✓	✓	✓	✓
2.3.5	✓			✓	✓	✓
2.5	✓			✓	✓	✓
3.1.5	✓			✓	✓	✓
3.2.1	✓	✓	✓	✓	✓	✓
3.3.3	✓	✓	✓	✓	✓	✓

Źródło: opracowanie własne

Szczegółowa metodyka realizacji badań i analiz, wynikająca z zastosowania powyższych metod, przedstawiona została w raporcie metodologicznym. Natomiast w dalszej części rozdziału, przybliżona została specyfika zrealizowanych analiz kontrfaktycznych, które stanowią – tak jak wskazano na wstępie – podstawę do rygorystycznej oceny skuteczności udzielonego wsparcia.

6.2.2. Analizy kontrfaktyczne

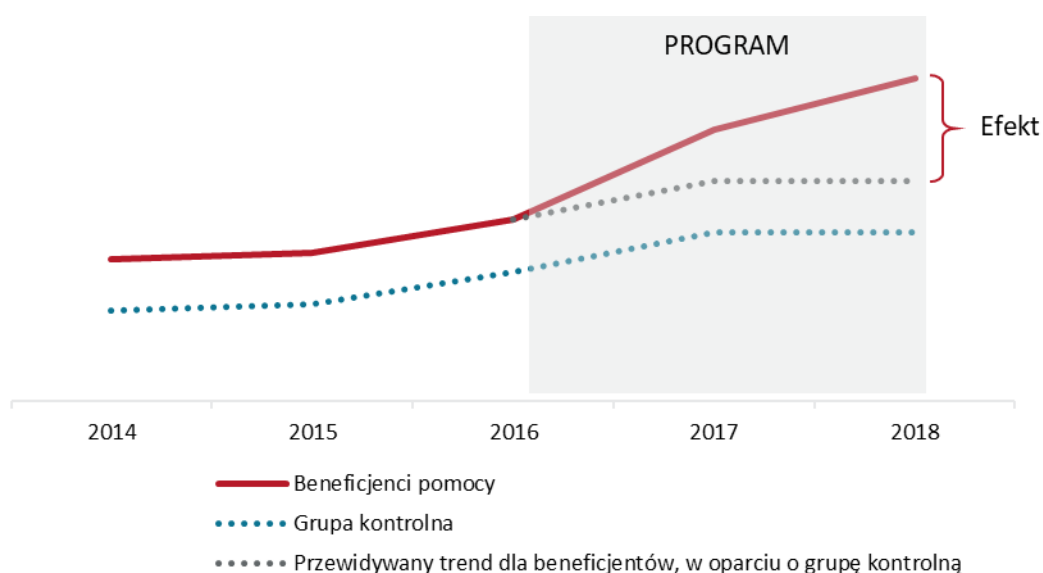
Problem badawczy

Głównym wyzwaniem oceny skuteczności jest ustalenie na ile obserwowane u beneficjentów zmiany, stanowią efekt przyczynowy udzielonej pomocy a na ile są efektem zdarzeń i uwarunkowań od niej niezależnych. Oszacowanie efektów przyczynowych wsparcia, wymaga ustalenia co stałoby się z beneficjentami (w tym przypadku Programu PARP), gdyby nie otrzymali przedmiotowej pomocy publicznej. Ponieważ pomoc została już im udzielona, skutki ewentualnego braku wsparcia nie mogą być zaobserwowane – jest to tzw. sytuacja

kontrafaktyczna (czysto hipotetyczna). W literaturze przedmiotu określa się ją fundamentalnym problemem wnioskowania przyczynowego⁶².

Choć na poziomie jednostkowym problem jest nierozwiązywalny, to na poziomie badanych zbiorowości często mamy do czynienia z sytuacją, w której tylko część jednostek poddanych jest oddziaływaniu danego bodźca. Po przyjęciu dodatkowych założeń możliwe jest wykorzystanie podmiotów nieobjętych wsparciem, jako tzw. grupy kontrolnej, stanowiącej przybliżenie sytuacji kontrafaktycznej dla grupy beneficjentów. W praktyce koniecznym jest jednak przyjęcie mocnego i jednocześnie nietestowalnego w pełni założenia o tzw. równoległości trendów. Przyjmuje się w nim, że bez wsparcia, sytuacja beneficjentów zmieniłaby się w czasie identycznie jak sytuacja jednostek w obserwowanej grupie kontrolnej.

Rysunek 11 Oszacowanie efektu z wykorzystaniem założenia o równoległości trendów



Źródło: opracowanie własne

Mechanizmy selekcyjne i ich kontrola

Niestety założenie o równoległości trendów jest trudne, zarówno do spełnienia jak i weryfikacji. Wynika to m.in. z występowania w programach publicznych mechanizmów selekcyjnych, często o nieznanym kierunku i sile oddziaływania. Mechanizmy te powiązane są zarówno z czynnikami ograniczającymi dostęp do wsparcia (kryteria oceny wniosków) jak również indywidualnymi cechami jednostek, które decydują się przystąpić do danego programu (czynniki motywacyjne, np. w zakresie chęci podejmowania inwestycji w obszarze innowacji). W rezultacie beneficjenci są najczęściej nielosową próbą, różniącą się od populacji firm, która wsparcia nie otrzymała. Może się zdarzyć, że cechy wyróżniające

⁶² Por. Holland P., „Statistics and Causal Inference”, Journal of the American Statistical Association Vol. 81, Nr 396, 1986, s. 945-960.

beneficjentów pozostają w silnym związku z planowanymi celami interwencji. W tej sytuacji obserwowane zmiany w grupie beneficjentów, mogą nie być efektem wsparcia, lecz wynikać w całości ze specyfiki danej grupy i zaobserwowane byłyby również niezależnie od udzielonej pomocy. W tej sytuacji porównanie zmian u beneficjentów z różniącą się grupą kontrolną, prowadzi do obciążonych szacunków dotyczących efektów interwencji.

Część różnic między beneficjentami i grupą porównawczą można kontrolować, bowiem są wyrażane poprzez obserwowane charakterystyki (np. wielkość firmy, sektor działalności, wyniki finansowe itp.). Inne – jak wspomniane czynniki motywacyjne, skłonność do ryzyka itp. - są trudne do uchwycenia (mają charakter cech nieobserwowalnych). Celem analiz kontrfaktycznych jest zatem uchwycenie wszystkich kluczowych różnic z punktu widzenia procesu selekcji oraz oczekiwanych efektów wsparcia. W przypadku programów adresowanych do przedsiębiorstw, istotnym czynnikiem u podmiotów niekorzystających ze wsparcia, jest skłonność do finansowania inwestycji danego typu (np. wdrożeń innowacyjnych produktów). W ramach przedmiotowego badania, tam gdzie umożliwiały to dostępne dane, kontrolowano to zagadnienie, poprzez wybór grupy porównawczej spośród nieskutecznych wnioskodawców, tj. podmiotów, które bez powodzenia ubiegały się o wsparcia – w tych samych instrumentach pomocowych oraz w tym samym czasie, co faktyczni beneficjenci. Oczywiście w analizach kontrolowano również inne cechy, które pozwoliły zniwelować ewentualne, istotne różnice między beneficjentami oraz dobranymi jednostkami kontrolnymi.

Kontrola była prowadzona z wykorzystaniem techniki dopasowania, bazującej na oszacowaniu prawdopodobieństwa uzyskania wsparcia, przy kontroli wskazanego zestawu cech (ang. *Propensity Score Matching* – PSM). Technika ta ma szerokie zastosowanie, z uwagi na pożądane właściwości balansujące, które pozwalają dobrać grupę kontrolną, przy zastosowaniu podobieństwa na poziomie wielu charakterystyk. Szczegóły podejścia, w tym zestaw charakterystyk kontrolowanych w modelach dopasowania, oraz wyniki przeprowadzonych analiz z wykorzystaniem techniki PSM, przedstawiono w aneksie do raportu.

Szacowane efekty

Uzupełniająco do zastosowanej kontroli cech podobieństwa, w analizach wykorzystano również dodatkową korektę w szacowaniu efektów przyczynowych - tzw. podwójną różnicę (ang. *difference in differences* – DID). W jej przypadku efekty szacowane są w postaci pomiaru względnej wartości zmiany analizowanego wskaźnika w czasie w grupie beneficjentów (pierwsza różnica), w porównaniu do analogicznej zmiany obserwowanej w dopasowanej grupie kontrolnej (druga różnica). W ten sposób dodatkowo kontrolowane są ewentualne, pierwotne różnice międzygrupowe, w obszarze badanych efektów.

W praktyce dla każdego badanego wskaźnika efektu, oszacowane zostały trzy różnice DID – osobno dla lat 2015-2016, 2015-2017 oraz 2015-2018. Każdorazowo efekt szacowany był więc jako względna zmiana sytuacji, w porównaniu do roku bazowego, którym był rok 2015.

Poprzedzał on bowiem faktyczne udzielenie wsparcia beneficjentom czy też, innymi słowy, był ostatnim momentem, który pozostawał poza ewentualnym oddziaływaniem pomocy publicznej.

Przyjęcie przedstawionego schematu oszacowań efektów (trzykrotny pomiar), ma szczególne znaczenie w kontekście czasu, w którym realizowana jest ewaluacja mid-term oraz typu analizowanych efektów. Dla przykładu, w przypadku efektów w obrębie nakładów, możliwy jest okresowy wzrost wartości wskaźników w okresie wzmożonej pracy, jeszcze w trakcie realizacji projektu. Wraz z zakończeniem inwestycji, może się okazać, że nastąpi spadek wartości nakładów, przy jednoczesnym wzroście w innych obszarach (związanych np. z wielkością sprzedaży). Wybór momentu pomiaru ma więc kluczowe znaczenie, z punktu widzenia dokonywanej oceny efektów pomocy na danym etapie wdrażania Programu.

Biorąc pod uwagę relatywnie krótki czas pomiaru w stosunku do momentu zakończenia interwencji, a nawet jej uruchomienia, główna uwaga w zakresie analizy wpływu interwencji, skoncentrowana została właśnie na analizie tzw. efektów bieżących (krótkoterminowych). W badaniach kontrfaktycznych zbyt krótki czas na ujawnienie się efektów wsparcia powoduje, że często są one bardzo ograniczone lub po prostu niemożliwe do uchwycenia. Dofinansowane projekty realizowane w przedsiębiorstwach, będą przynosiły owoce w postaci np. poprawy wyników finansowych czy też umocnienia pozycji konkurencyjnej przedsiębiorstw, dopiero po pewnym czasie. Samo uruchomienie wsparcia publicznego nie musi bowiem przekładać się na natychmiastowe efekty rynkowe. Z drugiej strony, pomoc powinna być bodźcem, który wywoła określone mechanizmy behawioralne wśród przedsiębiorstw, w tym pozytywnie wpłynie na ich decyzje inwestycyjne i biznesowe. Przekładając to na język metodyki oceny efektów wsparcia publicznego, stosowanego przez KE, wsparcie publiczne powinno przełożyć się na wystąpienie tzw. efektu zachęty. W szczególności w dokumencie poświęconym metodologii ewaluacji pomocy publicznej, KE wskazuje na konieczność zbadania, czy wsparcie miało istotny wpływ na zachowanie beneficjentów pomocy (w zakresie podjęcia decyzji o inwestycji)⁶³. Jest to jeden z podstawowych wymiarów weryfikacji występowania efektów bezpośrednich wsparcia (krótkoterminowych, bieżących).

Przeprowadzona analiza bieżących skutków interwencji odnosi się więc do tego czy uzyskanie wsparcia wpływa na decyzje przedsiębiorstw co do skali, czasu i zakresu realizowanych inwestycji, zatrudnienia oraz bieżących decyzji finansowych, odzwierciedlających się w przepływach pieniężnych, płynności finansowej i zadłużeniu. W ramach prac koncepcyjnych dot. analiz kontrfaktycznych, w raporcie metodologicznym GUS, we współpracy z PARP i ewaluatorem, wypracował listę wskaźników, które umożliwią weryfikację występowania efektów bieżących dla analizowanych instrumentów wsparcia

⁶³ COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT, Common methodology for State aid evaluation, Brussels, 28.5.2014 SWD(2014) 179 final

Programu pomocowego PARP w ramach POIR⁶⁴. Poza tym, w analizach uwzględniono przewidziane w Planie ewaluacji wskaźniki, odnoszące się do docelowych skutków interwencji. W badaniu kontryfakcyjnym analizowano następujące wskaźniki:

Tabela 7 Wskaźniki badane w analizach kontryfakcyjnych

L.p.	Nazwa wskaźnika	Źródło	Okres
1	Nakłady ogółem	SP	2015-2018
2	Nakłady ogółem ze środków własnych	SP	2015-2018
3	Nakłady ogółem finansowane z kredytów i pożyczek krajowych	SP	2015-2018
4	Nakłady na środki trwałe	SP	2015-2018
5	Rzeczowe aktywa trwałe	SP	2015-2018
6	Zakup - maszyny i urządzenia techniczne	SP	2015-2018
7	Maszyny i urządzenia techniczne z nakładami na ich budowę, zakup i	SP	2015-2018
8	Średnia suma nakładów ogółem, poniesionych w latach 2016-2018	SP	2015-2018
9	Średnie roczne nakłady ogółem, ponoszone w latach w latach 2016-2018	SP	2015-2018
10	Udział firm ponoszących nakłady na wewnętrzną działalność B+R	SP	2015-2018
11	Udział firm ponoszących nakłady na zewnętrzną działalność B+R	SP	2015-2018
12	Nakłady na wartości niematerialne i prawne	SP	2015-2018
13	Aktywa trwałe - koszty zakończonych prac rozwojowych	SP	2015-2018
14	Przychody netto ze sprzedaży	SP	2015-2018
15	Przychody netto ze sprzedaży produktów	SP	2015-2018
16	Przychody netto ze sprzedaży na eksport	SP	2015-2018
17	Przychody netto ze sprzedaży produktów na eksport	SP	2015-2018
18	Udział przychodów netto ze sprzedaży na eksport w przychodach ogółem	SP	2015-2018
19	Przeciętna liczba zatrudnionych w etatach	SP	2015-2018
20	Pracujący w osobach (stan na 31 XII)	SP	2015-2018
21	Koszty operacyjne - koszty wynagrodzeń (tys. zł)	SP	2015-2018
22	Wskaźnik płynności finansowej krótkookresowej (I): Cash ratio	SP	2015-2018
23	Wskaźnik płynności finansowej krótkookresowej (II): Quick ratio	SP	2015-2018
24	Wskaźnik płynności finansowej krótkookresowej (III): Current ratio	SP	2015-2018
25	Wskaźnik płynności finansowej długookresowej (I)	SP	2015-2018
26	Wskaźnik płynności finansowej długookresowej (II)	SP	2015-2018
27	Koszty usług obcych	SP	2015-2018
28	Koszty zużycia materiałów i energii	SP	2015-2018
29	Udział firm, które w latach 2016-2018 wprowadziły nowe lub ulepszone	PNT-02	2016-2018
30	Udział firm, które w latach 2016-2018 wprowadziły nowe lub ulepszone	PNT-02	2016-2018

Źródło: opracowanie własne

⁶⁴ Propozycja przedstawiona została w raporcie metodologicznym pn. „Ustalenie wartości wybranych wskaźników ekonomicznych dla odbiorców pomocy, udzielanej za pośrednictwem PARP w ramach POIR i POPW, oraz dla dobranych grup kontrolnych – etap 1. Studium wykonalności”, GUS 2018

W szacowaniu efektów wykorzystano poświęcone do tego moduły pakietu statystycznego STATA, w tym przede wszystkim *psmatch2* (pakiet użytkowników) oraz *teffects*. Ten ostatni umożliwił oszacowanie błędów standardowych dla efektów netto, uwzględniających fakt dopasowania grupy kontrolnej w oparciu o oszacowane prawdopodobieństwo bycia objętym interwencją⁶⁵.

Źródła danych

W analizach kontrfaktycznych wykorzystano dane PARP (baza wnioskodawców i beneficjentów poszczególnych instrumentów Programu pomocowego), GUS (wyniki sprawozdań przedsiębiorstw za lata 2015-2018). Przy czym, jak już wcześniej zaznaczono, w przypadku danych statystyki publicznej, ani przedstawiciele wykonawcy badania ani PARP, nie mieli dostępu do danych jednostkowych, z uwagi na obowiązującą tajemnicę statystyczną. Wszelkie operacje na danych odbywały się zdalnie, za pośrednictwem pracowników GUS. Dobór źródeł danych do analizy, bazował na doświadczeniach z wcześniejszych etapów ewaluacji. W konsekwencji skorzystano z danych gromadzonych w ramach następujących badań statystycznych GUS:

- SP (Roczna ankieta przedsiębiorstwa), za lata 2015-2018;
- PNT-02 (Sprawozdanie o innowacjach w przemyśle), za lata 2016-18.

W przypadku ostatniego ze zbiorów, zdecydowano się ograniczyć liczbę analizowanych sprawozdań z uwagi na specyfikę badania, w którym większość zmiennych (m.in. w zakresie wprowadzonych na rynek innowacji) odnosi się do okresu ostatnich trzech lat. W przypadku badania PNT-02 z 2019 roku, sprawozdawany był okres od 2016-2018, a więc w praktyce pierwszy w którym mogły ujawnić się jakiegokolwiek efekty wsparcia Programu w badanym okresie, tj. nowe produkty wprowadzane do oferty firmy.

Weryfikacja oszacowań efektów

Uzyskane oszacowania efektów przeszły fazę walidacji, mającej na celu sprawdzenie na ile są one stabilne i niezależne od parametrów danego modelu. Innymi słowy zweryfikowano założenie o równoległości trendów. W toku badania zastosowano walidację wyników, polegającą na:

- Zastosowaniu różnych grup populacji do doboru grup kontrolnych (nieskuteczni wnioskodawcy, cała populacja przedsiębiorstw, subpopulacje wyróżnione ze względu na typ wypełnionego sprawozdania);
- Zastosowaniu różnych podejść w doborze grupy kontrolnej (dopasowanie 1 do 1 oraz 1 do wielu);
- Zastosowaniu różnych specyfikacji modeli (testowaniu różnych zestawów zmiennych kontrolowanych w dopasowaniu);

⁶⁵ Por. "Matching on the estimated propensity score". Abadie A., Imbens W. *Harvard University and National Bureau of Economic Research*, 2012.

- Analizie zmiennych kontekstowych – w teorii nie będących pod wpływem oddziaływania wsparcia, a tym samym zmieniających się w grupie beneficjentów z dynamiką obserwowaną w grupie kontrolnej (w całym badanym okresie).

Ograniczenia przeprowadzonych analiz kontrfaktycznych

Przeprowadzone analizy mają istotnych kilka ograniczeń, o których należy wspomnieć.

- Pierwsze z nich wynika z wykorzystanych danych sprawozdawczych GUS, które mają wpływ na możliwość uogólniania wyników analizy. Mianowicie dane gromadzone w oparciu o sprawozdanie SP, jest obowiązkowe jedynie dla firm zatrudniających powyżej 9 pracujących. Firmy mniejsze go nie wypełniają. Oznacza to, że grupa ta nie była ujęta w zrealizowanych analizach i wyniki nie mogą być dla niej uogólniane. Co prawda, w przypadku analiz prowadzonych w ramach poddziałania 3.2.1, nie powinno stanowić to dużego obciążenia, bowiem firmy zatrudniającej powyżej 9 osób stanowią ok. 93% beneficjentów – firmy mikro stanowią zatem jedynie 7%. Niestety w przypadku poddziałania 2.3.2 oraz 3.3.3 udział firm mikro jest istotnie większy – wynosi odpowiednio 49% i 45%. Do przedstawionych oszacowań w tych poddziałaniach, należy zatem podchodzić z odpowiednią ostrożnością. Z kolei badanie PNT-02 obejmuje tylko firmy z sekcji C. W każdym przypadku mamy więc do czynienia z nieco inną grupą badanych jednostek. Stanowiło to z jednej strony pewne ograniczenie dla możliwości uogólniania wyników, z drugiej wsparło proces walidacji wyników (Więcej na ten temat przedstawiono w aneksie do raportu).
- W zależności od szacowanych wskaźników efektu oraz typu interwencji, wykorzystywane były różne grupy kontrolne. Biorąc pod uwagę opisane wcześniej założenia podejścia kontrfaktycznego, optymalnie byłoby zawsze móc wykorzystać do porównań z beneficjentami, grupę kontrolną utworzoną spośród tzw. nieskutecznych wnioskodawców (z uwagi na możliwość uwzględnienia m.in. nieobserwowalnych czynników motywacyjnych do realizacji przedmiotowych inwestycji). Niestety nie zawsze było to jednak możliwe. Pula takich podmiotów w części instrumentów była zbyt mała (często mniejsza od grupy beneficjentów), co uniemożliwiało uzyskanie satysfakcjonującego poziomu podobieństwa do grupy beneficjentów, i tym samym kluczowe założenia przyjmowane w podejściu nie były możliwe do spełnienia. Z tego powodu nieskuteczni wnioskodawcy zostali wykorzystani do utworzenia grupy kontrolnej wyłącznie w przypadku wskaźników szacowanych w oparciu o zbiór danych SP, oraz w grupie beneficjentów poddziałania 3.2.1. W przypadku analiz w zakresie efektów szacowanych na podstawie danych PNT-02 (w praktyce były to dwa wskaźniki), oraz poddziałań 2.3.2 oraz 3.3.3, za grupę kontrolną posłużyły wszystkie podmioty, które nie otrzymały wsparcia, w tym firmy, które się o to wsparcie nie ubiegały.
- Choć w badaniu szacowane były również wskaźniki odnoszące się do końcowych efektów wsparcia (przychody, zatrudnienie itd.), to należy mieć świadomość, że z uwagi na wczesny moment dokonanego pomiaru (ostatni, dostępny w danych GUS

okres sprawozdawczy, odnosi się do 2018 r.), nie jest możliwe wyciąganie wniosków o skuteczności pomocy w przedmiotowym zakresie. Należy wstrzymać się z tym, co najmniej do zaplanowanej ewaluacji ex post Programu pomocowego PARP.

Niezależnie od przedstawionych ograniczeń, przeprowadzone analizy przynoszą wiele cennych spostrzeżeń, w szczególności w kontekście analizowanych efektów bieżących wsparcia. W tym miejscu należy podkreślić znaczenie udziału GUS oraz pracowników statystyki publicznej w realizację przedmiotowego badania. Dzięki ich profesjonalnemu wsparciu oraz wysokiemu zaangażowaniu, możliwe było wykonanie zaawansowanych analiz, których wyniki mają dużą wartość poznawczą. Wykonawca badania w tym miejscu pragnie podziękować ekspertom GUS za współpracę.

7. Weryfikacja teorii zmiany instrumentów kluczowych Programu pomocowego PARP

7.1.1. Poddziałanie 3.2.1 POIR

7.1.2. Teoria zmiany

Uzasadnienie uruchomienia instrumentu oraz jego oczekiwane skutki

Poddziałanie 3.2.1 – „Badania na rynek” – to największy pod względem wartości instrument wsparcia przedsiębiorstw wdrażany przez PARP w ramach PO IR. Łącznie jego budżet to blisko 1 mld euro⁶⁶, co stanowi ok. 69% analizowanego programu pomocowego PARP. Postawiono przed nim również ambitne cele, wyrażone m.in. przez wskaźniki rezultatu bezpośredniego, w tym przede wszystkim oczekiwaną wartość przychodów ze sprzedaży nowych lub udoskonalonych produktów/procesów, wdrożonych w ramach POIR. Dla roku docelowego 2023, ustalona ona została na poziomie blisko 3,8 mld zł⁶⁷. Średnia wartość tego wskaźnika na firmę⁶⁸ wynosi ok. 15,2 mln zł. Równie ambitnie określony został wskaźnik produktu, w postaci inwestycji prywatnych uzupełniających wsparcie publiczne dla przedsiębiorstw. Jego oczekiwana wartość zagregowana do roku 2023 to ponad 4,4 mld. zł. Łączna wartość projektów realizowanych w ramach poddziałania wyniesie więc blisko 9 mld zł. Powyższe rezultaty mają być osiągnięte dzięki bezzwrotnemu wsparciu przedsiębiorstw z sektora MŚP, w procesie wdrażania wyników prac B+R.

Bezpośrednim uzasadnieniem dla uruchomienia przedmiotowej interwencji jest – zgodnie z dokumentacją programową, jak również zasadami udzielania pomocy publicznej ustalonymi na poziomie GBER – fakt występowania niedoskonałości rynku, polegający na ograniczonej działalności innowacyjnej przedsiębiorstw MŚP, co ma być efektem braku wystarczających środków na inwestycję w przedsięwzięcia o podwyższonym ryzyku. Zgodnie z SZOOP POIR:

⁶⁶ Wartość ta ulegała relatywnie niewielkim zmianom w kolejnych wersjach SZOOP, w sierpniu 2015 r. wartość ta wynosiła 1 047 894 355 EUR, w kwietniu 2019 r. było to 1 085 099 540 EUR. Wg stanu na grudzień 2019 r. budżet instrumentu został określony na 995 099 540 EUR.

⁶⁷ Odpowiednio 3 409 724 250 PLN – regiony słabiej rozwinięte oraz 368 250 219 – regiony lepiej rozwinięte. Wartość ta została zwiększona aktualizacją SZOOP POIR z dn. 06.09.2019 r. Wartości docelowe omawianego wskaźnika zostały zwiększone blisko dwukrotnie (dot. to przede wszystkim regionów słabiej rozwiniętych).

⁶⁸ Docelową liczbę firm (beneficjentów) określono w zał. nr 2 do SZOOP POIR. Wg stanu na koniec 2019 wynosiła ona 249 podmiotów.

Udostępnienie wsparcia publicznego w tym obszarze jest istotne także z uwagi na brak na rynku komercyjnym instrumentów finansowych, obejmujących ryzykowne inwestycje dotyczące wdrożeń prac B+R⁶⁹.

Na analogiczne problemy zwrócono uwagę w Rozporządzeniu GBER⁷⁰:

MŚP mają często trudności z uzyskaniem kapitału lub pożyczek z uwagi na niechęć niektórych rynków finansowych do podejmowania ryzyka oraz ograniczone zabezpieczenia, jakie MŚP mogą zaoferować. Ograniczone zasoby mogą im również ograniczyć dostęp do informacji dotyczącej w szczególności nowych technologii i potencjalnych rynków. Aby ułatwić rozwój działalności gospodarczej MŚP, niektóre kategorie pomocy, w przypadkach gdy są przyznawane na rzecz takich przedsiębiorstw, powinny zatem podlegać wyłączeniu na mocy niniejszego rozporządzenia. Kategorie te powinny obejmować w szczególności pomoc inwestycyjną dla MŚP oraz udział MŚP w targach.

Efekty krótkoterminowe

Jak wynika z zapisów dokumentów programowych PO IR, wywiadów z autorami Programu oraz przedstawicielami instytucji zaangażowanych w jego wdrażanie, oczekiwanym efektem wsparcia w perspektywie krótkoterminowej jest wprowadzenie na rynek innowacyjnych wyrobów i usług wdrażanych przez przedsiębiorstwa z sektora MŚP. Służyć temu ma wsparcie finansowe firm na dokonanie niezbędnych inwestycji (zakup środków trwałych – maszyn i urządzeń) oraz doradztwo w zakresie rozwijania wypracowanych lub zakupionych wyników badań. Wprowadzone na rynek produkty mają przynieść przedsiębiorcom wymierne korzyści finansowe. Zapewnione w ramach poddziałania środki mają również zapewnić dodatkową – poza bezpośrednim wsparciem – motywację do podjęcia się realizacji prac badawczo-rozwojowych przez firmy sektora MŚP, a także zwiększyć efektywność wsparcia na etap badawczy projektów, udzielanego w POIR w ramach programu pomocowego Narodowego Centrum Badań i Rozwoju (NCBiR).⁷¹ Instrument w założeniu jest bowiem komplementarny do wsparcia oferowanego w osi I. PO IR (w której NCBiR dofinansowuje firmom prowadzenie prac B+R), zapewniając środki na wdrożenie na rynek wyników projektów badawczych.

W teorii zmiany tego instrumentu, na poziomie efektów krótkoterminowych, warto wyróżnić również oczekiwane efekty pośrednie wsparcia, w tym oddziaływanie projektów na podmioty prowadzące prace B+R (dostarczające wyniki tych prac w związku z projektem POIR). Interwencja jako taka nie zawęży potencjalnego kręgu podmiotów mogących świadczyć usługi w tym zakresie. Znaleźć mogą się więc tu zarówno jednostki naukowe, instytuty badawcze, czy też podmioty prywatne. Drugim pośrednio oczekiwanym wymiarem

⁶⁹ Por. *Szczegółowy Opis Osi Priorytetowych PO IR 2014-2020*, Warszawa 2019, wersja obowiązująca od 17.12.2019 do 20.02.2020.

⁷⁰ Por. wprowadzenie do GBER, akapit (40).

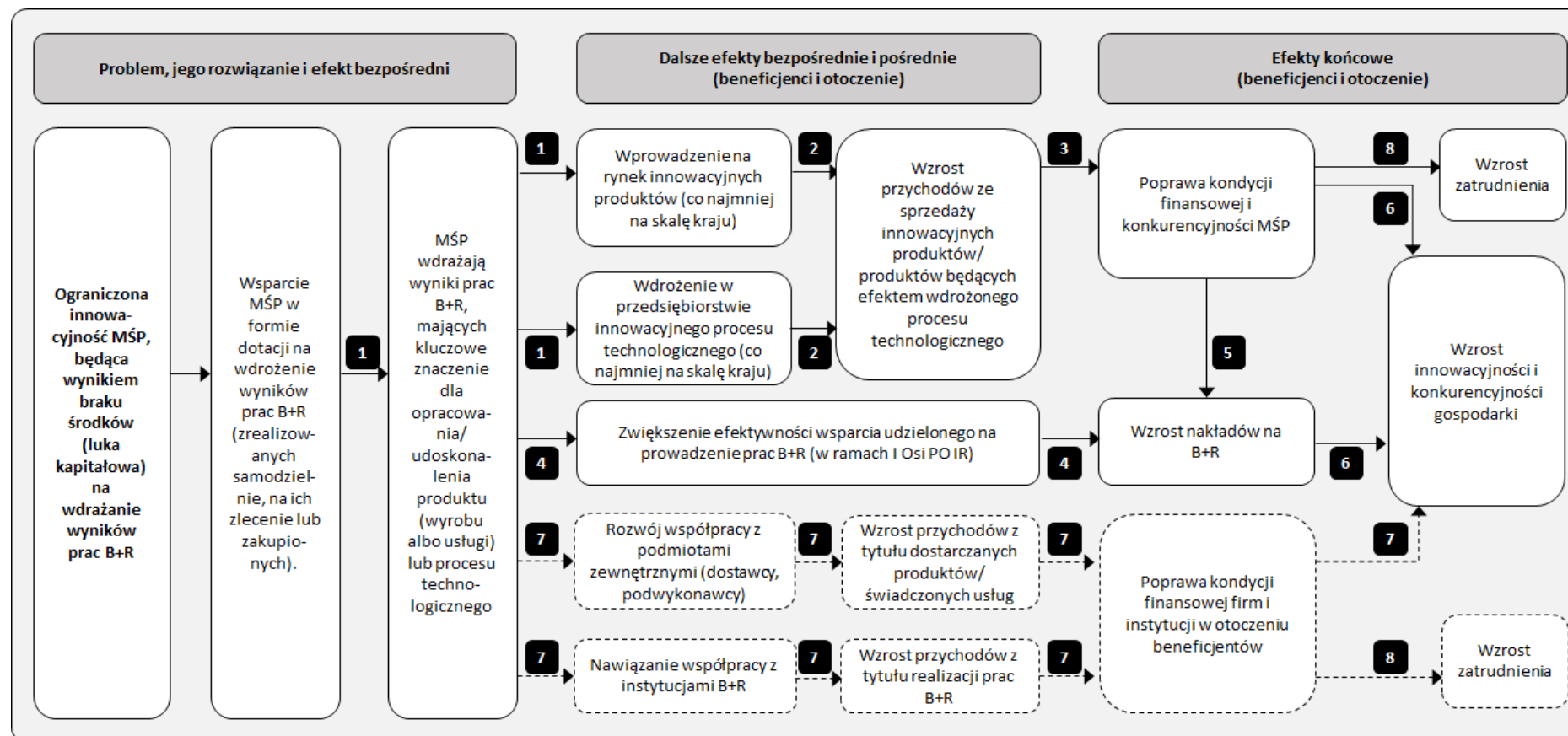
⁷¹ Por. *SZOOP PO IR 2014-2020*, Warszawa 2019.

oddziaływania inwestycji zrealizowanych w ramach poddziałania jest szeroko rozumiany rozwój kooperantów – dostawców, firm współpracujących, usługodawców itd., których działalność ma rosnąć niejako równolegle do firm wspartych w ramach POIR. Na poziomie kooperantów można wyróżnić z jednej strony dostawców technologii, która kupowana jest w związku z zaplanowanymi wdrożeniami (współpraca projektowa) oraz kooperantów, dostawców itd. pozostających w stałej lub czasowej współpracy z beneficjentem, w związku z prowadzoną przez niego działalnością gospodarczą (współpraca poza projektowa). Oddziaływanie na te pomioty, w założeniu ma przekształcić się w efekty długoterminowe instrumentu, scharakteryzowane poniżej.

Efekty długoterminowe

W perspektywie długoterminowej wsparcie udzielane w ramach „Badań na rynek”, ma przełożyć się na ogólny rozwój wspartych przedsiębiorstw, przez co należy rozumieć poprawę ich wyników finansowych, wyższą konkurencyjność oraz wzrost zatrudnienia. Jednocześnie ambicją omawianego instrumentu jest wywołanie efektów odczuwanych na poziomie makro-, w postaci wzrostu innowacyjności i konkurencyjności całej gospodarki – zarówno jako skutek bezpośredniego wsparcia beneficjentów korzystających ze środków w ramach poddziałania 3.2.1, jak i w wyniku wywołanych efektów pośrednich. Wśród oczekiwanych długoterminowych rezultatów projektów poddziałania 3.2.1 wymienia się również zwiększenie nakładów na B+R w sektorze MŚP, z jednej strony dzięki pozytywnym rezultatom biznesowym zrealizowanych wdrożeń i osiągnięciu sukcesu rynkowego nowych produktów, a z drugiej dzięki pozytywnym doświadczeniom, w tym podniesieniu potencjału innowacyjnego, na etapie prac badawczych realizowanych na potrzeby wdrożeń w ramach poddziałania 3.2.1. Opisany mechanizm podsumowany został na poniższym schemacie.

Rysunek 12. Schemat logiczny poddziałania 3.2.1 POIR – Badania na rynek⁷²



Źródło: opracowanie własne

⁷² Warto nadmienić, że od 2017 r. w ramach instrumentu realizowane były tzw. konkursy dedykowane, mające w założeniu służyć koncentracji części alokacji na wybranych dziedzinach (np. elektromobilność), obszarach (np. miast średnich) lub wpisujących się w założenia zwiększania dostępności produktów dla osób z ograniczeniami funkcjonalnymi. Konkursy te realizowane są równoległe z naborami ogólnymi. Wskazane doprecyzowania nie zmieniały jednak co do zasady ogólnej teorii zmiany przedstawionej na powyższym schemacie.

Kluczowe założenia warunkujące skuteczność interwencji

Wystąpienie opisanego ciągu przyczynowego zdarzeń wymaga spełnienia wielu założeń. Poniżej przedstawiono poszczególne relacje przyczynowo skutkowe (ich numeracja odpowiada oznaczeniom na wcześniejszym schemacie) oraz główne założenia, które warunkują ich wystąpienie.

Relacja przyczynowa nr 1: Dzięki dofinansowaniu, MŚP wdrażają wyniki prac B+R, w wyniku których wprowadzają na rynek innowacyjne produkty/ wprowadzają w firmie innowacyjny proces technologiczny.

Założenia:

- 1) Beneficjenci bez wsparcia publicznego nie zrealizowaliby danego projektu, dofinansowanego w ramach poddziałania 3.2.1 PO IR - w określonym przedmiocie, skali lub czasie i tym samym nie wprowadziliby do sprzedaży innowacyjnych rozwiązań (wyrobów lub usług). Założenie to oznacza, że zdefiniowana na poziomie programu niedoskonałość rynku – stanowiąca uzasadnienie dla uruchomienia instrumentu – została poprawnie zidentyfikowana i pozostaje aktualna w całym okresie realizacji interwencji.
- 2) Obecność systemu selekcji, skutkującego wyborem firm o wystarczającym potencjale i zasobach do realizacji wspartych projektów. Innymi słowy system wyboru projektów, eliminuje z niego te firmy, które nie byłyby w stanie zrealizować projektu (z uwagi na brak potencjału, doświadczenia, zasobów itd.).
- 3) Obecność systemu selekcji eliminującego projekty, które nie wpisują się w teorię programu.

Relacja przyczynowa nr 2: W wyniku wprowadzenia do oferty nowych produktów, firmy uzyskują przychody z tytułu ich sprzedaży i/lub w wyniku wprowadzenia nowych procesów technologicznych nastąpiło usprawnienie/ podniesienie jakości działań realizowanych w firmie, skutkujących wzrostem przychodów ze sprzedaży⁷³.

Założenia:

- 4) Firmy podjęły trafne decyzje inwestycyjne przygotowując projekt i ubiegając się o wsparcie (tj. trafne określenie grup docelowych/klientów i popytu na dany produkt/ trafna diagnoza dot. występowania innych, potencjalnie konkurencyjnych rozwiązań na rynku).
- 5) Firmy podjęły trafne działania sprzedażowe, marketingowe/ promocyjne itp.
- 6) Firmy dokonały trafnej diagnozy na potrzeby wprowadzonych usprawnień procesowych.

⁷³ Możliwość dofinansowania wprowadzenia w firmie nowych procesów technologicznych dotyczy ostatnich konkursów realizowanych w ramach poddziałania 3.2.1 (zmiany wprowadzone w 2019 r.).

- 7) Nowy proces technologiczny został wdrożony w firmie w poprawny sposób oraz jest wykorzystywany.

Relacja przyczynowa nr 3: Wprowadzenie na rynek innowacyjnych produktów poprawia kondycję finansową i konkurencyjność wspartych MŚP.

Założenia:

- 8) Korzyści finansowe z wprowadzonych innowacji przeważają ich koszty (inwestycje są rentowne).
- 9) Przychody oraz zyski uzyskiwane z tytułu wytworzonych produktów/ wprowadzonych innowacji procesowych, osiągają odpowiednią masę krytyczną, by ich wprowadzenie w firmie miało znaczący charakter/ było widoczne.

Relacja przyczynowa nr 4: Wsparcie wdrożenia wyników prac B+R zwiększa efektywność wsparcia udzielonego na etap badawczy projektów oraz stanowi dodatkową zachętę do prowadzenia B+R (w ramach POIR i po jego zakończeniu).

Założenia:

- 10) Wśród beneficjentów 3.2.1 znajdują się beneficjenci I. osi priorytetowej POIR (podmioty, które uzyskały wsparcie NCBiR na prace badawczo-rozwojowe).
- 11) Dokonane wdrożenia zakończyły się sukcesem rynkowym (tj. innowacyjne produkty, będące efektem prac B+R, znalazły nabywców, a ich sprzedaż przynosi zyski).

Relacja przyczynowa nr 5: Wdrożenie z sukcesem wyników prac B+R przez beneficjentów w dłuższej perspektywie przekłada się na wzrost nakładów na działalność B+R w gospodarce.

Założenia:

- 12) Beneficjenci opierają swój rozwój na działalności innowacyjnej.
- 13) Dokonane wdrożenia zakończyły się sukcesem rynkowym (tj. innowacyjne produkty, będące efektem prac B+R, znalazły nabywców, a ich sprzedaż przynosi zyski).
- 14) Sukces wdrożenia wyników prac B+R prowadzi do zwiększenia atrakcyjności prowadzenia aktywności badawczo-rozwojowej wśród wspartych przedsiębiorstw i osiągnięcia tzw. zmiany behawioralnej, w tym intensyfikacji współpracy z instytucjami B+R.

Relacja przyczynowa nr 6: Wzrost konkurencyjności wspartych przedsiębiorstw oraz nakładów na B+R będzie miał w dłuższej perspektywie wpływ na wzrost innowacyjności i konkurencyjności całej gospodarki.

Założenia:

- 15) Przedsiębiorstwa wdrażające wyniki prac B+R rozwijają się i osiągają dobre wyniki finansowe.
- 16) Beneficjenci opierają swój rozwój na działalności innowacyjnej.
- 17) Ogólny wzrost nakładów na B+R doprowadzi do zauważalnego wzrostu innowacyjności w całej gospodarce.

Relacja przyczynowa nr 7: Wdrożenie wyników prac B+R przez beneficjentów i związane z tym zwiększenie produkcji ma pozytywny wpływ na otoczenie beneficjentów.

Założenia:

- 18) Zrealizowane wdrożenia odnoszą sukces rynkowy, który przekłada się na wzrost sprzedaży i w konsekwencji – zwiększenie zapotrzebowania na wyroby i usługi dostawców i podwykonawców.
- 19) Rozwój firmy poprzez innowację ma dla beneficjentów strategiczny, a nie incydentalny charakter, co umożliwi również rozwój dalszej współpracy z instytucjami B+R.

Relacja przyczynowa nr 8: Efektem realizacji projektów, wdrożonych innowacji oraz poprawy kondycji finansowej firm są nowe miejsca pracy (u beneficjentów oraz w ich otoczeniu).

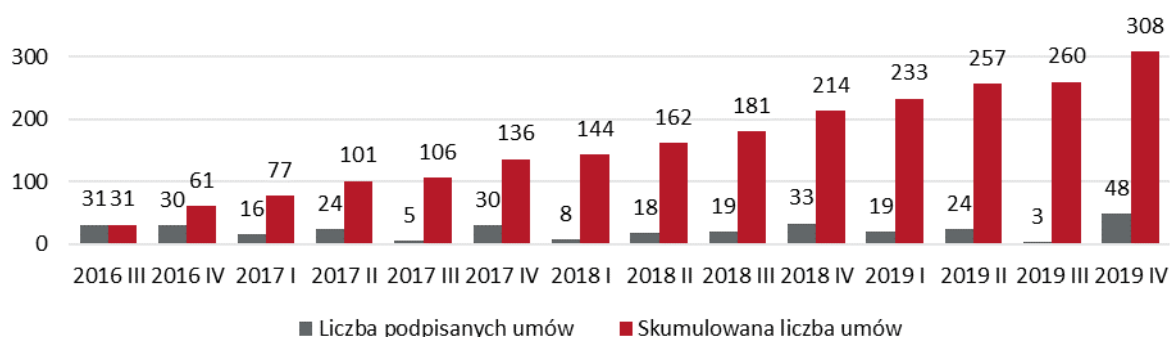
Założenia:

- 20) Wdrożone projekty oraz produkty generują faktyczną potrzebę dodatkowego zatrudnienia.
- 21) Zasoby finansowe przedsiębiorstw pozwalają na zwiększenie zatrudnienia.
- 22) Kondycja gospodarki, otoczenie działalności firm, sytuacja w danej branży itp., sprzyjają rozwojowi działalności firmy, w tym wzrostowi zatrudnienia.

7.1.3. Podsumowanie dotychczasowej realizacji

Do końca 2019 r. w „Badaniach na rynek” podpisano 308 umów o dofinansowanie⁷⁴. Przebieg kontraktacji był względnie równomierny w czasie, tj. w kolejnych kwartałach podpisywanych było od kilku do maksymalnie kilkudziesięciu umów o dofinansowanie (średnio 22 umowy na kwartał). Pierwsze podpisane zostały w III kwartale 2016 r., w związku z projektami wyłonionymi do dofinansowania w konkursie ogłoszonym jeszcze w 2015 r.

Rysunek 13 Liczba podpisanych umów w ramach poddziałania 3.2.1 POIR w kolejnych kwartałach



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SL 2014. Stan: 31.12.2019 r.

⁷⁴ Wartość ta nie obejmuje umów podpisanych i rozwiązanych.

Zgodnie z aktualną wersją wskaźników produktu i rezultatu bezpośredniego, w ramach omawianego instrumentu planowano przekazanie wsparcia do 249 przedsiębiorstw⁷⁵. Podstawowy cel działania został więc już osiągnięty.

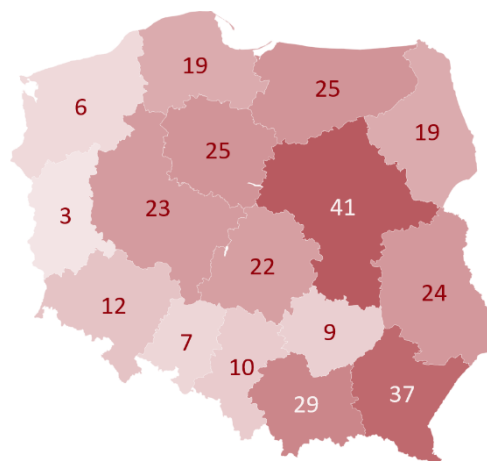
Rozkład regionalny projektów nie jest równomierny. Względnie większa liczba projektów realizowana jest w Polsce centralnej, wschodniej (z wyłączeniem woj. świętokrzyskiego) oraz północnej. Wyraźnie mniej projektów realizowanych jest w województwach zachodnich i południowo zachodnich. Dla rozkładu regionalnego projektów nie bez znaczenia jest intensywność dostępnej pomocy poddziałania 3.2.1, oparta na tzw. Mapie pomocy regionalnej – wyższa w regionach wschodnich, niższa w pozostałych.

Najwięcej, tj. 41 projektów realizowanych jest w województwie mazowieckim. Kolejne pod tym względem jest województwo podkarpackie (37 projektów) oraz małopolskie (29 projektów). Najmniej umów podpisanych zostało odpowiednio w województwie lubuskim (3), zachodniopomorskim (6) oraz opolskim (7).

Warto zauważyć, że w pięciu województwach z najmniejszą liczbą podpisanych umów, realizowanych jest łącznie mniej projektów niż we wspomnianym woj. mazowieckim.

Biorąc pod uwagę wartość podpisanych umów, do końca grudnia 2019 r. zakontraktowane zostały projekty o łącznej wartości ponad 7,56 mld zł., z łącznym dofinansowaniem w wysokości 3,05 mld zł. Cel wskaźnika produktu dla tego instrumentu – inwestycje prywatne uzupełniające wsparcie publiczne dla przedsiębiorstw (dotacje) – wynoszący nieco ponad 4,4 mld zł został już więc osiągnięty – przynajmniej na poziomie wartości zadeklarowanych w rozpoczętych projektach.

Rysunek 14 Liczba podpisanych umów wg województw – miejsca realizacji projektu⁷⁶

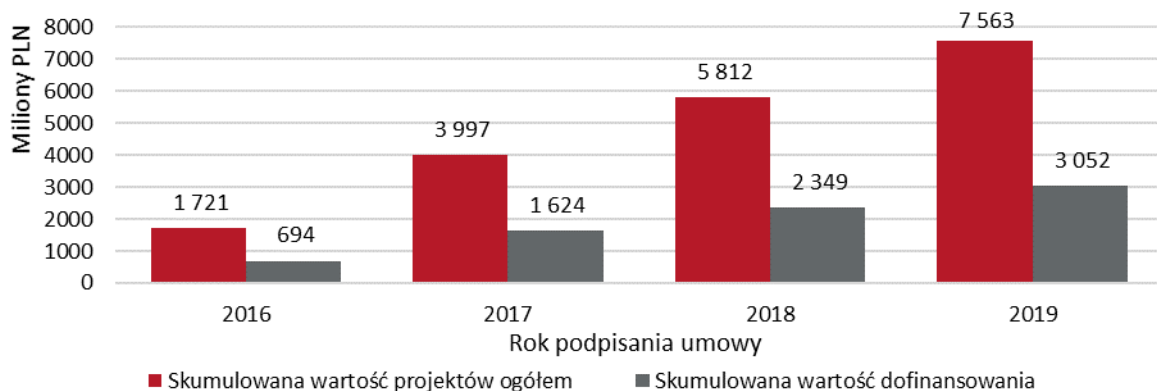


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SL 2014. Stan: 31.12.2019 r.

⁷⁵ Przy czym, wynika to ze zmian SZOOP z września 2019 r. m.in. pomniejszających alokację środków w poddziałaniu 3.2.1. Obowiązująca wcześniej wersja SZOOP zakładała wsparcie 319 przedsiębiorstw.

⁷⁶ Ogólna liczba projektów prezentowanych na mapie wynosi 311 (przy 308 realizowanych projektach ogółem). Wynika to z faktu, iż kilka projektów realizowanych jest równocześnie w kilku województwach.

Rysunek 15 Wartość podpisanych umów w ramach poddziałania 3.2.1 POIR wg zaplanowanej wartości projektów oraz dofinansowania



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SL 2014. Stan: 31.12.2019 r.

Do końca IV kwartału 2019 r. zakończonych zostało 69 projektów. Liczba ta powinna być teoretycznie blisko dwukrotnie wyższa, jednak jak widać na kolejnym wykresie 61 projektów, które wg planów powinny już się zakończyć, wciąż jest realizowanych (wg danych bazy SL 2014). Zdecydowana większość projektów, spośród tych które mają obecnie aktywną umowę, powinno zakończyć się w 2021 r. Do końca 2018 r. zakończonych zostało zaledwie 47 umów o dofinansowanie.

Rysunek 16 Liczba projektów z zakończonym finansowaniem oraz kontynuowanych wg planowanej daty zakończenia



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SL 2014. Stan: 31.12.2019 r.

Powyższy fakt jest szczególnie istotny z perspektywy prezentowanych dalej wyników badania, związanych z potencjalnymi efektami interwencji. Podkreślić należy, że jedno z głównych źródeł danych związanych z analizą efektów przyczynowych – tj. sprawozdania finansowe przedsiębiorstw, gromadzone i analizowane przez GUS – obejmuje aktualnie lata 2015-2018. Oznacza to, że wyniki tych badań odnoszą się w przeważającej większości do projektów wciąż realizowanych. W konsekwencji pomiar efektów na poziomie długoterminowych skutków wsparcia, jest jeszcze niemożliwy.

7.1.4. Weryfikacja teorii zmiany

Poniższy rozdział prezentuje wyniki analiz zgromadzonego materiału – badań i analiz, zarówno zastanych, jak i przeprowadzonych w ramach przedmiotowej ewaluacji. Rozdział ten koncentruje się w pierwszej kolejności na weryfikacji występowania przyczynowego wpływu wsparcia na oczekiwane rezultaty. Wykorzystano w tym celu przede wszystkim wyniki analiz kontrfaktycznych zrealizowanych przez GUS, dane monitoringowe POIR (dane z systemu SL2014 oraz LSI), wyniki ewaluacji on-going POIR „Barometr Innowacyjności”, wyniki badania nieskutecznych wnioskodawców oraz – uzupełniająco – informacje pozyskane w toku studiów przypadku dla wybranych projektów poddziałania 3.2.1.

Ocena wpływu przyczynowego interwencji na oczekiwane rezultaty wsparcia

Bezpośredni wpływ wsparcia na beneficjentów pomocy

Efekt zachęty

Zgodnie z GBER⁷⁷ uznaje się, że pomoc wywołuje efekt zachęty, jeżeli beneficjent złożył do danego Państwa Członkowskiego pisemny wniosek o przyznanie pomocy, przed rozpoczęciem prac nad projektem lub rozpoczęciem działalności. Co do zasady wymóg ten jest spełniony dla wszystkich projektów wspieranych w ramach POIR – jest on bowiem każdorazowo, szczegółowo weryfikowany na etapie oceny wniosku o dofinansowanie⁷⁸. Jednocześnie, zgodnie z metodologią ewaluacji pomocy publicznej⁷⁹, ocena pomocy państwa powinna w szczególności dotyczyć bezpośredniego efektu zachęty pomocy wobec beneficjenta *tj. czy w wyniku przyznanej pomocy beneficjent obrał inny kierunek działań oraz jak istotny wpływ miała przyznana pomoc*. Podstawowym wyrazem występowania efektu zachęty jest fakt realizacji przedsięwzięcia w określonym czasie, skali (wielkość realizowanych projektów) i zakresie (typ podejmowanych działań charakteryzowany np. poziomem innowacyjności)⁸⁰.

Weryfikacja powyższych zagadnień została przeprowadzona z wykorzystaniem kilku źródeł danych i informacji. W pierwszej kolejności warto przytoczyć wyniki analiz GUS, w ramach których porównane zostały wybrane wartości wskaźników oszacowanych dla firm

⁷⁷ Por. GBER, art. 6.

⁷⁸ Zagadnienie to było również przedmiotem monitoringu prowadzonego przez służby KE w PARP, w latach 2018-2019. Postępowanie KE nie wykazało w tym względzie żadnych nieprawidłowości.

⁷⁹ Por. *COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Common methodology for State aid evaluation*, Brussels, 28.5.2014 SWD(2014) 179 final, rozdział: “2 The objectives of State aid evaluation” s. 4.

⁸⁰ Por. Praca badawcza. Ustalenie wartości wybranych wskaźników ekonomicznych dla odbiorców pomocy, udzielanej za pośrednictwem PARP w ramach POIR i POPW, oraz dla dobranych grup kontrolnych – etap 1. Studium wykonalności, GUS 2018.

beneficjentów ze statystycznie dopasowaną⁸¹ grupą kontrolną firm nieskutecznych wnioskodawców. Poniżej przedstawiono wyniki oszacowań, których przedmiotem były nakłady finansowe ponoszone przez beneficjentów oraz dopasowane podmioty z grupy kontrolnej. W grupie analizowanych wskaźników znajdują się:

- Nakłady ogółem, w tym nakłady finansowane ze środków własnych firmy oraz kredytów i pożyczek krajowych, oraz
- Nakłady na środki trwałe.

Każdorazowo, pokazywana jest wartość wskaźnika w latach 2015-2018 w obu grupach. Efekt oszacowany jest jako różnica wzrostu wartości wskaźników w grupie beneficjentów i w grupie kontrolnej, w porównaniu do roku bazowego (2015), poprzedzającego udzielenie wsparcia⁸².

W przypadku nakładów ogółem, beneficjenci w roku 2016 utrzymali ich średnią wielkość na poziomie zbliżonym do wartości z roku 2015 – ok. 5,5 mln zł (w porównaniu do niecałych 5 mln w roku wcześniejszym). Natomiast w roku 2017 wartość ta została podwojona do blisko 10 mln zł średnio na firmę (przeciętny wzrost o blisko 5 mln zł w porównaniu do roku bazowego). W przypadku grupy kontrolnej wartości ponoszonych nakładów w roku 2016 wyniosła średnio ok. 5,7 mln zł i w porównaniu do roku 2015 była wyższa (o blisko 2 mln zł). Wskazuje to, że najprawdopodobniej część wykluczonych z finansowania projektów (lub ich etapów), została mimo wszystko uruchomiona przez nieskutecznych wnioskodawców jeszcze w 2016 r⁸³. Zgoła inaczej wygląda sytuacja w roku 2017, w którym nieskuteczni wnioskodawcy nieznacznie ograniczyli wielkość nakładów w porównaniu do roku 2016 (średnio do poziomu ok. 4,5 mln zł). Biorąc pod uwagę wskazany wyżej znaczący wzrost nakładów u beneficjentów, ujawniła się istotna różnica między obiema grupami. Efekt dla roku 2017, liczony w stosunku do roku bazowego, wskazuje, że średnie nakłady były wyższe u beneficjentów o ok. 4,2 mln zł. W roku 2018 widać podobną zależność beneficjenci zwiększali średnie nakłady do poziomu 11,2 mln zł w porównaniu do 6,3 mln zł w grupie kontrolnej. W porównaniu do roku 2015 beneficjenci inwestowali w tym czasie średnio 3,8 mln zł więcej niż nieskuteczni wnioskodawcy.

Jeśli chodzi o źródła finansowania nakładów, to w obu grupach dominują środki własne przedsiębiorstw oraz – na drugim miejscu – środki pozyskane w ramach krajowych kredytów

⁸¹ Dopasowanie miało na celu eliminację różnic międzygrupowych. Rokiem bazowym, dla którego przeprowadzono dopasowanie był 2015 r. Więcej szczegółów na temat dopasowania w tym jego jakości, przedstawiono w aneksie.

⁸² Przedstawiony sposób liczenia efektu określany jest w literaturze przedmiotu metodą podwójnej różnicy (ang. difference in differences). Pierwsza różnica szacowana jest na poziomie wskaźników dotyczących beneficjentów (zmiana wartości wskaźnika w czasie), druga różnica to porównanie wielkości oszacowanych różnic w grupie beneficjentów i w grupie kontrolnej. Takie podejście ma na celu redukcję ewentualnego wpływu na oszacowanie efektów, różnic w wartościach analizowanych wskaźników, odnotowywanych „na wejściu”, tj. – w przypadku poddziałania 3.2.1 – w roku 2015.

⁸³ Potwierdzeniem tego wniosku są również wyniki prezentowanych dalej badań ilościowych, przeprowadzonych w grupie nieskutecznych wnioskodawców.

i pożyczek. Widoczne jest wyraźne, wyższe zaangażowanie środków własnych w finansowaniu nakładów w grupie beneficjentów. Rośnie ono w kolejnych latach – w porównaniu do roku 2015 beneficjenci zainwestowali w 2018 r z własnych środków średnio 3,6 mln zł więcej niż firmy z grupy kontrolnej (różnica istotna statystycznie). Różnice w stopniu zaangażowania kapitału dłużnego w obu grupach nie są istotne.

Główny wzrost w zakresie nakładów ogółem wynika z nakładów poniesionych na środki trwałe – średnio, w latach 2016-2018 stanowiły one w grupie beneficjentów około 97-98% ponoszonych nakładów. Oczywiście jest to główna kategoria kosztów będąca przedmiotem wsparcia w ramach poddziałania 3.2.1. Obserwowane zależności i różnice międzygrupowe są analogiczne do tych, które ujawniły się na poziomie nakładów ogółem. Dane wskazują, że beneficjenci inwestycję na pełną skalę rozpoczęli w roku 2017, choć nie wyklucza to, że średnio 5,3 mln zł jakie ponieśli już w roku 2016 obejmuje również część wydatków, jakie zaangażowali w ramach projektu wspartego w poddziałaniu 3.2.1. Potwierdzeniem tego stanu są prezentowane dalej dane na temat zakupu maszyn i urządzeń technicznych oraz dane dot. składanych wniosków o płatność w ramach projektu (por. Rysunek 18). Jednocześnie widać, że w przypadku wnioskodawców nieskutecznych skala podjętych inwestycji jest mniejsza, co widać zarówno w roku 2017 jak i w roku 2018.

Tabela 8 Nakłady w grupie beneficjentów poddziałania 3.2.1 POIR oraz w dopasowanej grupie kontrolnej nieskutecznych wnioskodawców

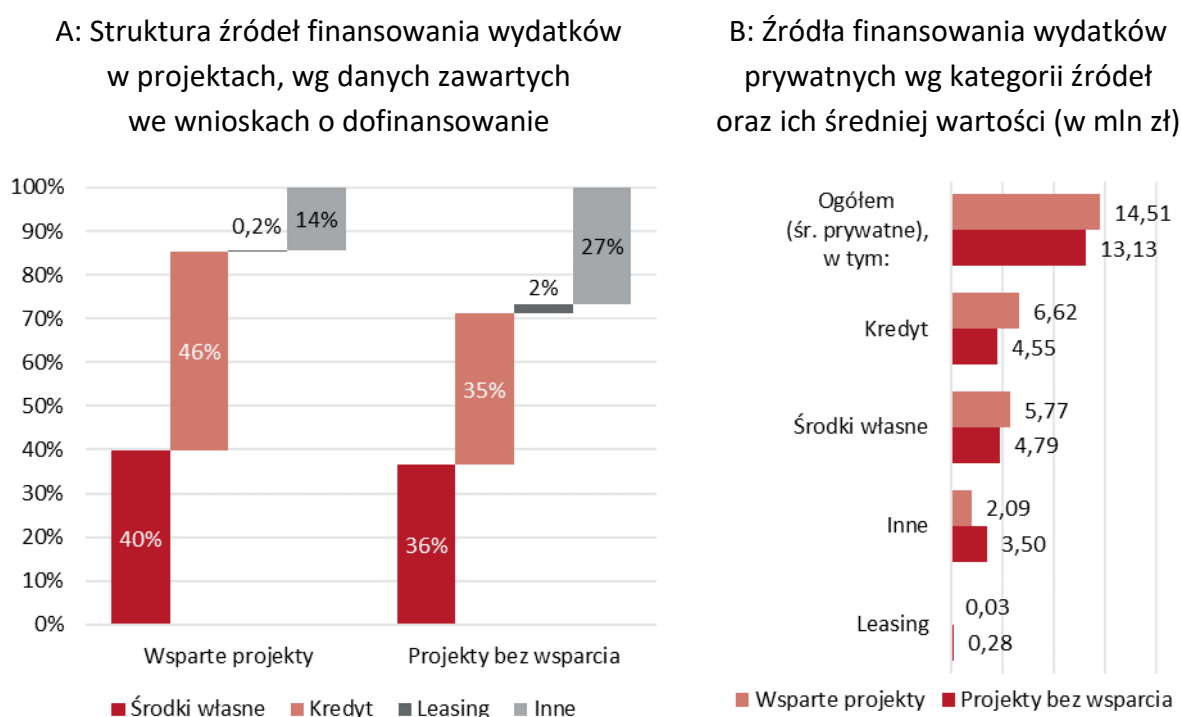
Wskaźnik	Rok	B	K	Różnica w roku (B-K)	B.S.	Zmiana od 2015 (B)	Zmiana od 2015 (K)	Różnica (DID)	B.S.	P> z
	(i)	(ii)	(iii)	(iv)	(v)	(vi)	(vii)	(viii)	(ix)	(x)
Nakłady ogółem	2015	4 971	3 795	1 177	1 725	-	-	-	-	-
	2016	5 519	5 651	-132	1 720	548	1 856	-1 308	2 069	0,53
	2017	9 919	4 535	5 384	1 816	4 948	740	4 208	2 087	0,04
	2018	11 223	6 370	4 853	2 029	6 251	2 575	3 676	2 433	0,13
Nakłady ogółem finansowane ze środków własnych	2015	2 627	2 804	-177	872	-	-	-	-	-
	2016	3 583	3 090	492	883	956	287	669	923	0,47
	2017	5 931	3 510	2 421	1 460	3 304	706	2 598	1 441	0,07
	2018	7 306	3 905	3 401	1 369	4 679	1 101	3 578	1 455	0,01
Nakłady ogółem finansowane z kredytów i pożyczek	2015	1 015	409	606	620	-	-	-	-	-
	2016	1 270	2 555	-1 284	1 089	256	2 146	-1 890	1 286	0,14
	2017	2 683	904	1 780	879	1 669	495	1 174	874	0,18
	2018	2 393	2 312	81	1 156	1 379	1 904	-525	1 318	0,69
Nakłady na środki trwałe	2015	4 794	3 722	1 073	1 705	-	-	-	-	-
	2016	5 326	5 604	-277	1 750	532	1 882	-1 350	2 100	0,52
	2017	9 733	4 449	5 283	1 788	4 938	728	4 211	2 080	0,04
	2018	10 986	6 328	4 658	2 013	6 191	2 607	3 585	2 432	0,14

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania: Ustalenie wartości wybranych wskaźników ekonomicznych dla odbiorców pomocy - udzielanej za pośrednictwem PARP, w ramach Programów Operacyjnych 2014-2020: Inteligentny Rozwój (PO IR) i Polska Wschodnia (POPW) - oraz dla dobranych grup kontrolnych (Etap 2.), GUS 2019. Uwaga: dane dotyczą podmiotów zatrudniających powyżej 9 osób (w grupie beneficjentów poddziałania 321 firmy zatrudniającej powyżej 9 osób stanowią ok 93%). Legenda: (i) okres sprawozdawczy (ii) wartość wskaźnika dla beneficjentów (N=84) we wskazanym okresie (iii) wartość wskaźnika dla podmiotów niekorzystających ze wsparcia (N=84) we wskazanym okresie (iv) różnica między beneficjentami i grupą kontrolną we wskazanym okresie (v) błąd standardowy (vi) zmiana wartości wskaźnika w grupie beneficjentów we wskazanym okresie względem roku bazowego, 2015 (vii) zmiana wartości wskaźnika w grupie kontrolnej we wskazanym okresie względem roku bazowego, 2015 (viii) oszacowany efekt podwójnej różnicy zmiany w czasie w grupie beneficjentów i w grupie kontrolnej w porównaniu do roku bazowego 2015 – kol. vi – kol. vii (ix) błąd standardowy (x) istotność różnicy⁸⁴.

⁸⁴ Na potrzeby opisu w ramach raportu przyjęto raportowanie wyników jako istotnych statystycznie w przypadku gdy tzw. p value jest mniejsze od 0,05.

Powyższe wyniki znajdują częściowe odzwierciedlenie w zadeklarowanych we wnioskach o dofinansowania źródłach finansowania wydatków prywatnych przedsiębiorstw. Zgodnie z deklaracjami i planami przedsiębiorstw z etapu aplikowania o wsparcie, są to przede wszystkim kredyty i środki własne. Dotyczy to zarówno projektów beneficjentów jak i projektów wnioskodawców nieskutecznych⁸⁵. Wśród projektów, dla których podpisana została umowa o dofinansowanie, środki zaplanowane do pozyskania w ramach kredytów stanowią średnio blisko 46% (6,6 mln zł) wartości przewidywanych wydatków oraz około 35% w grupie projektów, które nie otrzymały wsparcia (ok. 4,6 mln zł). Środki własne stanowią natomiast około 40% (5,8 mln zł) wydatków w projektach beneficjentów oraz około 37% (4,8 mln zł) w projektach wykluczonych ze wsparcia. W tych ostatnich częściej wskazywane są inne źródła wydatków (27% w porównaniu do ok. 14% we wspartych projektach). Niewielka część wartości projektów ma być realizowana z wykorzystaniem leasingu finansowego (średnio 2% w grupie projektów nieskutecznych wnioskodawców i 0,2% w projektach beneficjentów).

Rysunek 17 Wydatki prywatne w projektach poddziałania 3.2.1 POIR wg zaplanowanych źródeł finansowania



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PARP gromadzonych w LSI, stan na 31.12.2019 r.

⁸⁵ Należy zauważyć, że prezentowane dane dot. źródeł finansowania dotyczą wszystkich projektów, zarówno dofinansowanych, jak i wykluczonych ze wsparcia – inaczej niż ma to miejsce w prezentowanych wynikach analiz GUS, w ramach których grupa kontrolna stworzona spośród nieskutecznych wnioskodawców dobrana jest celowo (tj. została dopasowana) do grupy beneficjentów pod względem wybranych charakterystyk.

Powyższe dane należy oczywiście traktować jako przybliżenie struktury źródeł finansowania projektów. Mogła się ona zmienić już w trakcie ich realizacji, na co wskazują dane sprawozdawcze GUS. Wskazują one na większy udział w nakładach środków własnych, niż środków pozyskanych w ramach kredytów i pożyczek.

Zgodnie z założeniami poddziałania 3.2.1 POIR, istotna część nakładów na środki trwałe powinna być lokowana w rzeczowych aktywach trwałych, w tym w szczególności w nowych maszynach oraz urządzeniach technicznych. W tym wymiarze powinien również ujawniać się rzeczywisty efekt zachęty. Jego weryfikację ponownie umożliwiają analizy GUS, przeprowadzone z wykorzystaniem podejścia kontrfaktycznego. Wyniki w tym zakresie w dużej mierze pokrywają się z wcześniejszymi obserwacjami dotyczącymi nakładów. W szczególności nastąpił znaczny wzrost posiadanych przez firmy rzeczowych aktywów trwałych. W okresie od 2015 do 2018 roku rosły one systematycznie z poziomu 24 mln zł do blisko 42 mln zł (średni wzrost o 17,7 mln zł). W grupie kontrolnej nastąpił w analizowanym okresie wzrost z 18 mln zł do blisko 26 mln zł (wzrost średnio o 7,7 mln zł). Wzrost rzeczowych aktywów trwałych był więc wyższy u beneficjentów przeciętnie o około 10 mln zł (różnica istotna statystycznie). Istotny udział w tym wzroście wynika z inwestycji w maszyny i urządzenia techniczne. Ogółem w latach 2015-2018 beneficjenci zwiększyli stan posiadania maszyn i urządzeń, uwzględniając nakłady na ich budowę, zakup i ulepszenie, średnio o ok. 14,4 mln zł. W grupie kontrolnej w analogicznym czasie przyrost wartości analizowanego wskaźnika wyniósł około 6,8 mln zł i był średnio o 7,6 mln zł niższy niż w grupie beneficjentów (różnica istotna statystycznie).

Tabela 9 Zakupy maszyn i urządzeń w grupie beneficjentów poddziałania 3.2.1 POIR oraz w dopasowanej grupie kontrolnej nieskutecznych wnioskodawców

Wskaźnik	Rok	B	K	Różnica w roku (B-K)	B.S.	Zmiana od 2015 (B)	Zmiana od 2015 (K)	Różnica (DID)	B.S.	P> z
	(i)	(ii)	(iii)	(iv)	(v)	(vi)	(vii)	(viii)	(ix)	(x)
Rzeczowe aktywa trwałe	2015	24 080	18 131	5 950	6 435	-	-	-	-	-
	2016	27 732	21 020	6 712	6 646	3 652	2 889	763	1 798	0,67
	2017	35 057	23 094	11 963	6 972	10 977	4 963	6 013	2 962	0,04
	2018	41 742	25 917	15 825	7 121	17 661	7 786	9 875	3 634	0,01
Zakup - maszyny i urządzenia techniczne	2015	3 308	1 569	1 740	1 289	-	-	-	-	-
	2016	3 047	2 287	760	1 238	-261	718	-980	1 517	0,52
	2017	6 268	2 124	4 144	1 239	2 959	555	2 405	1 546	0,12
	2018	7 449	3 430	4 019	1 499	4 141	1 861	2 280	1 855	0,22
Maszyny i urządzenia techn. z nakładami na ich budowę, zakup i ulepszenie	2015	21 658	17 915	3 742	5 955	-	-	-	-	-
	2016	23 988	19 114	4 874	6 394	2 330	1 199	1 132	1 338	0,40
	2017	29 295	21 661	7 633	6 673	7 637	3 746	3 891	1 772	0,03
	2018	36 081	24 755	11 326	7 290	14 423	6 840	7 583	2 625	0,00

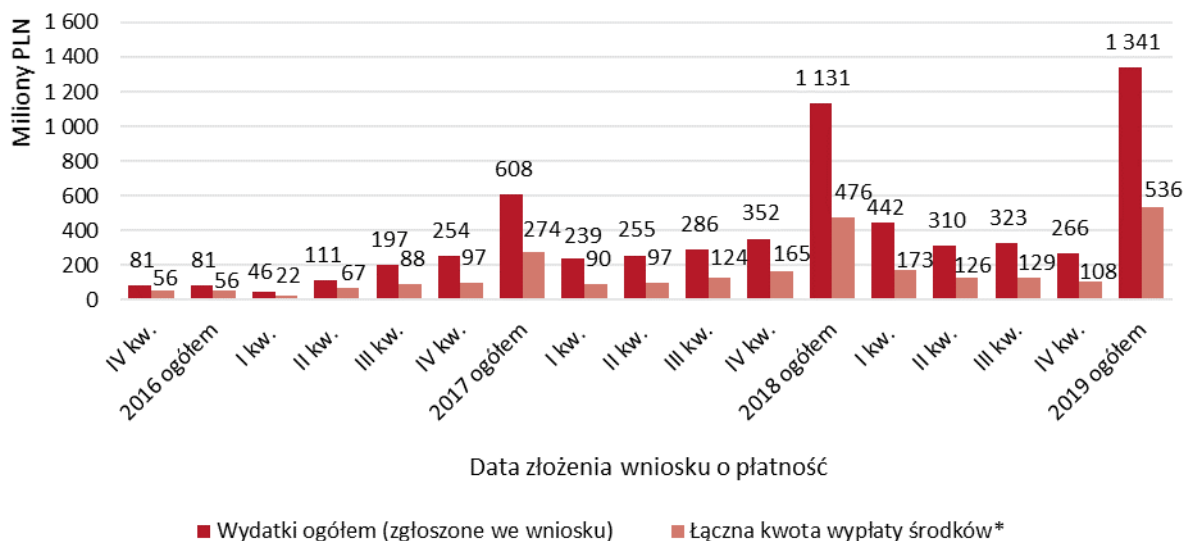
Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania: Ustalenie wartości wybranych wskaźników ekonomicznych dla odbiorców pomocy - udzielanej za pośrednictwem PARP, w ramach Programów Operacyjnych 2014-2020: Inteligentny Rozwój (PO IR) i Polska Wschodnia (POPW) - oraz dla dobranych grup kontrolnych (Etap 2.), GUS 2019. Uwaga: dane dotyczą podmiotów zatrudniających powyżej 9 osób (w grupie beneficjentów poddziałania 321 firmy zatrudniającej powyżej 9 osób stanowią ok 93%). Legenda: (i) okres sprawozdawczy (ii) wartość wskaźnika dla beneficjentów (N=84) we wskazanym okresie (iii) wartość wskaźnika dla podmiotów niekorzystających ze wsparcia (N=84) we wskazanym okresie (iv) różnica między beneficjentami i grupą kontrolną we wskazanym okresie (v) błąd standardowy (vi) zmiana wartości wskaźnika w grupie beneficjentów we wskazanym okresie względem roku bazowego, 2015 (vii) zmiana wartości wskaźnika w grupie kontrolnej we wskazanym okresie względem roku bazowego, 2015 (viii) oszacowany efekt podwójnej różnicy zmiany w czasie w grupie beneficjentów i w grupie kontrolnej w porównaniu do roku bazowego 2015 – kol. vi – kol. vii (ix) błąd standardowy (x) istotność różnicy.

Istotne różnice między beneficjentami i grupą kontrolną występują począwszy od 2017 roku. Pokrywa się to w czasie z dynamiką wdrażania poddziałania 3.2.1. Z informacji uzyskanych od osób nadzorujących realizację instrumentu, ale i samych przedsiębiorców uczestniczących w studiach przypadku, wynika że firmy najczęściej wstrzymywały się z rozpoczęciem działań projektowych, w tym z ponoszeniem jego faktycznych kosztów finansowych, do momentu ogłoszenia wyników pierwszego naboru (tj. kwietnia 2016 r.), czy wręcz momentu zawarcia umowy o dofinansowanie (pierwsze podpisano w lipcu 2016 r.). Rozpoczynanie inwestycji tuż po złożeniu wniosku miało miejsce w przypadku pojedynczych firm, w przypadku których determinacja w realizacji inwestycji była największa (a więc i potencjalnie najmniejszy był efekt zachęty instrumentu).

Postęp realizacji poddziałania, wynikający ze składanych wniosków o płatność lub wniosków o zaliczki, potwierdza powyższe stwierdzenia. Pierwsze wnioski o płatność beneficjenci złożyli w IV kwartale 2016 roku (łącznie dotyczyło to jednak tylko 15 projektów). Wartość wykazanych w nich wydatków ogółem opiewała na łączną kwotę 81 mln zł, w tym koszty podlegające dofinansowaniu wyniosły 56 mln zł. Prezentowane dane są pewnym przybliżeniem skali poniesionych przez przedsiębiorców wydatków, możliwe jest bowiem, że wnioskodawcy złożyli wniosek o płatność dla wydatków poniesionych w roku 2016 dopiero na początku roku 2017. Wynika to z ogólnego procesu realizacji i rozliczania inwestycji, która ze swej natury ma charakter sekwencyjny. Jednak na poziomie łącznych wydatków w kolejnych latach widać, że na dużą skalę realizacja projektów rozpoczęła się w roku 2017, w którym wnioskodawcy zadeklarowali we wnioskach o płatność poniesione wydatki ogółem na łączną wartość 608 mln zł (ponad 7-krotny wzrost w stosunku do roku 2016).

Z dostępnych danych monitoringowych wynika również, że wzrost ten jest jeszcze większy w roku 2018, kiedy nastąpiło niemal dwukrotne zwiększenie zadeklarowanych wydatków ogółem, tj. do ponad 1,1 mld zł. W roku 2019 poniesione wydatki według wartości złożonych wniosków o płatność osiągnęły wartość ponad 1,3 mld zł.

Rysunek 18 Wydatki ogółem zadeklarowane przez beneficjentów we wnioskach o płatność oraz wielkość wypłacanych beneficjentom środków (refundacje + zaliczki) wg kwartałów



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PARP gromadzonych w LSI, stan na 31.12.2019 r.

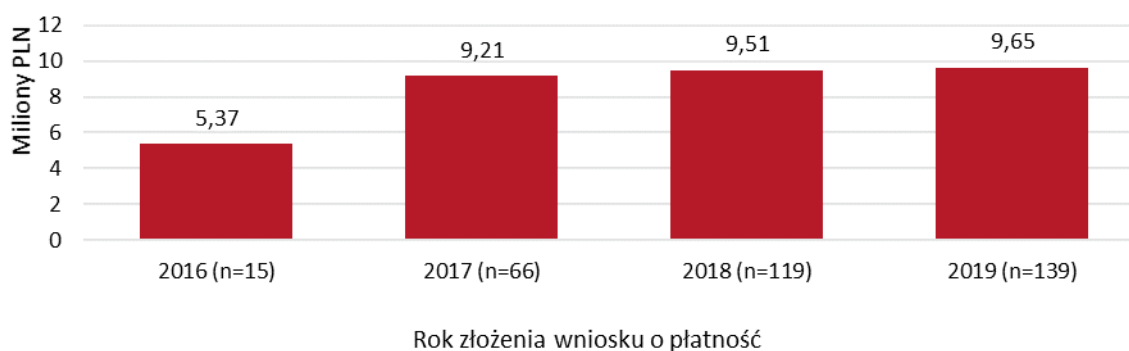
* Prezentowane wartości obejmują zarówno refundacje wydatków oraz zaliczki przekazywane beneficjentom.

Obserwowany wzrost wydatków ogółem wynika naturalnie z kolejnych projektów zatwierdzonych do dofinansowania i rosnącej bazy przedsiębiorców realizujących inwestycje (i niewielkiej jeszcze liczby podmiotów, które ją zakończyły). Jednak na poziomie średnich wydatków przypadających na firmę można zauważyć pewną prawidłowość. Wnioski o płatność złożone przez piętnastu beneficjentów w 2016 roku wykazywały średnią wartość poniesionych wydatków ogółem na poziomie blisko 5,4 mln zł. Ta wielkość wynika z początkowej realizacji, względnie niewielkiej liczby projektów (por. wcześniejszy wykres).

W roku 2017 wartość ta wzrosła do 9,2 mln zł i pozostała na zbliżonym poziomie w kolejnych dwóch latach (wyniosła odpowiednio 9,5 mln zł w 2018 r. oraz 9,7 mln zł w 2019 r.).

Przytoczone informacje, w zestawieniu ze średnimi nakładami ponoszonymi przez beneficjentów według danych GUS (średnio 9,9 mln zł w 2017 r oraz 11,2 mln zł w 2018 r.) wskazują, że w większości wspartych firm, wdrażany w ramach poddziałania 3.2.1 projekt był główną lub nawet jedyną inwestycją realizowaną w tym czasie. Taką sytuację potwierdzali również przedstawiciele badanych przedsiębiorstw w studiach przypadku.

Rysunek 19 Średnia wartość wydatków ogółem przypadająca na projekt, ponoszonych w kolejnych latach przez beneficjentów, wg danych we wnioskach o płatność



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PARP gromadzonych w LSI, stan na 31.12.2019 r.

Podsumowaniem obserwacji w zakresie nakładów ponoszonych przez firmy w analizowanym okresie może być porównanie sumy poniesionych nakładów ogółem w latach 2016-2018 w grupie beneficjentów oraz w dopasowanej grupie kontrolnej. W przypadku beneficjentów, wartość poniesionych nakładów ogółem wyniosła średnio ponad 26,7 mln. zł. W przypadku wnioskodawców nieskutecznych wartość ta wynosiła, 16,6 mln zł. Różnica w wielkości poniesionych nakładów wyniosła więc 10,1 mln zł na korzyść beneficjentów. Beneficjenci, w ciągu analizowanego okresu ponosili średnie roczne nakłady ogółem w wysokości 8,9 mln zł, w porównaniu do średnio 5,5 mln zł w dopasowanej grupie kontrolnej nieskutecznych wnioskodawców. Beneficjenci średnio w ciągu roku inwestowali o 3,4 mln zł więcej od nieskutecznych wnioskodawców. Obie różnice są istotne statystycznie.

Tabela 10 Średnia suma nakładów ogółem, poniesionych w latach 2016-2017 przez beneficjentów poddziałania 3.2.1 POIR oraz firmy w dopasowanej grupie kontrolnej nieskutecznych wnioskodawców

Wskaźnik	B	K	Różnica (B-K)	B.S.	P> z
	(i)	(ii)	(iii)	(iv)	(v)
Średnia suma nakładów ogółem, poniesionych w latach 2016-2018 (tys. zł)	26 661	16 556	10 105	4 010	0,01
Średnie roczne nakłady ogółem, ponoszone w latach w latach 2016-2018 (tys. zł)	8 887	5 519	3 368	1 337	0,01

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania: Ustalenie wartości wybranych wskaźników ekonomicznych dla odbiorców pomocy - udzielanej za pośrednictwem PARP, w ramach Programów Operacyjnych 2014-2020: Inteligentny Rozwój (PO IR) i Polska Wschodnia (POPW) - oraz dla dobranych grup kontrolnych (Etap 2.), GUS 2019. Uwaga: dane dotyczą podmiotów zatrudniających powyżej 9 osób (w grupie beneficjentów poddziałania 321 firmy zatrudniającej powyżej 9 osób stanowią ok 93%). Legenda: (i) wartość wskaźnika dla beneficjentów (N=84) (ii) wartość wskaźnika dla podmiotów niekorzystających ze wsparcia (N=84) (iii) różnica między beneficjentami i grupą kontrolną (iv) błąd standardowy (v) istotność różnicy.

Analiza zmian przytoczonych wyżej wybranych wskaźników w latach 2015-2018 prowadzi zatem do wniosku, że wsparcie udzielone w ramach poddziałania 3.2.1 pozytywnie wpłynęło na wielkość inwestycji realizowanych przez firmy-beneficjentów. Można też przypuszczać, że udzielona pomoc pozytywnie wpłynie na czas realizacji projektów. Co prawda zaprezentowane dane wskazują, że część wnioskodawców nieskutecznych zdecydowała się rozpocząć inwestycję tuż po otrzymaniu negatywnej oceny projektu przez PARP. Jednak skala podjętych działań jest nieporównywalna do inwestycji realizowanych przez beneficjentów (w praktyce dane GUS nie pozwalają również stwierdzić, czy ponoszone przez jednostki kontrolne nakłady są jakkolwiek powiązane z projektami złożonymi do PARP). Oznacza to również, że najprawdopodobniej inwestycje beneficjentów zakończą się wcześniej, niż skończyłyby się w scenariuszu bez wsparcia publicznego.

Dopełnieniem powyższego obrazu mogą być wyniki badania sondażowego przeprowadzonego w ramach przedmiotowej ewaluacji, w którym poproszono nieskutecznych wnioskodawców o wskazanie, czy zrealizowali lub zamierzają zrealizować projekt, który planowali sfinansować w ramach POIR. Jeśli odpowiedź brzmiała tak, to respondenci kolejno proszeni byli o określenie w jakiej skali i kiedy to miało/ będzie miało miejsce. W badaniu zgodziło się wziąć udział 104 przedsiębiorców, aplikujących nieskutecznie o wsparcie w ramach poddziałania 3.2.1.

Uzyskane wyniki badania wskazują, że brak finansowania w zdecydowanej większości przypadków (blisko 90%) miał negatywny wpływ na realizację przedmiotowego projektu –

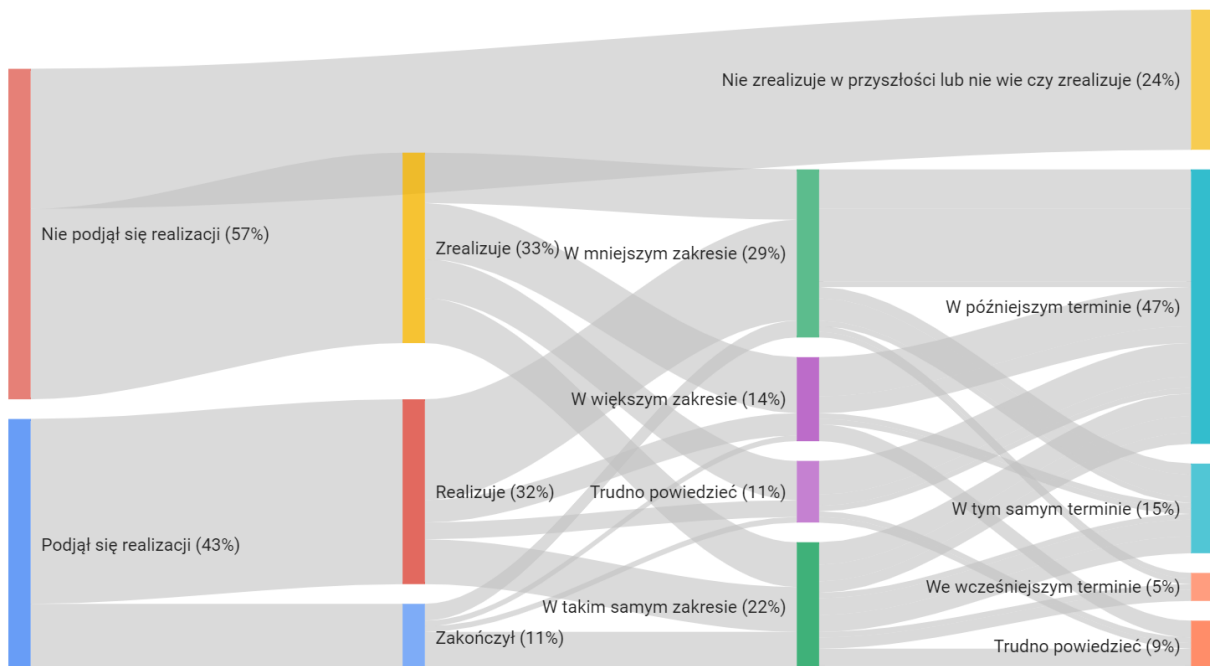
patrząc z perspektywy ogólnej decyzji o jego realizacji, jego skali lub terminie zakończenia. W grupie badanych 24% reprezentantów firm przyznało, że projekt w ogóle nie zostanie zrealizowany lub nie zapadła w tym względzie jeszcze decyzja. Pozostałe firmy projekt już rozpoczęły (43%) lub mają to w planach (33%), jednak brak finansowania przełożył się najczęściej na przesunięcie momentu zakończenia realizacji projektu (47% ogółu projektów) lub ograniczenie jego skali (29%).

W badanej grupie zidentyfikowano również przypadki projektów już zakończonych (11%), realizowanych, zrealizowanych lub planowanych do zrealizowania w zbliżonym (22%) lub nawet większym zakresie od projektu w POIR (14%) oraz planowanych do zakończenia w podobnym (15%) lub wcześniejszym terminie co projekt złożony do PARP (5%). Jednak łączna kombinacja analizowanych parametrów wdrożenia (tj. skala i czas zakończenia) wskazywała najczęściej, że brak finansowania w ramach poddziałania niekorzystnie przekłada się na któryś z nich. Najczęściej jest to czas zakończenia realizacji projektu – średnio firmy wskazywały na przesunięcie wynoszące nieco ponad dwa lata. Jednocześnie warto zauważyć, iż wśród projektów, których realizacja trwa lub już się zakończyła (43%), zdecydowana większość rozpoczęła się w roku zaplanowanym we wniosku (47%) lub nawet wcześniej (36%) – przypuszczalnie więc tuż po otrzymaniu negatywnej decyzji o finansowaniu z PARP. Tłumaczy to obserwowany w wynikach badania GUS nieco wyższy poziom nakładów ogółem w roku 2016 w grupie nieskutecznych wnioskodawców, w porównaniu do grupy beneficjentów, którzy najprawdopodobniej z decyzją o wydatkach wstrzymywali się do czasu podpisania umowy o dofinansowanie.

Przebadaną grupę nieskutecznych wnioskodawców można wykorzystać do ustalenia alternatywnego (kontrafaktycznego) scenariusza rozwoju dla firm beneficjentów w sytuacji, gdyby go jednak nie otrzymały. W takim ujęciu skrajnie niekorzystna sytuacja, definiowana w literaturze jako tzw. efekt *deadweight* (czy innymi słowy brak efektu zachęty), polegająca na tym, że firmy podejmują inwestycje niezależnie od finansowania publicznego, w takim samym lub większym zakresie oraz w tym samym lub wcześniejszym terminie, dotyczy potencjalnie ok. 11% podmiotów.

Powyższe wyniki, podobnie do wyników badania GUS potwierdzają potencjalny, duży efekt zachęty w przypadku projektów realizowanych w poddziałaniu 3.2.1. Zostały one zobrazowane na kolejnym schemacie, na którym wskazano losy 104 nieskutecznych wnioskodawców, którzy zgodzili się wziąć udział w badaniu.

Rysunek 20 Efekt zachęty z perspektywy nieskutecznych wnioskodawców podziałania 3.2.1 POIR⁸⁶



Źródło: opracowanie własne na podstawie badania CAWI/CATI (n=104).

Wreszcie, dodatkowe światło na wszystkie przedstawione powyżej ustalenia badań i analiz ilościowych, rzucają wyniki studiów przypadku, zrealizowanych w ramach niniejszej ewaluacji. W podziałaniu 3.2.1 przedmiotem badania były łącznie cztery – co istotne już zakończone – projekty. W kontekście analizowanego efektu zachęty, przedstawiciele firm jednoznacznie wskazują, że realizacja analizowanych projektów miałyby najprawdopodobniej miejsce niezależnie od otrzymanego wsparcia publicznego. Jednak w każdym przypadku odbyłoby się to kosztem jakiegoś parametru – konieczności ograniczenia skali inwestycji, jego innowacyjności lub czasu realizacji. Każdorazowo parametr projektu, który ucierpiałby najbardziej, był specyficzny dla danego przedsiębiorstwa i inwestycji. Względnie najczęściej podnoszony był argument ograniczonego potencjału firmy do realizacji tak znaczącej inwestycji w przewidzianym czasie.

Studium nr 1

Czy bylibyśmy w stanie finansowo to zrobić? ... Trudno powiedzieć, może moglibyśmy się porwać na to, może by się udało, natomiast jakby zwrot tej inwestycji byłby dużo cięższy i dużo bardziej, że tak powiem rozciągnięty w czasie. No bo nie bylibyśmy w stanie... Na pewno byśmy to realizowali etapami, tak? Bo to jednorazowo wyłożyć tak paręnaście milionów, to nie jest tak proste w naszym przypadku, natomiast na pewno kierunek byłby taki sam, bo od samego początku – czy z dofinansowaniami, czy bez, to zawsze stawialiśmy sobie wysoko poprzeczkę, szukaliśmy... no bo „z koniem się

⁸⁶ Każda wartość procentowa wyliczona została w stosunku do ogólnej liczby badanych nieskutecznych wnioskodawców.

kopać”, to się nie wygra, tak? Więc trzeba szukać jakiegoś produktu, jakiegoś punktu zaczepienia, żeby odróżnić się, no bo my walczymy jakby z globalnymi firmami.

Kluczowe znaczenie w realizacji przedmiotowego projektu odgrywała jednak determinacja firm oraz wcześniej podjęte działania, służące zakładanemu rozwojowi. Wsparcie umożliwiło niejako katalizację tego procesu.

Studium nr 2

[...] zanim otrzymaliśmy dofinansowanie, to już mieliśmy zgłoszenie patentowe, więc jesteśmy na tyle zdeterminowani, że jeżeli coś zaczynamy, to doprowadzamy to do końca, jedynie co, to wydaje mi się, że po prostu efekt tego wzrostu byłby przesunięty o, nie wiem, 2-3 lata.

W przypadku części firm, wsparcie nie zmieniłoby czasu realizacji projektów, ale niekorzystnie wpłynęłoby na ich rozmach i poziom innowacyjności.

Studium nr 3

Czy bez wsparcia Państwa projekt byłby w ogóle zrealizowany? Również w zmodyfikowanym kształcie?

- Byłby znacząco ograniczony.

Czy byłby on zrealizowany wcześniej, w tym samym czasie, czy później, biorąc uwagę scenariusz bez wsparcia?

- Nie, no czas byłby ten sam.

A jaka byłaby wielkość wydatków ogółem?

- Nie, no mniejsza by była, to na pewno byłoby ograniczone.

A poziom innowacyjności?

- Byłby na pewno mniej ambitny, i to też by się przełożyło na późniejszy rozwój, na to co się dzieje [...] Ja, szczerze mówiąc, myślę, że byśmy byli... taką firmą rodzinną, czyli byśmy robili sobie, dużo jest takich niemieckich firm, one sobie tam swoich klientów mają, robią sobie jakieś tam projekciki, żyją po prostu... [...] regionalnie, i pewnie byśmy próbowali coś zainwestować, byśmy i tak musieli, ale to byłoby tak bardziej na tej zasadzie.

Podsumowując, wyniki przedstawionych badań i analiz wskazują, że poza formalnie wymaganym i spełnionym efektem zachęty (rozpoczęcie realizacji projektu po złożeniu wniosku), ujawnił się on również w postaci faktycznej zmiany zachowania beneficjentów poddziałania 3.2.1. Co prawda realizacja dofinansowanych projektów wynika z ogólnej strategii rozwoju firm i co do zasady najprawdopodobniej byłyby one zrealizowane niezależnie od wsparcia publicznego, jednak pomoc publiczna korzystnie wpływa na wybrane parametry zaplanowanych inwestycji, w tym czas ich realizacji oraz wielkość. W kontekście przedmiotu wsparcia, jakim jest w założeniu wsparcie rynkowego wdrożenia produktów

innowacyjnych, każdy z tych elementów jest bardzo ważny – dotyczy to zwłaszcza czynnika czasu.

Efekty krótkoterminowe (bieżące)

Wpływ na aktywność innowacyjną

Niniejszy podrozdział przedstawia wyniki dotyczące potencjalnego oddziaływania wsparcia na beneficjentów, w obecnym stadium zaawansowania instrumentu POIR (tzw. efekty bieżące). W pierwszej kolejności przedmiotem oceny są nowe, innowacyjne produkty w ofercie beneficjentów – jako bezpośredni, oczekiwany skutek zrealizowanych wdrożeń wyników prac B+R. Drugim przedmiotem analizy są skutki finansowe wprowadzonych na rynek innowacji. Biorąc pod uwagę fakt, że zdecydowana większość projektów jest wciąż w fazie realizacji lub dopiero co się zakończyła, ocena w tym zakresie ma naturalnie charakter wstępny. Dodatkowo, do analizy bieżących skutków wsparcia włączono obserwowane zmiany w zakresie wielkości zatrudnienia – w krótkim, projektowym horyzoncie czasowym – oraz (analogicznie) zmiany płynności finansowej przedsiębiorstw⁸⁷.

Zrealizowane dzięki wsparciu inwestycje, w tym zakupione maszyny i urządzenia techniczne, służyć mają – zgodnie z teorią programu – do wprowadzenia na rynek innowacyjnych produktów. Formalne rozliczenie i zakończenie projektu jest, co do zasady, równoznaczne z faktem, że możliwe jest kupienie na rynku produktu, na którego wdrożenie firma otrzymała wsparcie.

Projekty, dla których podpisano umowę do końca 2019 roku (308) zakładają wdrożenie łącznie 396 wyników prac B+R oraz wprowadzenie łącznie 747 innowacji, w tym 428 innowacji produktowych (dotyczących wyrobów lub usług), 221 innowacji procesowych oraz 98 innowacji o charakterze nietechnologicznym. Na poziomie wskaźników programowych POIR założono, że poddziałanie skończy się wdrożeniem 360 wyników prac B+R oraz wprowadzeniem 693 innowacji (bez rozróżnienia na typ). Na poziomie projektów realizowanych, założenia programu powinny więc zostać osiągnięte. Według stanu na koniec grudnia poziom osiągnięcia poszczególnych wskaźników odpowiadał stanowi zaawansowania realizacji programu, wynosząc od 23% do 35% – dla przypomnienia w tym czasie zakończonych było 69 umów, co stanowi 22% zakontraktowanych do tego czasu projektów.

⁸⁷ Zgodnie z wynikami pracy badawczej – Ustalenie wartości wybranych wskaźników ekonomicznych dla odbiorców pomocy, udzielanej za pośrednictwem PARP w ramach POIR i POPW, oraz dla dobranych grup kontrolnych – etap 1. Studium wykonalności, GUS 2018.

Tabela 11 Założenia programowe i projektowe w zakresie innowacji wdrażanych w ramach poddziałania 3.2.1 POIR

Wskaźnik POIR	Wartość zakładana w projektach (N=308)	Wartość osiągnięta na koniec 2019 r.	% realizacji w ramach projektów	Wartość docelowa założona w POIR*	% realizacji w POIR
Liczba wdrożonych wyników prac B+R	396	98	25%	360	27%
Liczba wprowadzonych innowacji:	produktowych	428	100	693	30%
	procesowych	221	74		
	nietechnologicznych	98	34		

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SL 2014. Stan: 31.12.2019 r. oraz Tabeli wskaźników rezultatu bezpośredniego i produktu dla działań i poddziałań (Załącznik nr 2 do SZOOP POIR, wg stanu na dzień 31.12.2019 r.).

* Bez rozróżnienia na typ innowacji.

Wstępne wyniki na temat wpływu przyczynowego wsparcia projektów poddziałania 3.2.1 w powyższym zakresie, przedstawiają wyniki analiz kontrfaktycznych, bazujące na sprawozdaniach firm w zakresie wprowadzanych innowacji⁸⁸. Wyniki te dotyczą wyłącznie firm działających w sektorze przetwórstwa przemysłowego. Jest to więc nieco mniejsza próba niż miało to miejsce w przypadku wcześniej prezentowanych wyników dotyczących nakładów przedsiębiorstw. Jednocześnie należy wskazać, że w przypadku tych analiz, grupę odniesienia stanowią firmy wybrane spośród wszystkich firm sprawozdających do GUS w zakresie innowacji w przemyśle (PNT-02). Nie było bowiem możliwe na potrzeby analizy wskaźników innowacyjności, utworzenie wystarczająco podobnej próby kontrolnej spośród nieskutecznych wnioskodawców (w tym przypadku próbka zidentyfikowanych w zbiorach GUS PNT-02 jednostek spośród nieskutecznych wnioskodawców, była mniejsza niż próbka beneficjentów). Ewentualne uogólnianie wyników poniższych analiz może odbywać się więc wyłącznie z powyższym zastrzeżeniem.

W sprawozdaniu GUS, 80% beneficjentów wskazało, że wprowadziło w firmie w latach 2016-2018 nowe lub ulepszone wyroby⁸⁹. W grupie kontrolnej, wprowadzenie takiej innowacji w tym samym okresie zadeklarowało 52% podmiotów. Zaobserwowana różnica (28%) jest istotna statystycznie. W przypadku usług odsetek podmiotów prowadzących innowacje

⁸⁸ GUS PNT-02 Sprawozdanie o innowacjach w przemyśle. W ramach pomiaru efektu wykorzystano sprawozdanie z 2018, które obejmuje okres od 2016 do 2018 włącznie. Założono, biorąc pod uwagę czasowy postęp realizacji poddziałania 3.2.1, że był to okres, kiedy mogą się ujawnić pierwsze efekty wsparcia w ramach POIR.

⁸⁹ Zgodnie z danymi z formularza PNT-02 za 2018, innowacja produktowa oznacza wprowadzenie na rynek nowego lub ulepszonego produktu (wyrobu lub usługi), znacznie różniących się od poprzednio oferowanych przez przedsiębiorstwo wyrobów lub usług. Dotyczy: znaczących zmian w projekcie wyrobu, wprowadzenia wyrobów lub usług cyfrowych; nie dotyczy: odsprzedaży nowych wyrobów oraz zmian o charakterze wyłącznie estetycznym. Por. <http://form.stat.gov.pl/formularze/2019/passive/PNT-02.pdf>

w obu grupach jest podobny i kształtuje się na stosunkowo niskim poziomie – odpowiednio 13% w przypadku beneficjentów i 9% w przypadku dobranej grupy kontrolnej.

Tabela 12 Udział firm, które w latach 2016-2018 wprowadziły nowe lub ulepszone wyroby lub usługi

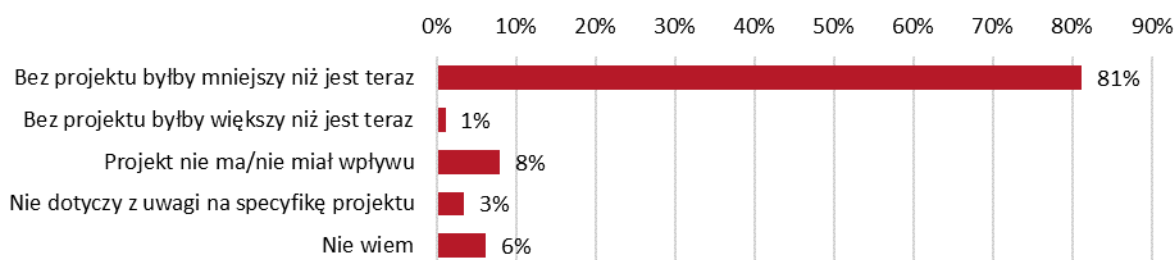
Wskaźnik	B	K	Różnica w roku (B-K)	B.S.	Z	P> z	95% przedział ufności	
	(i)	(ii)	(iii)	(iv)	(v)	(vi)	(vii)	(viii)
Udział firm, które w latach 2016-2018 wprowadziły nowe lub ulepszone wyroby	0,80	0,52	0,28	0,08	3,39	0,00	0,12	0,44
Udział firm, które w latach 2016-2018 wprowadziły nowe lub ulepszone usługi	0,13	0,09	0,04	0,06	0,62	0,53	-0,08	0,15

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania: Ustalenie wartości wybranych wskaźników ekonomicznych dla odbiorców pomocy - udzielanej za pośrednictwem PARP, w ramach Programów Operacyjnych 2014-2020: Inteligentny Rozwój (PO IR) i Polska Wschodnia (POPW) - oraz dla dobranych grup kontrolnych (Etap 2.), GUS 2019. Uwaga: dane dotyczą podmiotów zatrudniających powyżej 9 osób (w grupie beneficjentów poddziałania 321 firmy zatrudniającej powyżej 9 osób stanowią 93%) oraz podmiotów, które złożyły w 2018 sprawozdanie PNT-02 – Sprawozdanie o innowacjach w przemyśle. Legenda: (i) wartość wskaźnika dla beneficjentów (N=54) (ii) wartość wskaźnika dla podmiotów niekorzystających ze wsparcia (N=54) (iii) różnica między beneficjentami i grupą kontrolną (iv) błąd standardowy (v) statystyka z (vi) istotność różnicy (vii) dolna granica 95% przedziału ufności dla średniej (viii) górna granica 95% przedziału ufności dla średniej.

Obraz oddziaływania dofinansowanego projektu w tym zakresie uzupełniają deklaracje firm pochodzące z „Barometru Innowacyjności”⁹⁰. W ramach tzw. pomiaru początkowego (tj. jeszcze w trakcie realizacji inwestycji) beneficjenci w zdecydowanej większości (81%) deklarują, że w przypadku braku realizacji projektu w ramach POIR, obecny poziom rozwoju produktu/ oferty firmy byłby niższy.

⁹⁰ Ewaluacja o charakterze on-going, prowadzona w latach 2018-2021 przez PARP w oparciu o metody badań sondażowych (ankietowanie CAWI dofinansowanych przedsiębiorstw), obejmująca m.in. poddziałania POIR, wchodzące w skład programu pomocowego PARP.

Rysunek 21 Deklarowany przez beneficjentów wpływ projektu na obecny poziom rozwoju produktu/ oferty firmy



Źródło: opracowanie własne na podstawie „Barometru Innowacyjności”, wyniki po IV rundzie pomiaru początkowego 2017-2019 (n=176).

Jednocześnie należy zaznaczyć, że kluczowym aspektem wprowadzanych innowacji do oferty firmy jest wymóg podziałania 3.2.1, by bazowały one na wynikach prac B+R, przeprowadzonych przed złożeniem do PARP wniosku o dofinansowanie⁹¹. Dodatkowo, na etapie oceny wniosków wymagano, żeby produkty wprowadzane przez firmy na rynek, cechowały się poziomem innowacyjności przynajmniej na poziomie kraju. Według danych PARP, beneficjenci przed złożeniem wniosku angażowali zasoby zarówno w realizację wewnętrznych (85%), jak i zewnętrznych (73%) prac B+R⁹². Około 58% firm zadeklarowało, że prace te prowadziło zarówno wewnętrznie jak i w ramach usług zleconych.

Warto jednak zwrócić uwagę, że wartość finansowa tych prac była w obu przypadkach relatywnie niewielka. Uderza to w szczególności w kontekście wielkości realizowanych projektów. W wielu przypadkach koszt zrealizowanych prac badawczych stanowił niewielki procent prac wdrożeniowych. W wartościach absolutnych średni koszt prac B+R zrealizowanych wewnętrznie wyniósł 431 tys. zł (mediana: 136 tys. zł), natomiast zleconych na zewnątrz 165 tys. zł (mediana: 35 tys. zł). Relatywizując wartość zadeklarowanych nakładów na B+R do wartości projektów, to okazuje się, że w przypadku prac wewnętrznych stanowiły one średnio 2,4% (mediana: 0,6%) zakładanych wartości wydatków ogółem, a w przypadku prac zleconych zaledwie 0,7% wydatków ogółem (mediana: 0,1%). Ogółem prace B+R (wewnętrzne i/lub zewnętrzne) stanowiły 2,6% wartości realizowanych projektów (mediana: 0,8%).

Na niewielkie znaczenie wartościowe, ale również jakościowe realizowanych i wykazywanych we wnioskach o dofinansowanie prac B+R, wskazali przedstawiciele wszystkich interesariuszy zaangażowanych w realizację podziałania 3.2.1 – poczynając od jednostki realizującej

⁹¹ Dla przykładu w konkursie z 2015 r. w ramach kryterium oceny wniosków „Projekt dotyczy wdrożenia prac badawczo-rozwojowych” wskazano, że: *Ocenie podlega, czy projekt dotyczy wdrożenia wyników prac badawczo-rozwojowych przeprowadzonych przez Wnioskodawcę samodzielnie bądź na jego zlecenie. Przeprowadzone prace badawczo-rozwojowe muszą mieć kluczowe znaczenie dla opracowania/udoskonalenia produktu (wyrobu lub usługi)*. Por.:

www.parp.gov.pl/storage/grants/documents/56/Zal_1_do_RK_Kryteria_wyboru_projektow_20190214.pdf

⁹² Dotyczy umów podpisanych do końca 2019 r.

konkurs, przez ekspertów oceniających wnioski, aż po ekspertów odpowiedzialnych za ewaluację systemu oceny wyboru projektów w ramach POIR.

Ekspert oceniający wnioski

[...] oni po prostu szukają sposobu do zdobycia środków na inwestycję, natomiast badania w wielu przypadkach są symboliczne [...]. Wynika to z prostej zasady – są pieniądze, potrzebne mi jest zmodyfikowanie produkcji, nie wiem, robienia papieru toaletowego cieńszego, obojętnie jakiego, ale moja maszyna jest aktualnie przestarzała, o niskiej wydajności. Co by tu zrobić, prawda? No więc działanie 3.2.1. No, ale trzeba mieć badanie, no to przedsiębiorca puka do najbliższego ośrodka badawczego – czy macie jakieś badania? [...] Uczony sięga do szuflady i wyciąga, „ekshumuje” jakieś wyniki badań – czy to będzie pasowało?

No jeśli ja czytam we wniosku, że na prace badawcze zostało poświęcone 5 tysięcy złotych, to od razu z góry wiem, że jest to fikcja, bo sam te prace badawcze prowadzę i zdaję sobie sprawę z kosztów rzeczywistych tych badań.

Ewaluator

[...] w znakomitej większości widać, że to jest bardzo miętka B+R i to są takie typowo inwestycyjne projekty. [...] trochę to wygląda tak, że oni siedzą i mówią: rynek nas zmusza, żeby wymienić park maszynowy, zmienić technologię, no to musimy to zrobić i to zrobimy. I dobra tu możemy robić taniej, bo jest coś takiego i tu nie ma tego B+R. I wtedy zaczyna się tak naprawdę cały cymes i ten doradca, który jest potrzebny, żeby z tego zrobić B+R do wniosku, a jak to nie wyjdzie to ok. To robią swoje i nie potrzeba żadnego B+R – idą i w leasingu kupują konkretne maszyny itd.

Na podobny problem zwracał uwagę również raport ewaluacyjny systemu wyboru projektów, zlecony przez Instytucję Zarządzającą POIR: *Eksperci zwracali uwagę na mało precyzyjne opisy wyników przeprowadzonych prac i koncentrację wnioskodawców na przygotowaniu dokumentów potwierdzających jedynie fakt ich przeprowadzenia. Po pierwszym konkursie został wprowadzony wymóg załączania sprawozdania z przeprowadzonych prac B+R do wniosku o dofinansowanie, co powinno znacząco poprawić możliwość oceny tego aspektu przez ekspertów. Kluczowe w tym kryterium jest bowiem wyeliminowanie zwykłych projektów inwestycyjnych, w których prace B+R są de facto „fasadowe”⁹³.*

Według naszych rozmówców, pomimo zmian dokonywanych w zasadach wyboru projektów, uwzględnieniu w nim panelu ekspertów (od samego początku realizacji poddziałania 3.2.1), nie udało się rozwiązać problemu niewielkiego znaczenia wyników prac B+R w projektach

⁹³ „Ewaluacja systemu wyboru projektów POIR – etap II”, Raport końcowy wraz z raportami cząstkowymi (2016-2017), Fundacja Idea Rozwoju, IMAPP sp. z o.o.; Policy & Action Group Uniconsult Sp. z o.o. (PAG Uniconsult) oraz Uniwersytet Jagielloński – Centrum Ewaluacji i Analiz Polityk Publicznych, na zlecenie Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa 2017, s. 111.

ubiegających się o wsparcie. W rezultacie poziom innowacyjności produktów mających być efektem realizacji instrumentu, jest poddawany w wątpliwość. W praktyce wiele z nich – wg opinii większości uczestników ewaluacji – polega na dokonaniu pewnych udoskonaleń produktów będących już wcześniej w ofercie firmy. Potwierdzeniem, że takie projekty mogły skutecznie ubiegać się o wsparcie jest również wyrok Sądu Administracyjnego w Warszawie, w związku ze skargą wnioskodawcy, który nie zgodził się z negatywną oceną wniosku o dofinansowanie, w aspektach dotyczących innowacyjności produktu oraz potencjału rynkowego produktu, będącego efektem projektu⁹⁴. Co prawda Sąd zgodził się, z oceną w zakresie ograniczonej innowacyjności produktu, stwierdzając iż:

W ocenie Sądu w zaskarżonym piśmie w sposób prawidłowy przeprowadzono ocenę projektu w zakresie spełnienia tego kryterium. Trudno nie zgodzić się z poglądem, że [...] nie są produktem nowym, ale tylko ulepszonym w stosunku do istniejących na rynku. Nie jest to też projekt z zakresu technologii wysokich lub średniowysokich zgodnie z klasyfikacją Eurostat, czego nie kwestionuje sam Skarżący. Argumenty zaprezentowane w skardze nie mogą zmienić tej oceny. Skarżący wykazuje, że jest to projekt innowacyjny, czego przecież nikt nie kwestionuje. Ale w ocenie Sądu z samego opisu projektu zawartego we wniosku o dofinansowanie wynika, że jest to wyłącznie udoskonalenie produktów już istniejących na rynku (wnioskodawca podaje, że udoskonalenie to ocenia na 10-20%), co w połączeniu z tym, że nie jest to projekt technologii wysokich lub średniowysokich, uzasadnia dokonaną ocenę.

Jednocześnie Sąd podważył poprawność oceny PARP, w zakresie drugiego kryterium (potencjał rynkowy produktu) i skierował protest do ponownego rozpatrzenia. Ostatecznie projekt uzyskał dofinansowanie i został zrealizowany. Oczywiście ograniczona innowacyjność nie przekreśla znaczenia produktu z punktu widzenia wartości rynkowej i potencjalnego, przyszłego sukcesu rynkowego, o czym mowa będzie w części dotyczącej oczekiwanych rezultatów projektów oraz zakładanych przychodów ze sprzedaży. Sytuacja ta wskazuje jednak na możliwe rozminięcie wybranych projektów z zakładaną, ambitną teorią programu.

Jednocześnie wybrane studia przypadku pokazują, że w ramach poddziałania 3.2.1 wspierane są również takie projekty, w których poziom innowacyjności wykracza nawet ponad poziom kraju i ma potencjał konkurencyjny również na rynkach zagranicznych.

Studium przypadku nr 2

Śledzimy te trendy, rozmawiamy z producentami, mniej więcej wiemy w którą stronę ewaluuje rynek, [...] ścigamy się na tę innowację, tak – światową. No to również wymagamy, żeby te wszystkie sensory, które zamawiamy, opisujemy parametry techniczne, które sobie definiujemy, żeby one były świeże na rynku i najnowsze.

⁹⁴ Por. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 października 2016 r. V SA/Wa 2380/16

Ta platforma była dedykowana tym nowym rynkom, [...], to było unikatowe i to jest ciągle unikatowe, to nas pozycjonuje bardzo dobrze w tym zakresie na rynku europejskim.

Przykłady przedsiębiorców pokazują również, że zrealizowane projekty wpisują się w realne potrzeby rozwojowe przedsiębiorstw, a wypracowane w nich produkty, umożliwiają im rozwój, wzrost rentowności oraz możliwość utrzymania rynkowej konkurencyjności.

Studium przypadku nr 1

Jakbyście Państwo wzięli, z jednej strony wdrożenie tego projektu, z drugiej te oczekiwane efekty, czyli wzrost skali działalności, przychodów, obrotów. Jakby to było – w hipotetycznej sytuacji bez tego wsparcia?

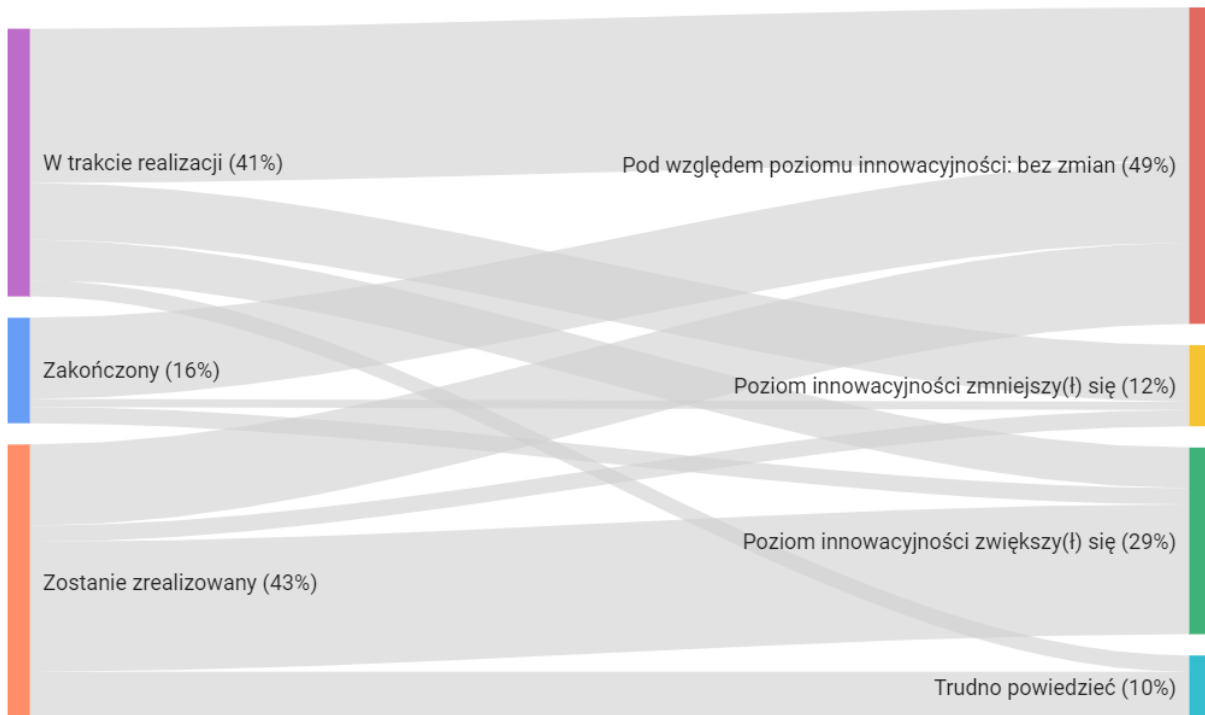
- [...] bylibyśmy całkowicie odcięci od tego projektowego rynku [...] bazowalibyśmy głównie tylko na takich podstawowych produktach, czyli tylko na tym zwykłym „chlebie”⁹⁵, nie na tym skomplikowanym, a co za tym idzie - zdecydowana mniejsza rentowność na tym produkcji, zdecydowanie większa konkurencja [...]

Problematycznym pozostaje jednak fakt, iż najprawdopodobniej większość wspartych projektów osiągnęłyby podobne cele, gdyby komponent B+R nie był tak eksponowany w samej teorii zmiany tego instrumentu. Przedsiębiorcy, są bowiem co do zasady świadomi potrzeby wdrażania innowacji w ramach prowadzonej działalności gospodarczej. W sytuacji dobrego rozeznania rynku i konkurencji, są również przekonani, że ich rozwój musi bazować w pierwszej kolejności na adaptacji znanych rozwiązań technologicznych, z powodzeniem stosowanych przez liderów rynku. Innowacyjność produktów, poparta wynikami prac B+R, jest w tym względzie drugorzędna. Oczywiście nie oznacza to z automatu, że jest mniej istotna, ale dostępne dane i informacje wskazują raczej, że kluczową rolę w rozwoju firm beneficjentów stanowić będą wdrożone, zewnętrzne innowacje technologiczne.

Potwierdzają to również badania przeprowadzone wśród nieskutecznych wnioskodawców. Podmioty, które zadeklarowały, że podjęły się realizacji projektu lub mają to w planach (ogółem około trzy czwarte badanych nieskutecznych wnioskodawców), w blisko połowie przypadków wskazały, że pod względem poziomu innowacyjności rezultat ich projektu, wdrażanego poza poddziałaniem 3.2.1, pozostanie bez zmian (tj. będzie równie innowacyjny). Co więcej około 29% firm wskazało, że poziom ten jest lub będzie nawet wyższy. Działanie to, wynika z racjonalnej kalkulacji przedsiębiorstw, świadomych potrzeb budowania przewag konkurencyjnych nie tylko w oparciu o cenę, ale właśnie poziom jakości i innowacyjności oferowanych na rynku produktów.

⁹⁵ Respondent stosuje w tym miejscu przenośnię, odnosząc się do rezultatów projektu w sektorze przetwórstwa przemysłowego.

Rysunek 22 Deklaracje nieskutecznych wnioskodawców w zakresie planowanych, realizowanych lub zrealizowanych projektów, pod względem poziomu innowacyjności rezultatów projektu.



Źródło: opracowanie własne na podstawie badania CAWI/CATI (n=80).

Jak zostało to jednak pokazane wcześniej, nieskuteczni wnioskodawcy są zmuszeni ograniczyć wielkość podejmowanych inwestycji oraz opóźnić ich realizację w czasie. Wsparcie w ramach poddziałania 3.2.1 umożliwi beneficjentom wdrożyć innowację szybciej i w skali na jaką prawdopodobnie nie mogliby sobie pozwolić bez zewnętrznego wsparcia. Jednocześnie nie widać by realizacja projektów wpływała istotnie na skalę podejmowanej działalności innowacyjnej przez beneficjentów. Przy czym, warto zwrócić uwagę na fakt, że beneficjenci w kolejnych latach pozostają aktywni na polu prowadzonej, wewnętrznej działalności B+R – w latach od 2015 do 2018 r. 56%-61% z nich raportowało, że ponosi nakłady w tym zakresie. W przypadku prac zleczanych, widoczna jest tendencja spadkowa (z 27-30% w latach 2015-2016 do 20% w roku 2018). Porównanie aktywności w tym obszarze z grupą kontrolną nie jest do końca jednoznaczne – w zależności od typu dobranej grupy kontrolnej⁹⁶ modele dają różne oszacowania. W tabeli prezentowanej poniżej, gdzie grupa kontrolna dobrana została spośród nieskutecznych wnioskodawców, widać istotne różnice w zakresie prowadzenia zewnętrznych prac B+R, jednak w przypadku innych modeli podobne zjawisko nie zostało uchwycone w tej skali. Widoczna jest jednak pewna ogólna tendencja – grupa kontrolna ogranicza swoją aktywność w zakresie prowadzonych prac B+R

⁹⁶ Sprawdzano oszacowania, w których grupę kontrolną poza nieskutecznymi wnioskodawcami stanowiły podmioty wybrane spośród wszystkich firm sprawozdających do GUS (dopasowania 1 do 1 oraz 1 do wielu), w tym ograniczone do firm składających sprawozdanie w zakresie prowadzenia działalności innowacyjnej w przemyśle (PNT-02), za lata 2016-2018.

(zarówno wewnętrznych jak i zewnętrznych). Z drugiej strony, średnia wysokość nakładów na wartości niematerialne i prawne oraz koszty zakończonych prac rozwojowych, wskazują na fakt raczej niewielkiego znaczenia działalności B+R we wspartych firmach. Beneficjenci utrzymywali bowiem w analizowanym okresie wysokość nakładów na wartości niematerialne i prawne (w tym zakup patentów, licencji, know-how, nieopatentowanej wiedzy technicznej) na podobnym poziomie – było to średnio rocznie 160 tys. zł, z chwilowym spadkiem do nieco ponad 105 tys. zł w roku 2017. W przypadku kosztów zakończonych prac rozwojowych, rosły one systematycznie z 67 tys. zł w 2015 r. do średnio 232 tys. w roku 2018 (pozycja bilansowa). W grupie kontrolnej wzrost w wartościach nominalnych był niższy, jednak zaobserwowane różnice nie są istotne statystycznie.

Tabela 13 Działalność innowacyjna w grupie beneficjentów poddziałania 3.2.1 POIR oraz w dopasowanej grupie kontrolnej nieskutecznych wnioskodawców

Wskaźnik	Rok	B	K	Różnica w roku (B-K)	B.S.	Zmiana od 2015 (B)	Zmiana od 2015 (K)	Różnica (DID)	B.S.	P> z
	(i)	(ii)	(iii)	(iv)	(v)	(vi)	(vii)	(viii)	(ix)	(x)
Udział firm ponoszących nakłady na wewnętrzną działalność B+R	2015	0,60	0,49	0,11	0,11	-	-	-	-	-
	2016	0,58	0,39	0,19	0,11	-0,01	-0,10	0,08	0,12	0,49
	2017	0,61	0,25	0,36	0,10	0,01	-0,24	0,25	0,13	0,06
	2018	0,56	0,24	0,32	0,12	0,12	-0,04	-0,25	0,21	0,13
Udział firm ponoszących nakłady na zewnętrzną działalność B+R	2015	0,27	0,48	-0,20	0,10	-	-	-	-	-
	2016	0,31	0,18	0,13	0,10	0,04	-0,30	0,33	0,11	0,00
	2017	0,26	0,08	0,18	0,09	-0,01	-0,39	0,38	0,13	0,00
	2018	0,20	0,06	0,14	0,08	0,08	-0,07	-0,42	0,35	0,12
Nakłady na wartości niematerialne i prawne (w tys. zł)	2015	160	67	93	65	-	-	-	-	-
	2016	168	34	134	161	8	-33	41	173	0,81
	2017	105	81	24	74	-56	14	-69	83	0,40
	2018	161	39	122	54	0	-28	28	81	0,73
Aktywa trwałe - koszty zakończonych prac rozwojowych (w tys. zł)	2015	67	10	56	52	-	-	-	-	-
	2016	129	32	97	74	63	22	41	58	0,49
	2017	146	23	122	97	79	13	66	97	0,50
	2018	232	80	151	145	165	70	95	148	0,52

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania: Ustalenie wartości wybranych wskaźników ekonomicznych dla odbiorców pomocy - udzielanej za pośrednictwem PARP, w ramach Programów Operacyjnych 2014-2020: Inteligentny Rozwój (PO IR) i Polska Wschodnia (POPW) - oraz dla dobranych grup kontrolnych (Etap 2.), GUS 2019. Uwaga: dane dotyczą podmiotów zatrudniających powyżej 9 osób (w grupie beneficjentów poddziałania 321 firmy zatrudniającej powyżej 9 osób stanowią ok 93%). Legenda: (i) okres sprawozdawczy (ii) wartość wskaźnika dla beneficjentów (N=84) we wskazanym okresie (iii) wartość wskaźnika dla podmiotów niekorzystających ze wsparcia (N=84) we wskazanym okresie (iv) różnica między beneficjentami

i grupą kontrolną we wskazanym okresie (v) błąd standardowy (vi) zmiana wartości wskaźnika w grupie beneficjentów we wskazanym okresie względem roku bazowego, 2015 (vii) zmiana wartości wskaźnika w grupie kontrolnej we wskazanym okresie względem roku bazowego, 2015 (viii) oszacowany efekt podwójnej różnicy zmiany w czasie w grupie beneficjentów i w grupie kontrolnej w porównaniu do roku bazowego 2015 – kol. vi – kol. Vii (ix) błąd standardowy (x) istotność różnicy.

W obszarze teorii programu POIR znalazło się założenie, dotyczące występowania synergii poddziałania 3.2.1 z instrumentami I. osi priorytetowej POIR, w ramach której finansowane są projekty polegające na prowadzeniu prac B+R. Zapewnienie możliwości sfinansowania wdrożeń wyników prac B+R w ramach poddziałania 3.2.1, którego efektem miało być podniesienie efektywności całego systemu wsparcia przedsiębiorstw, nie miało jednak jeszcze szansy się ujawnić. W praktyce spośród beneficjentów, którzy realizowali projekt w ramach I. osi priorytetowej, ze wsparcia w ramach poddziałania 3.2.1 POIR skorzystało 36 firm, jednak tylko w przypadku 7 odnotowano adekwatne następstwo czasowe realizowanych projektów (zakończenie projektu polegającego na realizacji prac B+R, przed rozpoczęciem projektu polegającego na wdrożeniu wyników prac B+R)⁹⁷. Na obecnym etapie, można tłumaczyć to faktem, iż rozpoczęte w latach 2015-2016 pierwsze projekty B+R w I. osi POIR dopiero niedawno się skończyły⁹⁸. Oczekuje się więc, że powyżej wskazana sytuacja ulegnie jeszcze zmianie. Mogłoby to oznaczać skokowy wzrost jakości wybranych do wdrożenia prac B+R, a tym samym zdecydowanie większą zgodność instrumentu „Badania na rynek” z przyjętą teorią zmiany. Na taki możliwy rozwój wypadków zwracają uwagę autorzy *Analizy porównawczej instrumentów w ramach działania 3.2 PO IR „Wsparcie wdrożeń wyników prac B+R”*⁹⁹, którzy stwierdzili, iż *nie jest wykluczone, że w niedługim czasie wzrośnie jednak popyt na finansowanie wdrożeń. Wskazują na to informacje, dotyczące planowanych terminów finalizacji projektów badawczo-rozwojowych, wspieranych w PO IR*. Ci sami autorzy zwracają jednak uwagę na potencjalne ryzyka materializacji takiego scenariusza. Po pierwsze wskazują oni na brak wystarczającego „marginesu” czasowego, który umożliwiłby zakończenie badań, a następnie przystąpienie do ich wdrożenia przy wykorzystaniu innego źródła wsparcia. W praktyce może się okazać, że beneficjenci I. osi POIR nie zdążą sfinansować wdrożeń w ramach III. osi POIR. Po drugie, autorzy analizy zwracają uwagę na fakt, że w przypadku instrumentów I osi, mogą pojawiać się sytuacje, w których w ramach dofinansowanych projektów – poza pracami B+R – realizowane są również przynajmniej częściowe wdrożenia tych prac: *Nie ma też pewności, czy w projektach, w których wspierane są przedsięwzięcia B+R (bez wdrożeń) nie udaje się (mimo wszystko)*

⁹⁷ Wg stanu bazy SL 2014 na koniec marca 2020 r. Nie było analizowane faktyczne merytoryczne powiązanie przedmiotowych projektów, z uwagi na brak dostępu do danych projektów finansowanych przez NCBR. Na podstawie sformułowania tytułów projektów, można jedynie przypuszczać, że powiązanie projektów występuje w przypadku 5 podmiotów.

⁹⁸ Do końca 2019 r. zakończyło się około 13% projektów z I Osi priorytetowej POIR.

⁹⁹ Por. „Analiza porównawcza instrumentów w ramach działania 3.2 PO IR „Wsparcie wdrożeń wyników prac B+R””, PAG-Uniconsult, na zlecenie Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa 2018, s. 94.

uwzględnić wydatków / działań, które wspomagają proces wdrożeniowy. (...) Opinie takie wyrażali niektórzy eksperci oceniający wnioski o wsparcie w ramach paneli eksperckich, zarówno w programach dotacyjnych I. osi priorytetowej, jak i w poddziałaniach 3.2.1 i 3.2.2 PO IR. Niektórzy dyskutanci byli przekonani, że w praktyce sytuacje takie rzeczywiście mają miejsce¹⁰⁰. Wreszcie powiązanie obu instrumentów będzie prawdopodobnie ograniczane przez negatywne skutki epidemii COVID-19, związane z ogólnym ograniczaniem inwestycji w sektorze prywatnym, w szczególności ryzykownych inwestycji w innowacje.

Skutki finansowe

Faktyczną weryfikacją znaczenia wspieranych w poddziałaniu 3.2.1 innowacji powinien być rynek i – tym samym – znaczenie nowych produktów w ofercie beneficjentów. Na obecnym etapie, w ramach dostępnych danych pochodzących z systemu monitorowania, przeanalizowane zostały wstępne wartości wskaźników, dotyczących uzyskiwanych przez beneficjentów przychodów ze sprzedaży wspartych produktów. Prześledzone zostały również wyniki badań GUS na grupie beneficjentów i grupie kontrolnej, oraz uwzględniono wyniki „Barometru Innowacyjności” PARP.

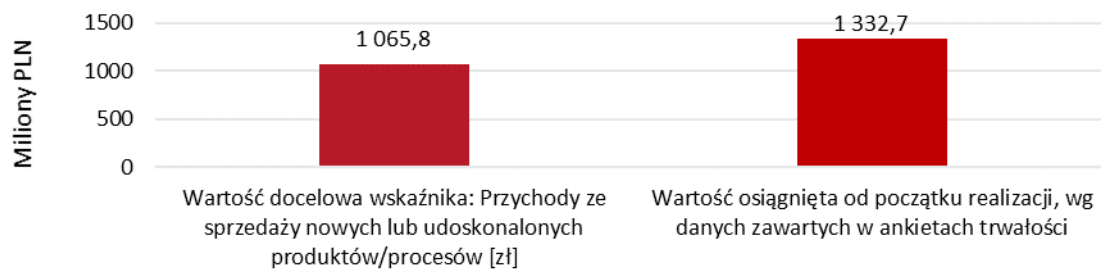
Bazując na danych zawartych w 68 sprawozdaniach przedsiębiorstw, wypełnionych po zakończeniu realizacji inwestycji (tzw. ankiety trwałości, składane po pierwszym kompletnym roku od zakończenia inwestycji¹⁰¹), można zauważyć, że co do zasady firmy bardzo szybko osiągają rezultaty projektów, na poziomie zaplanowanych przychodów ze sprzedaży. W badanej grupie 56% firm (38 z 68 podmiotów), wskazało osiągnięcie wartości przychodów przekraczających plan. Niezależnie od tego faktu, suma przychodów osiągnięta przez wszystkie firmy, które złożyły PARP przedmiotowe sprawozdanie już przekroczyła oczekiwaną dla całej tej grupy, zakładaną wartość przychodów. Zgodnie z deklaracjami na poziomie wskaźników monitorowania oczekiwano sprzedaży na poziomie blisko 1,1 mld zł, podczas gdy wartość ta (wg deklaracji przedsiębiorstw) osiągnęła już kwotę ponad 1,3 mld zł¹⁰².

¹⁰⁰ Tamże s. 93-94.

¹⁰¹ Okres trwałości, obejmujący czas na osiągnięcie założonych wskaźników rezultatu, ustalony został dla firm sektora MŚP na trzy lata od momentu zakończenia projektu.

¹⁰² W niektórych projektach beneficjenci osiągnęli wartość przychodów znacznie przekraczającą docelową wartość zaplanowaną w projekcie, stąd pomimo, iż tylko ok. 56% monitorowanych projektów, na koniec 2019 r. osiągnęło już ten wskaźnik, wartość osiągnięta ogółem, przekracza wartość docelową.

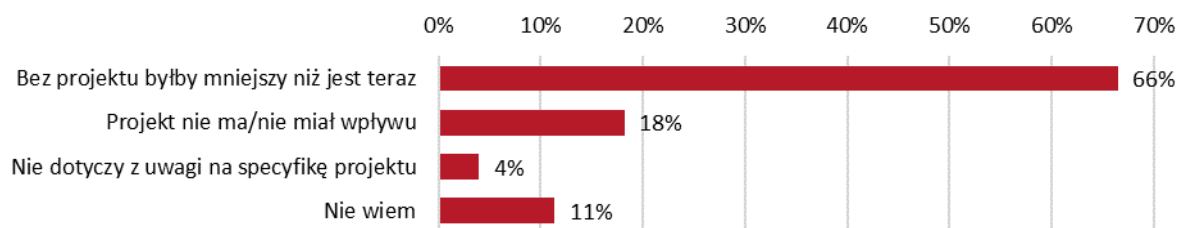
Rysunek 23 Wartość przychodów ze sprzedaży w projektach zakończonych – wartości docelowe i deklarowane osiągnięcie



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PARP (SL2014, LSI), n=68, stan 31.12.2019r.

Poza sprawozdaniami z realizacji, również na poziomie badania opinii beneficjenci korzystnie wypowiadają się o wpływie zrealizowanego projektu na poziom osiągniętych przychodów. Co ciekawe takie deklaracje padają jeszcze przed zakończeniem projektów, tj. w ramach pomiaru początkowego „Barometru Innowacyjności” PARP. Według deklaracji około 66% badanych firm, poziom rocznych przychodów ze sprzedaży produktów byłby niższy bez projektu. Przeciwnego zdania, jest ok. 18% podmiotów, 11% nie ma w tym względzie wystarczającej wiedzy.

Rysunek 24 Deklarowany przez beneficjentów obecny wpływ realizowanego projektu na poziom rocznych przychodów ze sprzedaży produktów



Źródło: opracowanie własne na podstawie „Barometru Innowacyjności”, wyniki po IV rundzie pomiaru początkowego 2017-2019 (n=176).

Podobne wnioski płyną z innego badania, w którym beneficjenci poproszeni zostali o ocenę ryzyka nieosiągnięcia zakładanych w projekcie przychodów, po wdrożeniu innowacji. W skali od 1 do 5, gdzie 1 to bardzo duże ryzyko, a 5 oznaczało brak ryzyka, beneficjenci najczęściej oceniali szanse na jego materializację na 4 (44,7%) oraz 5 (26,3%). Oceny skrajnie negatywne (odpowiednio 1 i 2), w ogóle nie występowały¹⁰³.

Wyniki analiz GUS z lat 2015-2018, a więc odnoszące się do stosunkowo wczesnej fazy realizowanych projektów poddziałania 3.2.1, częściowo potwierdzają powyższe obserwacje. Jak się okazuje beneficjenci faktycznie zwiększają skalę uzyskiwanych przychodów ze sprzedaży. W roku 2016 wzrost osiągnął średnią wartość na poziomie ok. 2,3 mln zł, w roku kolejnym było to już blisko 8 milionów (10,1 mln. zł względem roku bazowego), w roku 2018

¹⁰³ Por. wyniki badania: Ewaluacja pierwszych efektów wsparcia PO IR w zakresie prac B+R oraz wdrażania wyników prac B+R realizowanych w przedsiębiorstwach, LB&E, EGO S.C., Warszawa 2020.

beneficjenci ponownie zwiększyli przychody ogółem średnio o około 8 mln zł (18,3 mln w stosunku do roku 2015). Jednocześnie w grupie kontrolnej średni wzrost w roku 2016 wyniósł 1 mln zł, w kolejnym 2017, był to średni wzrost na poziomie 2,4 mln zł, natomiast w roku 2018, było on nieco większy, wyniósł bowiem około 6,3 mln zł (wzrost o niecałe 10 mln zł w stosunku do roku 2015). Należy jednak zaznaczyć, że różnice pomiędzy beneficjentami i grupą kontrolną, choć rosną, to nie są istotne statystycznie. Za wzrost przychodów w obu grupach odpowiadają wpływy z tytułu sprzedaży produktów (wytworów lub usług).

Tabela 14 Zmiana wielkości przychodów i działalności eksportowej w grupie beneficjentów poddziałania 3.2.1 POIR oraz w dopasowanej grupie kontrolnej nieskutecznych wnioskodawców

Wskaźnik	Rok	B	K	Różnica w roku (B-K)	B.S.	Zmiana od 2015 (B)	Zmiana od 2015 (K)	Różnica (DID)	B.S.	P> z
	(i)	(ii)	(iii)	(iv)	(v)	(vi)	(vii)	(viii)	(ix)	(x)
Przychody netto ze sprzedaży	2015	51 418	45 402	6 017	8 915	-	-	-	-	-
	2016	53 692	46 396	7 296	9 043	2 274	994	1 280	2 693	0,64
	2017	61 548	49 063	12 485	11 561	10 129	3 661	6 468	5 955	0,28
	2018	69 704	55 374	14 330	13 356	18 285	9 972	8 313	7 631	0,28
Przychody netto ze sprzedaży produktów	2015	45 849	42 057	3 792	8 853	-	-	-	-	-
	2016	48 068	43 006	5 063	8 868	2 219	949	1 271	2 839	0,66
	2017	54 184	45 514	8 670	11 294	8 335	3 457	4 878	5 915	0,41
	2018	62 403	51 334	11 069	13 190	16 554	9 277	7 277	7 392	0,33
Przychody netto ze sprzedaży na eksport	2015	16 807	11 265	5 542	4 954	-	-	-	-	-
	2016	18 859	13 627	5 233	5 251	2 052	2 361	-309	1 184	0,79
	2017	21 546	11 335	10 211	5 889	4 739	70	4 669	2 460	0,06
	2018	23 836	11 900	11 936	7 270	7 028	635	6 393	3 598	0,08
Przychody netto ze sprzedaży produktów na eksport	2015	16 128	10 889	5 239	4 919	-	-	-	-	-
	2016	18 286	13 280	5 006	5 202	2 158	2 391	-233	1 137	0,84
	2017	20 414	10 911	9 502	5 765	4 286	22	4 264	2 287	0,06
	2018	22 915	11 459	11 456	7 174	6 787	570	6 217	3 520	0,08
Udział przychodów netto ze sprzedaży na eksport w przychodach ogółem	2015	0,25	0,24	0,01	0,06	-	-	-	-	-
	2016	0,28	0,28	-0,01	0,06	0,03	0,04	-0,01	0,02	0,61
	2017	0,28	0,25	0,03	0,06	0,03	0,01	0,02	0,03	0,53
	2018	0,27	0,24	0,03	0,06	0,02	0,00	0,02	0,03	0,54

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania: Ustalenie wartości wybranych wskaźników ekonomicznych dla odbiorców pomocy - udzielanej za pośrednictwem PARP, w ramach Programów Operacyjnych 2014-2020: Inteligentny Rozwój (PO IR) i Polska Wschodnia (POPW) - oraz dla dobranych grup kontrolnych (Etap 2.), GUS 2019. Uwaga: dane dotyczą podmiotów zatrudniających powyżej 9 osób (w grupie

beneficjentów poddziałania 321 firmy zatrudniającej powyżej 9 osób stanowią ok 93%). Legenda: (i) okres sprawozdawczy (ii) wartość wskaźnika dla beneficjentów (N=84) we wskazanym okresie (iii) wartość wskaźnika dla podmiotów niekorzystających ze wsparcia (N=84) we wskazanym okresie (iv) różnica między beneficjentami i grupą kontrolną we wskazanym okresie (v) błąd standardowy (vi) zmiana wartości wskaźnika w grupie beneficjentów we wskazanym okresie względem roku bazowego, 2015 (vii) zmiana wartości wskaźnika w grupie kontrolnej we wskazanym okresie względem roku bazowego, 2015 (viii) oszacowany efekt podwójnej różnicy zmiany w czasie w grupie beneficjentów i w grupie kontrolnej w porównaniu do roku bazowego 2015 – kol. vi – kol. vii (ix) błąd standardowy (x) istotność różnicy.

Podsumowując, dostępne dane wskazują, iż na poziomie projektów nie występuje ryzyko osiągnięcia założonych wartości docelowych wskaźników rezultatu, związanych z uzyskiwaniem przychodów ze sprzedaży wdrożonych innowacji.

Innym, potencjalnym skutkiem bieżącym podejmowanych inwestycji w ramach poddziałania 3.2.1, może być pogorszenie płynności finansowej beneficjentów wsparcia, związane z ponoszonymi nakładami. Jak pokazała wcześniejsza analiza, beneficjenci znaczną część wydatków projektowych ponosili ze środków własnych, choć istotny jest również udział w finansowaniu inwestycji instrumentów dłużnych – kredytów i pożyczek.

Podobnie jak wcześniej, wyniki analiz GUS pozwalają ocenić oddziaływanie realizacji dofinansowanych projektów w powyższym zakresie. Wynika z nich, że zarówno wskaźniki krótkoterminowej jak i długoterminowej płynności finansowej utrzymują się na bezpiecznych i pożądanym poziomach. Co prawda w latach 2017-2018, tj. w okresie znaczącego wzrostu wydatków projektowych, wskaźniki płynności gotówkowej (*cash ratio*) oraz bieżącej płynności (*current ratio*) nieznacznie się pogorszyły w stosunku do wartości obserwowanych w roku 2015, jednak spadek ten mieścił się w akceptowalnych granicach. W pierwszym przypadku zwykle wskazuje się na pożądaną wartość docelową, zbliżoną do 0,2. Niższe wartości oznaczać mogą problemy w regulowaniu zobowiązań bieżących, w przypadku wyższych wskazuje się na możliwość nieefektywnego zarządzania posiadanymi zasobami. W przypadku beneficjentów wartość ta wynosiła średnio 1 w roku 2015 i 2016 oraz spadła do 0,4 w roku 2018. Wyższe wartości od pożądanym w okresach pośrednich mogą wynikać z zaplanowanych wydatków projektowych. Wartość wskaźnika spadała więc w miarę postępu wdrażania inwestycji. W przypadku wskaźnika płynności bieżącej, zwykle oczekuje się by aktywa bieżące (gotówka, należności, zapasy, inwestycje krótkoterminowe) były większe, niż zobowiązania bieżące. Wartość wskaźnika powinna więc być większa od 1. Wśród beneficjentów średnia wartość tego wskaźnika wynosiła powyżej 3 w latach 2015-2016 i spadła do 2,1 w roku 2018. W analizowanym okresie pozostawał on więc w analizowanej grupie na bezpiecznym poziomie.

Sytuacja beneficjentów zestawiona z wynikami dopasowanej grupy nieskutecznych wnioskodawców wskazuje, że pomimo większych nakładów ponoszonych w związku z realizowanymi projektami, zwłaszcza w latach 2017-2018, nie przekłada się to negatywnie na analizowane wskaźniki. Płynność finansowa w grupie nieskutecznych wnioskodawców jest zbliżona do beneficjentów w kolejnych latach objętych analizą. Występujące różnice nie są

istotne statystycznie. Podobne wnioski płyną z interpretacji różnic w zmianie wartości wskaźników płynności długookresowej.

Powyższe wyniki można ocenić pozytywnie, bowiem co do zasady wsparcie publiczne powinno ograniczać potencjalny, negatywny wpływ realizowanych inwestycji na płynność finansową przedsiębiorstw. Służyć temu mają w szczególności rozliczenia okresowe projektów (system refundacji i zaliczek). Zgodnie z raportem GUS¹⁰⁴, wartości wskaźników płynności nie powinny być w grupie beneficjentów istotnie gorsze niż w grupie podmiotów, które wsparcia nie otrzymały. Przewidywanie w tym zakresie okazało się więc poprawne. Jednocześnie, z uwagi na widoczne tendencje w pogorszeniu wszystkich wskaźników dot. płynności, należałoby analizować dalszy postęp w tym zakresie (przynajmniej w okresie trwałości projektów).

Tabela 15 Zmiana wartości wskaźników dot. płynności finansowej w grupie beneficjentów poddziałania 3.2.1 POIR oraz w dopasowanej grupie kontrolnej nieskutecznych wnioskodawców

Wskaźnik	Rok	B	K	Różnica w roku (B-K)	B.S.	Zmiana od 2015 (B)	Zmiana od 2015 (K)	Różnica (DID)	B.S.	P> z
	(i)	(ii)	(iii)	(iv)	(v)	(vi)	(vii)	(viii)	(ix)	(x)
Wskaźnik płynności finansowej krótkookresowej (I): <i>Cash ratio</i>	2015	1,0	1,5	-0,5	0,5	-	-	-	-	-
	2016	1,0	1,0	0,0	0,4	0,0	-0,5	0,4	0,3	0,17
	2017	0,8	0,8	-0,1	0,5	-0,3	-0,7	0,4	0,4	0,32
	2018	0,4	1,0	-0,6	0,4	-0,6	-0,5	-0,2	0,3	0,57
Wskaźnik płynności finansowej krótkookresowej (II): <i>Quick ratio</i>	2015	2,2	3,0	-0,9	0,8	-	-	-	-	-
	2016	2,3	2,2	0,1	0,7	0,1	-0,9	1,0	0,5	0,03
	2017	2,1	2,2	-0,1	0,9	-0,1	-0,8	0,7	0,7	0,26
	2018	1,3	2,1	-0,8	0,5	-0,8	-0,9	0,1	0,5	0,86
Wskaźnik płynności finansowej krótkookresowej (III): <i>Current ratio</i>	2015	3,3	3,9	-0,6	1,2	-	-	-	-	-
	2016	3,3	2,9	0,5	1,0	0,0	-1,0	1,0	0,5	0,05
	2017	3,1	3,3	-0,2	1,4	-0,2	-0,6	0,3	0,8	0,66
	2018	2,1	2,9	-0,8	0,6	-1,2	-1,0	-0,2	0,8	0,80
Wskaźnik płynności finansowej długookresowej (I)	2015	1,3	1,7	-0,4	0,4	-	-	-	-	-
	2016	1,2	1,6	-0,3	0,3	-0,1	-0,2	0,1	0,2	0,61
	2017	1,0	1,4	-0,4	0,2	-0,3	-0,4	0,0	0,2	0,93
	2018	0,8	1,3	-0,4	0,2	-0,5	-0,5	0,0	0,3	0,96

¹⁰⁴ Por. Ustalenie wartości wybranych wskaźników ekonomicznych dla odbiorców pomocy, udzielanej za pośrednictwem PARP w ramach POIR i POPW, oraz dla dobranych grup kontrolnych – etap 1. Studium wykonalności, GUS 2018.

Wskaźnik	Rok	B	K	Różnica w roku (B-K)	B.S.	Zmiana od 2015 (B)	Zmiana od 2015 (K)	Różnica (DID)	B.S.	P> z
	(i)	(ii)	(iii)	(iv)	(v)	(vi)	(vii)	(viii)	(ix)	(x)
Wskaźnik płynności finansowej długookresowej (II)	2015	1,5	2,0	-0,5	0,4	-	-	-	-	-
	2016	1,4	1,8	-0,4	0,3	-0,1	-0,1	0,1	0,2	0,68
	2017	1,3	1,6	-0,3	0,2	-0,3	-0,4	0,1	0,2	0,65
	2018	1,1	1,5	-0,4	0,2	-0,4	-0,5	0,1	0,3	0,82

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania: Ustalenie wartości wybranych wskaźników ekonomicznych dla odbiorców pomocy - udzielanej za pośrednictwem PARP, w ramach Programów Operacyjnych 2014-2020: Inteligentny Rozwój (PO IR) i Polska Wschodnia (POPW) - oraz dla dobranych grup kontrolnych (Etap 2.), GUS 2019. Uwaga: dane dotyczą podmiotów zatrudniających powyżej 9 osób (w grupie beneficjentów poddziałania 321 firmy zatrudniającej powyżej 9 osób stanowią ok 93%). Legenda: (i) okres sprawozdawczy (ii) wartość wskaźnika dla beneficjentów (N=84) we wskazanym okresie (iii) wartość wskaźnika dla podmiotów niekorzystających ze wsparcia (N=84) we wskazanym okresie (iv) różnica między beneficjentami i grupą kontrolną we wskazanym okresie (v) błąd standardowy (vi) zmiana wartości wskaźnika w grupie beneficjentów we wskazanym okresie względem roku bazowego, 2015 (vii) zmiana wartości wskaźnika w grupie kontrolnej we wskazanym okresie względem roku bazowego, 2015 (viii) oszacowany efekt podwójnej różnicy zmiany w czasie w grupie beneficjentów i w grupie kontrolnej w porównaniu do roku bazowego 2015 – kol. vi – kol. vii (ix) błąd standardowy (x) istotność różnicy.

Wpływ na wielkość zatrudnienia

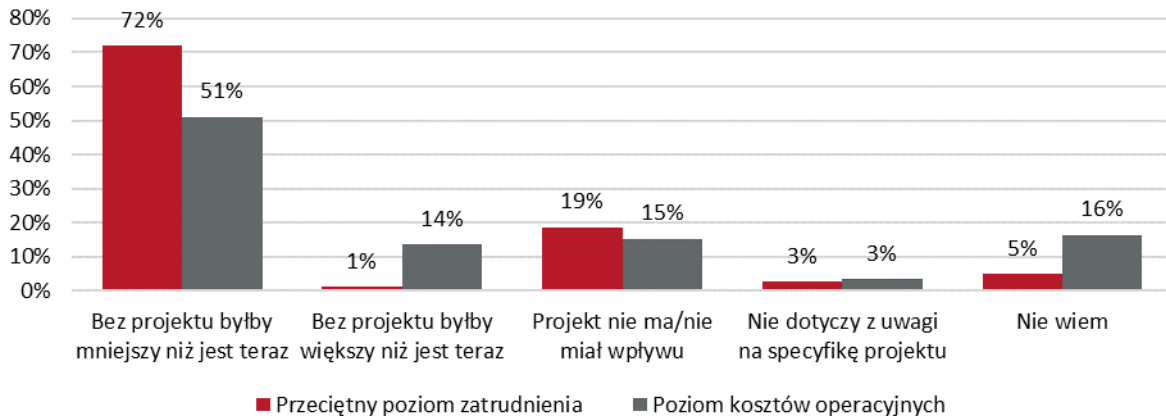
Na poziomie potencjalnych efektów bieżących wsparcia, wskazuje się na możliwość wpływu projektów poddziałania 3.2.1 na wielkość zatrudnienia oraz ogólny poziom kosztów operacyjnych firm beneficjentów¹⁰⁵. Na poziomie zakładanych wskaźników rezultatu przewidziano w programie, iż nastąpi wzrost zatrudnienia we wspieranych przedsiębiorstwach na poziomie 2108 etatów (EPC). Według stanu na koniec 2019 roku oraz danych zebranych w ramach systemu monitorowania trwałości projektów, w którym badanych przez PARP było 68 zakończonych projektów, zakładana wartość wskaźnika została osiągnięta w 57 z 61 projektów (w 7 projektach nie planowano wzrostu zatrudnienia). W projektach tych zakładana liczba zatrudnionych wynosiła 582 etaty (EPC) podczas gdy osiągnięta wartość tego wskaźnika wyniosła już 635,97 EPC. Nie widać więc zagrożenia dla realizacji tego rezultatu poddziałania 3.2.1.

W powyższym kontekście warto zauważyć, że trzy czwarte beneficjentów, zapytanych w „Barometrze Innowacyjności”, widzi pozytywny związek projektu ze wzrostem zatrudnienia. Przeciwnego zdania jest mniej więcej co piąty podmiot. Jednocześnie połowa

¹⁰⁵ Por. Ustalenie wartości wybranych wskaźników ekonomicznych dla odbiorców pomocy, udzielanej za pośrednictwem PARP w ramach POIR i POPW, oraz dla dobranych grup kontrolnych – etap 1. Studium wykonalności, GUS 2018.

beneficjentów przyznała, że projekt miał wpływ na zwiększenie poziomu kosztów operacyjnych, które obejmują m.in. koszt wynagrodzeń.

Rysunek 25 Deklarowany przez beneficjentów wpływ realizowanego projektu na poziom zatrudnienia i kosztów operacyjnych



Źródło: opracowanie własne na podstawie „Barometru Innowacyjności”, wyniki po IV rundzie pomiaru początkowego 2017-2019 (n=176).

Powyższe deklaracje można częściowo zweryfikować ponownie dzięki danym sprawozdawczym przedsiębiorstw, poddanych analizie przez GUS. Wynika z nich, że w istocie w grupie beneficjentów poddziałania 3.2.1 w kolejnych latach wzrasta zatrudnienie. W roku bazowym, 2015 wynosiło średnio 91 etatów (FTE) oraz 96 pracujących (w osobach). W roku 2016 wzrosło ono odpowiednio do 97 etatów oraz 98 pracujących. W roku 2017 wyniosło 103 etatów oraz 106 pracujących. Wreszcie w ostatnim analizowanym okresie (2018) zatrudnienie wynosiło 109 etatów i 116 pracujących. Średnioroczny wzrost w analizowanym okresie wyniósł więc około 5-7 etatów/ pracujących, co odpowiada wzrostowi na poziomie ok. 6-7%. W grupie kontrolnej zmiana wielkości zatrudnienia ma podobny kierunek oraz nasilenie, w związku z czym nie widać między analizowanymi grupami istotnych różnic.

Potwierdzenie prawdopodobnie ograniczonego wpływu wsparcia poddziałania 3.2.1 w tym zakresie przynoszą również dane dotyczące łącznych kosztów wynagrodzeń. W grupie beneficjentów wzrosły one na przestrzeni lat 2015-2018 o ok. 1,8 mln zł. Ze zbliżonym wzrostem (średnio o 2 mln zł) mamy do czynienia w dopasowanej grupie kontrolnej nieskutecznych wnioskodawców. Koszty wynagrodzeń rosły więc proporcjonalnie do wzrostu zatrudnienia, co wskazuje, że również pod względem struktury zatrudnienia (kompetencji, doświadczenia etc.), zarówno w grupie beneficjentów jak i grupie kontrolnej nieskutecznych wnioskodawców, zmiany w analizowanym okresie miały podobny wymiar, niezależny od udzielanego wsparcia publicznego.

Podsumowując, obserwowane zmiany w wielkości zatrudnienia są na obecnym etapie niezależne od realizowanych inwestycji. W świetle analogicznych zmian zatrudnienia obserwowanych w dobranej grupie kontrolnej, trudno przypisać wzrost zatrudnienia w grupie beneficjentów bezpośrednio do wsparcia publicznego – najprawdopodobniej

bowiem firmy rozwijałyby się pod względem wielkości zatrudnienia, również w sytuacji jego braku.

Tabela 16 Zmiana wielkości zatrudnienia i kosztów wynagrodzeń w grupie beneficjentów poddziałania 3.2.1 POIR oraz w dopasowanej grupie kontrolnej nieskutecznych wnioskodawców

Wskaźnik	Rok	B	K	Różnica w roku (B-K)	B.S.	Zmiana od 2015 (B)	Zmiana od 2015 (K)	Różnica (DID)	B.S.	P> z
	(i)	(ii)	(iii)	(iv)	(v)	(vi)	(vii)	(viii)	(ix)	(x)
Przeciętna liczba zatrudnionych w etatach	2015	91,4	94,9	-3,4	12,6	-	-	-	-	-
	2016	96,8	98,2	-1,3	14,5	5,4	3,3	2,1	3,7	0,58
	2017	102,8	105,5	-2,6	14,1	11,4	10,6	0,8	4,8	0,87
	2018	109,4	110,6	-1,2	14,5	17,9	15,7	2,2	6,6	0,74
Pracujący w osobach (stan na 31 XII)	2015	96,2	99,5	-3,4	13,2	-	-	-	-	-
	2016	102,0	101,3	0,7	15,0	5,8	1,7	4,1	3,9	0,30
	2017	108,6	112,0	-3,3	14,5	12,5	12,4	0,0	6,2	1,00
	2018	116,2	114,4	1,8	15,0	20,1	14,9	5,2	6,8	0,45
Koszty operacyjne - koszty wynagrodzeń (tys. zł)	2015	4 365	4 202	164	628	-	-	-	-	-
	2016	4 792	4 739	53	730	427	537	-110	153	0,47
	2017	5 420	5 416	4	876	1 055	1 214	-159	397	0,69
	2018	6 150	6 227	-77	965	1 785	2 025	-240	520	0,64

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania: Ustalenie wartości wybranych wskaźników ekonomicznych dla odbiorców pomocy - udzielanej za pośrednictwem PARP, w ramach Programów Operacyjnych 2014-2020: Inteligentny Rozwój (PO IR) i Polska Wschodnia (POPW) - oraz dla dobranych grup kontrolnych (Etap 2.), GUS 2019. Uwaga: dane dotyczą podmiotów zatrudniających powyżej 9 osób (w grupie beneficjentów poddziałania 321 firmy zatrudniającej powyżej 9 osób stanowią ok 93%). Legenda: (i) okres sprawozdawczy (ii) wartość wskaźnika dla beneficjentów (N=84) we wskazanym okresie (iii) wartość wskaźnika dla podmiotów niekorzystających ze wsparcia (N=84) we wskazanym okresie (iv) różnica między beneficjentami i grupą kontrolną we wskazanym okresie (v) błąd standardowy (vi) zmiana wartości wskaźnika w grupie beneficjentów we wskazanym okresie względem roku bazowego, 2015 (vii) zmiana wartości wskaźnika w grupie kontrolnej we wskazanym okresie względem roku bazowego, 2015 (viii) oszacowany efekt podwójnej różnicy zmiany w czasie w grupie beneficjentów i w grupie kontrolnej w porównaniu do roku bazowego 2015 – kol. vi – kol. vii (ix) błąd standardowy (x) istotność różnicy.

Powyższe obserwacje warto uzupełnić o komentarze przedsiębiorców uczestniczących w studiach przypadku, które wskazują na zróżnicowane kierunki oddziaływania inwestycji. W jednym z badanych podmiotów pojawił się argument wskazujący na niekoniecznie pozytywny związek pomiędzy wdrażaniem innowacyjnych rozwiązań a wzrostem zatrudnienia.

Studium przypadku nr 3

[...] ja widzę taką trochę sprzeczność, bo z jednej strony mówimy o automatyzacji, o tym, żeby firmy więcej automatyzowały rzeczy, a z drugiej strony mówimy o tym, żeby więcej zatrudniały [...]. To działa przy linii technologicznej, tak? Jak się buduje fabrykę. Natomiast przy takiej działalności jak my robimy, gdzie tak naprawdę... no wysoka jest ta technologia.

- Od nas klienci oczekują właściwie eliminacji czynnika ludzkiego, jeżeli się da, tak brzydko mówiąc, ale tak chcieliby [...] Mamy klientów, którzy wręcz potrzebują od nas [...]zminimalizować liczbę wyjazdów w teren, wizyt terenowych człowieka, no ciężko o pracownika, itd.

Powyższe opinie, warto również uzupełnić o opinię przedstawiciela z firmy, w której wdrażana była nowa linia technologiczna. Uczestnik badania wskazuje na ogólny wzrost wydajności dzięki zrealizowanej inwestycji, również dzięki zwiększonej automatyzacji pracy.

Studium przypadku nr 1

- Zatrudnienie? W tej chwili jest ponad 170 osób. Generalnie parę osób pewnie przybyło, natomiast jakby... nieproporcjonalnie do wzrostu sprzedaży, tak? Bo jakby te wszystkie urządzenia, one troszeczkę są wydajniejsze, nie trzeba aż takiej dużej obsady ludzi, tym bardziej, że są niektóre operacje, gdzie ludzie nie mogą przebywać i ludzie nie mogą tego robić, więc to tak wygląda.

A jak się zmieniła sytuacja po wdrożeniu tej linii produkcyjnej, czy jakoś ułatwiła pracę?

- Ułatwiła i to bardzo, [...] kiedyś musieliśmy w kilka osób jakieś większe formatki przekładać, żeby je sparować. Teraz one automatycznie nam wyjeżdżają, w odpowiedniej kolejności, w takiej jak my chcemy, poza tym odpowiednio już przygotowane, obrobione, jak trzeba „na gotowo”. Nic nie trzeba już z nimi dalej, że tak powiem robić, tylko zespałać i wysłać do klienta.

Podobne wnioski płyną z innego studium, zrealizowanego również w zakładzie produkcyjnym.

Studium przypadku nr 4

A jak wygląda u Państwa zatrudnienie? Było około 160 osób przed projektem. To się zmieniło? Wzrastało lub malało?

- Myślę, że jest bardzo podobnie. Teraz 170 osób, więc myślę, że to jest kwestia takich naturalnych migracji kilkusobowych [...]

Czy w związku z tą maszyną pojawiła się potrzeba nowego zatrudnienia?

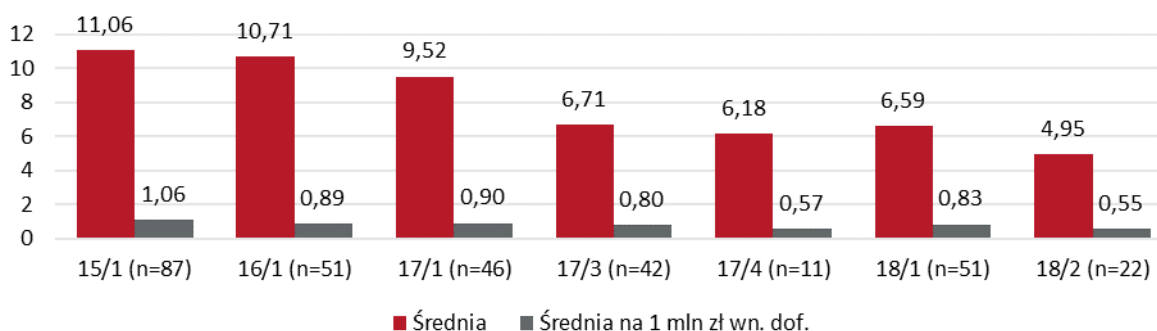
- Nie. Mieliśmy małe ruchy, bo okazało się, że teraz bardziej potrzebujemy wsparcia w tym dziale konstruktorskim.

Należy jednocześnie zaznaczyć, że powyższe obserwacje nie wykluczają wpływu zrealizowanych inwestycji na wielkość zatrudnienia w długiej perspektywie (tj. zgodnej ze

wskazaną na wstępie teorią zmiany interwencji). Będzie to możliwe, a nawet konieczne w sytuacji istotnego rozwoju działalności wspartych firm. Wskazuje na to również pośrednio wypowiedź rozmówcy ze studium przypadku oznaczonego numerem 1. Zatrudnienie w tym przedsiębiorstwie wzrosło, w związku z ogólnym wzrostem działalności, choć nieproporcjonalnie do wzrostu przychodów. Oznacza to wyższą produktywność pracy, co należy ocenić pozytywnie. Warto również dodać, iż w przypadku projektów zakończonych, włączonych do monitorowania w okresie trwałości, zaplanowane wskaźniki dot. zatrudnienia zostały już osiągnięte (dotyczy to danych otrzymanych od 21 firm). Łącznie w grupie tej zaplanowano zatrudnienie 191 osób w przeliczeniu na pełne etaty. Wg deklaracji beneficjentów, osiągnięte zostało zatrudnienie na poziomie 225 etatów (średnio 10,7 EPC na projekt). Może to stanowić dobry prognostyk w zakresie osiągania zakładanych wartości wskaźników zatrudnienia również przez pozostałych beneficjentów. Oczywiście nie jest możliwe ustalenie na etapie ewaluacji mid term, jaka część tego zatrudnienia to przyczynowy wpływ projektu¹⁰⁶.

Jednocześnie zgodnie z wynikami ewaluacji systemu wyboru projektów w ramach POIR¹⁰⁷, należy odnotować tendencję malejącą znaczenia omawianego wskaźnika rezultatu, dotyczącego zatrudnienia w projektach poddziałania 3.2.1 POIR. W pierwszym z konkursów średnia wartość docelowa tego wskaźnika wynosiła nieco ponad 11 etatów (EPC) na projekt, podczas gdy w konkursie ósmym (nabór nr 18/2)¹⁰⁸ było to już niecałe 5 etatów. Równolegle obserwowany jest spadek wartości tego wskaźnika w przeliczeniu na 1 milion wnioskowanego dofinansowania.

Rysunek 26 Wzrost zatrudnienia we wspieranych przedsiębiorstwach [EPC] – wartości docelowe wskaźnika rezultatu POIR*



Źródło: opracowanie własne na podstawie badania „Ewaluacja systemu wyboru projektów POIR 2014-2020 – ocena wybranych zmian, MIR, 2019, wg stanu na 05.06.2019 r.

* Dane prezentują wartości dla wniosków zatwierdzonych (nie dla wszystkich zostały podpisane umowy o dofinansowanie).

¹⁰⁶ Teoretycznie będzie to możliwe do wykonania w ramach planowanej na rok 2024 ewaluacji ex post programu pomocowego PARP.

¹⁰⁷ Por. „Ewaluacja systemu wyboru projektów POIR 2014-2020 – ocena wybranych zmian”, PAG-Uniconsult, IDEA Instytut, na zlecenie Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju, Warszawa 2019 r.

¹⁰⁸ Na wykresie nie jest prezentowany konkurs nr 4 (03.02.01-17/002), w ramach którego nie został wsparty żaden projekt.

Powyższe oznacza, że potencjalnie największego oddziaływania projektów w zakresie zatrudnienia, spodziewać można się zwłaszcza po projektach wybranych do dofinansowania w trzech pierwszych konkursach poddziałania 3.2.1, a więc objętych niniejszą analizą (m.in. w ramach zaprezentowanych badań kontrfaktycznych). W oparciu o powyższe, można wysnuć ostrożną prognozę, iż dotąd nienotowany efekt zatrudnieniowy (brak różnic między beneficjentami a grupą kontrolną) ma podobnie niewielką szansę wystąpić w odniesieniu do beneficjentów z nowych konkursów poddziałania 3.2.1. Naturalnie stwierdzenie to wymaga weryfikacji w przyszłości.

W powyższym kontekście należy zastanowić się nad zasadnością stosowania wielkości zatrudnienia, jako obligatoryjnego wskaźnika rezultatu. Wątpliwości te pojawiają się w kontekście specyfiki realizowanych projektów, polegających w dużej mierze na wdrażaniu rozwiązań sprzyjających w krótkiej perspektywie automatyzacji procesów produkcji, a przez to mających ograniczony wpływ na wzrost zapotrzebowania na dodatkową kadrę. Tak jak zaznaczono, nie wyklucza to wystąpienia efektów zatrudnieniowych w dłuższym horyzoncie czasowym, o ile tylko wsparte inwestycje przełożą się na wzrost skali działalności. Jednak w krótkiej perspektywie - objętej monitorowaniem trwałości rezultatów - oczekiwanie wzrostu zatrudnienia w związku z przedmiotowymi inwestycjami, rozmiąga się z praktyką prowadzenia działalności gospodarczej. W tym kontekście pozytywnie należy ocenić fakt, że wskaźniki zatrudnieniowe, nie są przedmiotem wartościowania na etapie oceny wniosków o dofinansowanie (wymaga się ich przedstawienia, ale ocena projektów nie zależy od zmiany ich wartości).

Efekty bieżące – podsumowanie

Podsumowując dotychczasowe wyniki, w tym w zakresie efektów bieżących instrumentu, należy stwierdzić, że bez wątpienia wsparcie korzystnie przekłada się na podejmowane przed beneficjentów inwestycje. Przedstawione wyniki analiz pozwalają stwierdzić, że bez wsparcia publicznego część projektów byłaby najprawdopodobniej istotnie ograniczona lub opóźniona. Tym samym opóźnione byłoby również wprowadzenie na rynek zaplanowanych innowacyjnych wyrobów.

Niestety, trzeba równocześnie stwierdzić, że poziom innowacyjności wdrażanych wyników prac B+R jest globalnie niższy od pierwotnie zakładanego. Wyniki badań poddają w wątpliwość w szczególności znaczenie zrealizowanych prac B+R dla wdrażanych w ramach projektów rozwiązań (procesów, wyrobów, usług). Tym samym rozwój innowacyjności przedsiębiorstw w związku z realizacją projektów poddziałania 3.2.1 może być dyskusyjny. Na poziomie wdrażanych projektów ich innowacyjność zaszyta jest przede wszystkim w poziomie nowości kupowanej technologii lub jej organizacji w ramach prowadzonej przez firmy działalności. Oczywiście nie stoi to w sprzeczności z faktem, że ulepszone (tj. zgodnie z szeroką definicją – innowacyjne) produkty znajdują swoich nabywców oraz osiągną sukces rynkowy. Wątpliwy jest jednak w tym procesie udział i znaczenie wyników prac B+R, przedstawianych jako podstawa do realizowanych wdrożeń. Rezultaty realizacji poddziałania rozmiągają się w tym względzie z teorią interwencji.

Jednocześnie, pierwsze wyniki analiz w zakresie uzyskiwanych przychodów ze sprzedaży pokazują, że beneficjenci co do zasady nie mają problemów z osiągnięciem postawionych sobie celów na poziomie wniosków o dofinansowanie. Podobnie wyniki analiz z wykorzystaniem grupy kontrolnej pokazują potencjalne występowanie korzystnych skutków wsparcia na poziomie wyników sprzedażowych, choć wymagają potwierdzenia w dłuższym okresie. W kontekście przedstawionych dotychczas informacji można przypuszczać, że obserwowany wzrost przychodów wynikać może w dużej mierze z dokonanych inwestycji w maszyny oraz urządzenia produkcyjne, które pozwoliły części beneficjentom istotnie odnowić własny park maszynowy oraz zwiększyć względnie szybko posiadane moce produkcyjne.

W świetle dostępnych danych nie odnotowano wpływu projektów na zmianę wielkości poziomu zatrudnienia. Niewykluczone jednak, że efekty w tym zakresie zmaterializują się w późniejszym okresie, o ile zrealizowane wdrożenia faktycznie przełożą się na istotny wzrost skali działalności firmy, który będzie pociągał za sobą również potrzebę wzrostu liczby osób pracujących. Z uwagi na obecny moment realizacji niniejszego badania, zweryfikowanie tej zależności nie było możliwe. Przewidywania w tym zakresie utrudniają również potencjalne, negatywne skutki epidemii COVID-19, których znaczenie dla beneficjentów jest trudne do ustalenia.

Co istotne, analizy wskaźników płynności finansowej przedsiębiorstw pokazują, że wsparte firmy są generalnie w dobrej sytuacji finansowej – nie widać symptomów, które wskazywałyby na negatywne oddziaływanie realizowanych projektów w tym zakresie. Może to również świadczyć o dobrze zaprojektowanym i wdrożonym systemie realizacji instrumentu, który przewiduje możliwość rozliczeń częściowych (zaliczek i refundacji).

Efekty długoterminowe (końcowe)

Jak zostało to już kilkakrotnie odnotowane, nie jest obecnie możliwe uchwycenie długoterminowych efektów bezpośrednich wsparcia oferowanego w poddziałaniu 3.2.1. Należy podkreślić, że liczba projektów zakończonych jest wciąż stosunkowo niewielka, natomiast te które się zakończyły potrzebują jeszcze czasu, by w pełni ujawniło się potencjalne oddziaływanie udzielonej pomocy na ogólną konkurencyjność firm, wielkość zatrudnienia czy innowacyjność. Dotyczy to również zakończonych projektów, które były przedmiotem pogłębionej analizy w ramach studiów przypadku. Wnioskowanie w tym zakresie na obecnym etapie utrudnia również spowolnienie gospodarcze, wywołane negatywnymi skutkami epidemii COVID-19.

Efekty pośrednie

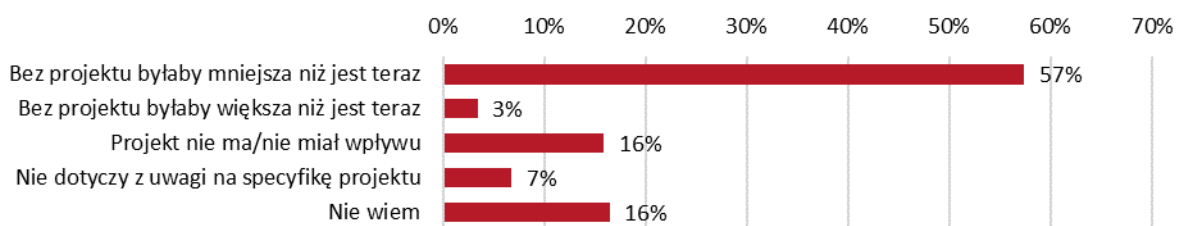
Poniższy podrozdział dotyczy tzw. efektów pośrednich inwestycji poddziałania 3.2.1 POIR, tj. skutków obserwowanych na poziomie innych podmiotów niż bezpośredni beneficjenci. Efekty te – zgodnie z metodyką badania, w tym wytycznymi KE dot. metod oceny pomocy państwa – podzielone zostały na pozytywne oraz negatywne. Te drugie skupiają się przede wszystkim na potencjalnie negatywnym wpływie wsparcia publicznego mogącego

powodować zaburzenie konkurencji rynkowej, w tym wymiany handlowej na Jednolitym Rynku Europejskim. Naturalnie ocena tego zagadnienia jest skomplikowana, z uwagi na ograniczoną ilość dostępnych informacji. Z tego powodu wnioski w tej części bazują w dużej mierze na danych deklaracyjnych, choć podjęto również próbę oparcia ich na wynikach analiz konfaktycznych GUS.

Efekty pozytywne

W zakresie pozytywnych efektów pośrednich wskazać można co najmniej dwa potencjalne poziomy oddziaływania wsparcia. Podobnie jak miało to miejsce w odniesieniu do efektów bezpośrednich, warto rozróżnić w analizie potencjalne efekty krótko- i długookresowe. W kontekście tych pierwszych, firmy realizujące projekt, bardzo często przyznają, że przekłada się on na zwiększenie liczby kooperantów przedsiębiorstwa. Taką opinię wyraziło 57% beneficjentów poddziałania 3.2.1 w ramach „Barometru Innowacyjności”. Przeciwnego zdania jest ok. 26% badanych (suma odpowiedzi: bez projektu liczba kooperantów byłaby większa – 3%; projekt nie ma/ nie miał wpływu – 16%; nie dotyczy z uwagi na specyfikę projektu – 7%). Trudność z ustosunkowaniem się do tego zagadnienia miało pozostałe 16% badanych. Firmy w ciągu ostatnich 12 miesięcy, współpracowały średnio z ok. 27 kooperantami (mediana: 5).

Rysunek 27 Deklarowany przez beneficjentów obecny wpływ realizowanego projektu na ogólną liczbę kooperantów firmy



Źródło: opracowanie własne na podstawie „Barometru Innowacyjności”, wyniki po IV rundzie pomiaru początkowego 2017-2019 (n=176).

Pośrednim potwierdzeniem tych deklaracji mogą być wskaźniki związane z ponoszonymi kosztami usług obcych oraz dotyczące kosztów zużycia materiałów i energii przez beneficjentów i przez podmioty z grupy kontrolnej (nieskutecznych wnioskodawców). W przypadku beneficjentów widać wzrost zapotrzebowania na usługi obce w 2018 r w porównaniu do 2015 r. W grupie kontrolnej sytuacja jest porównywalna, choć względny wzrost jest nieco mniejszy (różnice międzygrupowe nie są istotne).

Podobna tendencja widoczna jest w zakresie ponoszonych kosztów materiałów i energii. W latach 2015-2018 w grupie beneficjentów nastąpił wzrost kosztów zużycia materiałów o około 45%. W grupie kontrolnej również był on widoczny, jednak wyniósł ok. 25%. Choć w wartościach nominalnych różnice nie są istotne statystycznie, to można na podstawie obserwowanych zmian przypuszczać, że projekty pozytywnie przekładają się na rozwój współpracy z podmiotami zewnętrznymi, w tym przede wszystkim dostawcami materiałów

(potrzebnych do realizacji przedmiotowych inwestycji, ale zapewne również do zwiększonej produkcji wykorzystującej nowo zakupione maszyny i urządzenia techniczne).

Tabela 17 Zmiana wielkości kosztów usług obcych oraz kosztów zużycia materiałów i energii w grupie beneficjentów poddziałania 3.2.1 POIR oraz w dopasowanej grupie kontrolnej nieskutecznych wnioskodawców

Wskaźnik	Rok	B	K	Różnica w roku (B-K)	B.S.	Zmiana od 2015 (B)	Zmiana od 2015 (K)	Różnica (DID)	B.S.	P> z
	(i)	(ii)	(iii)	(iv)	(v)	(vi)	(vii)	(viii)	(ix)	(x)
Koszty usług obcych (tys. zł)	2015	7 677	5 972	1 705	2 549	-	-	-	-	-
	2016	7 246	6 145	1 101	1 898	-431	173	-604	1 084	0,58
	2017	7 545	5 409	2 135	1 633	-132	-562	430	1 785	0,81
	2018	8 626	6 670	1 956	2 063	949	698	251	2 161	0,91
Koszty zużycia materiałów i energii (tys. zł)	2015	27 229	24 055	3 174	6 609	-	-	-	-	-
	2016	28 902	25 166	3 736	7 012	1 673	1 111	563	1 662	0,74
	2017	33 777	27 653	6 125	9 524	6 549	3 598	2 951	4 244	0,49
	2018	39 586	30 300	9 286	10 578	12 357	6 245	6 112	5 250	0,24

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania: Ustalenie wartości wybranych wskaźników ekonomicznych dla odbiorców pomocy - udzielanej za pośrednictwem PARP, w ramach Programów Operacyjnych 2014-2020: Inteligentny Rozwój (PO IR) i Polska Wschodnia (POPW) - oraz dla dobranych grup kontrolnych (Etap 2.), GUS 2019. Uwaga: dane dotyczą podmiotów zatrudniających powyżej 9 osób (w grupie beneficjentów poddziałania 321 firmy zatrudniającej powyżej 9 osób stanowią ok 93%). Legenda: (i) okres sprawozdawczy (ii) wartość wskaźnika dla beneficjentów (N=84) we wskazanym okresie (iii) wartość wskaźnika dla podmiotów niekorzystających ze wsparcia (N=84) we wskazanym okresie (iv) różnica między beneficjentami i grupą kontrolną we wskazanym okresie (v) błąd standardowy (vi) zmiana wartości wskaźnika w grupie beneficjentów we wskazanym okresie względem roku bazowego, 2015 (vii) zmiana wartości wskaźnika w grupie kontrolnej we wskazanym okresie względem roku bazowego, 2015 (viii) oszacowany efekt podwójnej różnicy zmiany w czasie w grupie beneficjentów i w grupie kontrolnej w porównaniu do roku bazowego 2015 – kol. vi – kol. vii (ix) błąd standardowy (x) istotność różnicy.

Potwierdzenie powyższych obserwacji przynoszą również wybrane wypowiedzi uczestników studiów przypadku. W przypadku przedsiębiorstw, które odnotowały wzrost sprzedaży, naturalnie przekłada się to również na wymierne korzyści finansowe w grupie kooperantów.

Studium przypadku nr 2

- Na pewno zwiększyło się grono naszych dostawców, czy to jeśli chodzi o maszyny, czy o materiały do produkcji. Kiedyś kupowaliśmy dużo mniej materiałów, teraz ilość materiałów kupowanych, rodzaj materiałów, jest na pewno dużo większa, też jeśli chodzi o dostawców różnych elementów, części zamiennych, czyli można powiedzieć tych materiałów pośrednich, które są potrzebne do tego, żeby utrzymać produkcję w toku, no też tutaj się zwiększyło.

Czy według Państwa wiedzy zwiększenie zakresu współpracy z kooperantami przyniosło jakieś korzyści ekonomiczno-finansowe w tych podmiotach, czy ich sytuacja dzięki temu również się poprawiła?

- No nie znamy aż tak bardzo szczegółowych wyników finansowych, ale możemy podejrzewać, że poprzez to, że nasza produkcja się zwiększyła, to oni na pewno realizują dużo większe kontrakty z nami... [...]

- No oni na nas więcej zarabiają [...] tam jest większa stabilizacja z ich punktu widzenia, czyli mają powiedzmy taką kolejną odnogę, taki stabilny fundament.

W przypadku części podmiotów oddziaływanie pośrednie projektów wychodzi również poza poziom lokalny.

Studium przypadku nr 3

Jak wypadacie Państwo, jeśli chodzi o współpracę z mniejszymi podmiotami? Ile jest właśnie z obszaru Państwa miasta, województwa?

- Poddostawców stąd w zasadzie nie mamy, bo to są firmy zajmujące się sprzedażą praktycznie dla wszystkich. Częstochowa, Dąbrowa Górnicza, Sandomierz. To są główni dostawcy, natomiast pozostałe rzeczy, to jest i Opole, z Niemiec część rzeczy ściągamy i z Łotwy część rzeczy – w zależności od tego jaki komponent jest potrzebny.

A lokalnie?

- No lokalnie akurat w naszej branży nie ma tutaj takiej produkcji.

Jednocześnie warto zwrócić uwagę na potencjalnie istotne oddziaływanie pośrednie realizowanych projektów poddziałania 3.2.1 w związku kupowaną technologią na potrzeby przedmiotowych wdrożeń wyników prac B+R.

Studium przypadku nr 3

- Na nasze zapotrzebowanie firma austriacka, największy dostawca [...] zdecydowała się przystąpić do przetargu i dostarczyć najnowsze rozwiązanie, jakie jest.

- Oczywiście wtedy nikt nie produkował tego wcześniej. Także oni też przy okazji naszego projektu weszli na rynek nowych technologii.

Bo już ten sprzęt oferują u siebie, w standardowej ofercie go mają, prawda?

- Ale my kupiliśmy pierwszy egzemplarz na świecie i my go znamy najlepiej na świecie, bo mamy z nim najwięcej doświadczenia [...] Oni to tak naprawdę dopiero rok później zaczęli oferować na rynku.

Podsumowując, beneficjenci poddziałania 3.2.1 zwiększają skalę realizowanych operacji, które znajdują odzwierciedlenie na poziomie prezentowanych wcześniej wyników sprzedażowych, ale również w wolumenie zamawianych materiałów i półproduktów. Warto nadmienić w tym kontekście, że zgodnie z wynikami „Barometru Innowacyjności”, blisko 80% beneficjentów poddziałania 3.2.1 stanowią wytwórcy produktów finalnych. Oznacza to, że potencjalne oddziaływanie wsparcia na kooperantów firm beneficjentów może być znaczące.

Ważnym elementem poddziałania 3.2.1 jest realizacja poczynając od 2017 r., równoległe do konkursów ogólnych, również tzw. konkursów dedykowanych, które koncentrują się na wybranych dziedzinach. Są nimi nabory na projekty dot. elektromobilności (1 konkurs), realizujące program Dostępność Plus (2 konkursy) oraz adresowane do miast średnich (4 konkursy). Szczególnie trzeci z wymienionych typów konkursów, którego przedmiotem są projekty realizowane na obszarze miast średnich¹⁰⁹ (w ramach tzw. Pakietu dla miast średnich¹¹⁰ związanego bezpośrednio z realizacją postulatów zawartych w Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju), ma znaczenie w kontekście potencjalnych, pozytywnych efektów wsparcia. Wskazany pakiet dotyczy bowiem miast powyżej 20 tys. mieszkańców, z wyłączeniem stolic województw oraz miast powyżej 15 tys. mieszkańców, będących stolicami powiatów, które w największym stopniu zagrożone są utratą tzw. funkcji społeczno-gospodarczych¹¹¹. Wsparcie ma na celu wyrównanie szans rozwojowych wszystkich obszarów, w szczególności tych z największymi problemami społeczno-gospodarczymi.

W wyniku trzech rozstrzygniętych do końca 2019 r. konkursów podpisano 43 umowy o dofinansowanie. Umowy z tych konkursów stanowią więc około 14% wszystkich wspartych projektów poddziałania 3.2.1. Jednocześnie z końcem października zakończył się kolejny konkurs w tym obszarze.

Tabela 18 Nabory w ramach poddziałania 3.2.1 z uwzględnieniem specyfiki tematycznej

Nr naboru	Nabór	Charakter naboru	Czas trwania naboru	Liczba umów
1	1/3.2.1/2015	„Ogólny”	31.08-28.10.2015	63
2	1/3.2.1/2016	„Ogólny”	1.06-28.09.2016	41
3	1/3.2.1/2017	„Ogólny”	13.03-26.04.2017	35
4	2/3.2.1/2017	„Elektromobilność”	13.03-26.04.2017	0
5	3/3.2.1/2017	„Ogólny”	5.09.2017-28.02.2018	36
6	4/3.2.1/2017	„Miasta średnie”	5.09.2017-28.02.2018	7
7	1/3.2.1/2018	„Ogólny”	20.03-5.12.2018	55
8	2/3.2.1/2018	„Miasta średnie”	20.03-5.12.2018	25
9	1/3.2.1/2019	„Ogólny”	25.03 – 8.05.2019	35
10	2/3.2.1/2019	„Miasta średnie”	25.03 – 8.05.2019	11
11	3/3.2.1/2019	„Dostępność Plus”	25.03 – 8.05.2019	0
12	4/3.2.1/2020	„Ogólny”	1.10.2019-31.10.2019	w trakcie oceny
13	5/3.2.1/2020	„Miasta średnie”	1.10.2019-31.10.2019	w trakcie oceny

¹⁰⁹ Lista indykatywna miejscowości wraz z okolicznymi gminami wyszczególnionych w przyjętym przez Ministerstwo Rozwoju Pakiecie dla miast średnich – początkowo 255 miast, ostatecznie zaś 824 – por. <https://www.parp.gov.pl/component/grants/grants/badania-na-rynek-miasta-srednie-1> Dostęp 31.10.2019 r.

¹¹⁰ Por. <https://archiwum.miir.gov.pl/strony/strategia-na-rzecz-odpowiedzialnego-rozwoju/kluczowe-projekty/pakiet-dla-srednich-miast/> Dostęp 31.10.2019 r.

¹¹¹ Por. Delimitacja miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze. Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, opracowanie na potrzeby Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, 2016

Nr naboru	Nabór	Charakter naboru	Czas trwania naboru	Liczba umów
14	6/3.2.1/2020	„Dostępność Plus”	1.10.2019-31.10.2019	w trakcie oceny

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PARP z systemu LSI, wg stanu na 31.12.2019 r.

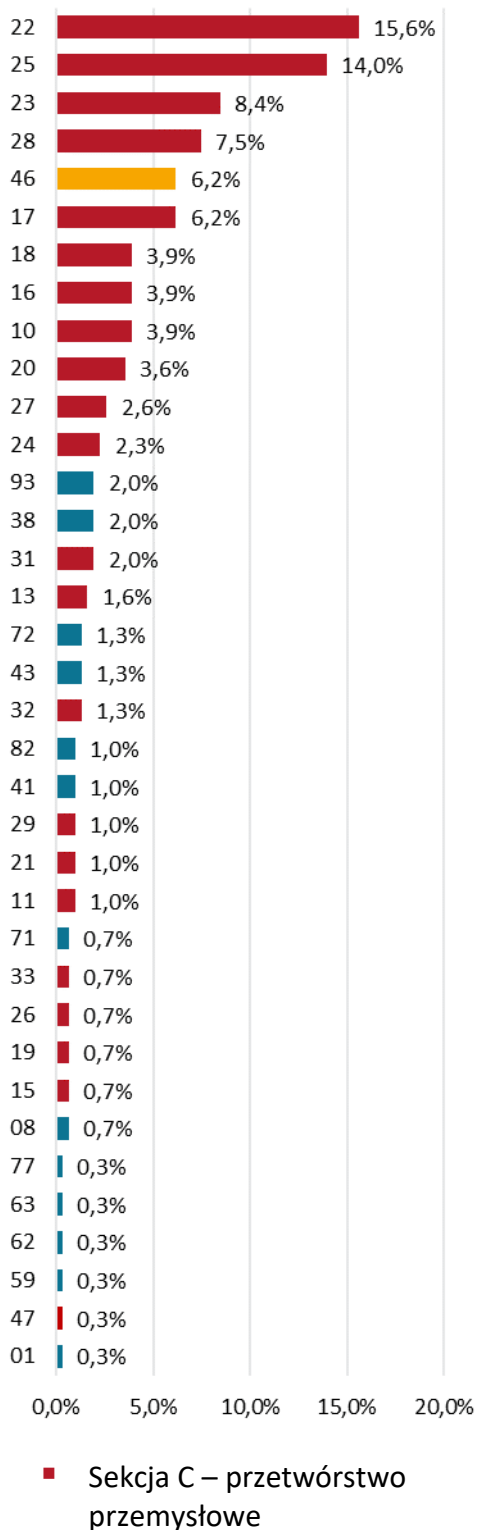
Choć na potencjalne efekty wsparcia udzielanego w ramach wyróżnionych obszarów trzeba jeszcze poczekać, w tym miejscu warto zauważyć, że dokonane rozszerzenie profilu konkursów poddziałania 3.2.1 koresponduje z zidentyfikowanymi w Planie ewaluacji programu pomocowego PARP, obszarami pośredniego wpływu pozytywnego (w szczególności dotyczy to obszaru docelowego jakim są miasta średnie) tj.: oczekiwanego efektu rozlania (*spillover effect*) w odniesieniu do innych regionów geograficznych oraz osiągnięcia celów polityki regionalnej i spójności wspierania innowacyjności i konkurencyjności w Polsce.

Efekty negatywne

Potencjalnie negatywne pośrednie efekty wsparcia określone zostały na poziomie Planu ewaluacji w odniesieniu do sposobu doboru beneficjentów mogącego mieć wpływ na konkurencję, który znajduje wyraz w tendencyjności sektorowej (w programie wielosektorowym przeważającą pomoc przyznano jednej branży) oraz tendencyjności wobec jednostek zasiedziały (stosunek starych przedsiębiorstw do podmiotów nowo powstałych). Niniejszy podrozdział przedstawia wyniki analiz w tym właśnie zakresie.

Wyniki rozkładu sekcji PKD beneficjentów poddziałania 3.2.1 wskazują na względnie największy udział firm, bo aż 82,1%, prowadzących działalność w ramach sekcji C PKD (przetwórstwo przemysłowe). Drugą najliczniejszą (choć znacznie mniejszą) grupą są reprezentanci sekcji G (handel hurtowy i detaliczny; naprawa pojazdów samochodowych, włączając motocykle), w ramach której działalność prowadzi 6,5% beneficjentów. Pozostałe 11,4% firm reprezentuje osiem różnych sekcji PKD w podobnym udziale.

Rysunek 28 poszczególnych działów PKD wśród beneficjentów poddziałania 3.2.1



Legenda:

- 01 Uprawy rolne, chów i hodowla zwierząt, łowiectwo, włączając działalność usługową
- 08 Pozostałe górnictwo i wydobywanie
- 10 Produkcja artykułów spożywczych
- 11 Produkcja napojów
- 13 Produkcja wyrobów tekstylnych
- 15 Produkcja skór i wyrobów ze skór wyprawionych
- 16 Produkcja wyrobów z drewna oraz korka, z wyłączeniem mebli; produkcja wyrobów ze słomy i materiałów używanych do wyplatania
- 17 Produkcja papieru i wyrobów z papieru
- 18 Poligrafia i reprodukcja zapisanych nośników informacji
- 19 Wytwarzanie i przetwarzanie koksu i produktów rafinacji ropy naftowej
- 20 Produkcja chemikaliów i wyrobów chemicznych
- 21 Produkcja podstawowych substancji farmaceutycznych oraz leków i pozostałych wyrobów farmaceutycznych
- 22 Produkcja wyrobów z gumy i tworzyw sztucznych
- 23 Produkcja wyrobów z pozostałych mineralnych surowców niemetalicznych
- 24 Produkcja metali
- 25 Produkcja metalowych wyrobów gotowych, z wyłączeniem maszyn i urządzeń
- 26 Produkcja komputerów, wyrobów elektronicznych i optycznych
- 27 Produkcja urządzeń elektrycznych
- 28 Produkcja maszyn i urządzeń, gdzie indziej niesklasyfikowana
- 29 Produkcja pojazdów samochodowych, przyczep i naczep, z wyłączeniem motocykli
- 31 Produkcja mebli
- 32 Pozostała produkcja wyrobów
- 33 Naprawa, konserwacja i instalowanie maszyn i urządzeń
- 38 Działalność związana ze zbieraniem, przetwarzaniem i unieszkodliwianiem odpadów; odzysk surowców
- 41 Roboty budowlane związane ze wznoszeniem budynków
- 43 Roboty budowlane specjalistyczne
- 46 Handel hurtowy, z wyłączeniem handlu pojazdami samochodowymi
- 47 Handel detaliczny, z wyłączeniem handlu detalicznego pojazdami samochodowymi
- 59 Działalność związana z produkcją filmów, nagrań wideo, programów telewizyjnych, nagrań dźwiękowych i muzycznych
- 62 Działalność związana z oprogramowaniem i doradztwem w zakresie informatyki oraz działalność powiązana
- 63 Działalność usługowa w zakresie informacji
- 71 Działalność w zakresie architektury i inżynierii; badania i analizy techniczne
- 72 Badania naukowe i prace rozwojowe
- 77 Wynajem i dzierżawa
- 82 Działalność związana z administracyjną obsługą biura i pozostała działalność wspomagająca prowadzenie działalności gospodarczej
- 93 Działalność sportowa, rozrywkowa i rekreacyjna

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PARP, LSI, wg stanu na 31.12.2019 r.

Co istotne na poziomie przetwórstwa przemysłowego zróżnicowanie przedstawicieli różnych branż jest już znacznie większe. Obecni są przedstawiciele 21 z 24 działów, bez znaczącej kumulacji w obrębie którejkolwiek z branż. Nieco większa reprezentacja podmiotów znalazła się w działach 22 – produkcja wyrobów z gumy i tworzyw sztucznych (15,6%) oraz 25 – produkcja metalowych wyrobów gotowych, z wyłączeniem maszyn i urządzeń (14%). W pierwszym przypadku dotyczy to 48 podmiotów, w drugim 43. Wartości te nie świadczą o występowaniu w instrumencie tendencyjności sektorowej, która mogłaby się niekorzystnie przekładać na konkurencję. Według danych GUS, we wskazanych działach PKD, w sektorze prywatnym zawężonym do firm sektora MŚP, funkcjonuje w Polsce odpowiednio 14,8 tys. oraz 69 tys. podmiotów¹¹².

Potwierdzeniem powyższego wniosku są wyniki analizy przeprowadzonej z wykorzystaniem danych GUS, wskazujących na poziom tzw. koncentracji sektorowej w obrębie poszczególnych działów PKD w ramach sekcji C – przetwórstwo przemysłowe. Dane te dotyczą podmiotów gospodarczych, w których liczba pracujących przekracza 9 osób, tj. w większym stopniu odpowiadają strukturze beneficjentów poddziałania 3.2.1¹¹³. Po drugie przeanalizowano udział beneficjentów w poszczególnych działach sekcji C, z uwzględnieniem struktury produkcji sprzedanej¹¹⁴. W przypadku beneficjentów, za przybliżenie produkcji sprzedanej przyjęto wielkość przychodów uzyskiwanych w roku 2015 lub 2016¹¹⁵.

Biorąc pod uwagę poziom koncentracji produkcji sprzedanej, mierzony wartością dwóch współczynników – odpowiednio Herfindahla-Hirschmana oraz Lorenza¹¹⁶ – należy stwierdzić, że przyjmuje on w poszczególnych działach sekcji C zbliżone wartości, wskazujące na umiarkowany poziom koncentracji sektorowej. Oznacza to, że w poszczególnych działach do czynienia mamy z relatywnie dużą liczbą podmiotów, mających umiarkowany udział w produkcji sprzedanej. W poszczególnych działach i kategoriach wielkości produkcji sprzedanej, występuje od 0 do maksymalnie 25 beneficjentów poddziałania 3.2.1 (dział 22 –

¹¹² Miesięczna informacja o podmiotach gospodarki narodowej w rejestrze REGON grudzień 2019. GUS, stan na dzień 31.12.2019 r.

¹¹³ W grupie beneficjentów poddziałania 3.2.1, pomioty mikro- stanowią około 8% wszystkich firm.

¹¹⁴ Por. GUS – Rocznik statystyczny przemysłu, 2017. Produkcja sprzedana dotyczy całokształtu działalności podmiotu gospodarczego, tj. zarówno działalności przemysłowej, jak i nieprzemysłowej.

¹¹⁵ Dane o przychodach pochodzą w większości przypadków z systemu monitorowania PARP (LSI), poza danymi dla pierwszego konkursu, gdy informacja ta nie była zbierana we wnioskach o dofinansowanie. Dla podmiotów z tej grupy dane zostały uzupełnione na podstawie sprawozdań finansowych gromadzonych w KRS (udało się pozyskać dane dla 44 podmiotów z 65 firm, dla pozostałych wskazane są braki danych).

¹¹⁶ Zgodnie z uwagami zawartymi w Roczniku statystycznym przemysłu, Współczynnik koncentracji Herfindahla-Hirschmana obliczono jako sumę kwadratów udziałów w produkcji sprzedanej wszystkich podmiotów w danym agregacie (dziale). Współczynnik przyjmuje wartość od $1/n$ do 1, gdzie n to liczba przedsiębiorstw w danej branży. Im więcej podmiotów działa na rynku, tym mniejsza jest wartość tego wskaźnika. Współczynnik koncentracji Lorenza opracowano za pomocą wzoru interpolacyjnego skonstruowanego na podstawie krzywej Lorenza. Przyjmuje on wartość między 0 a 1 – im wyższy jest stopień koncentracji, tym bardziej wartość współczynnika zbliża się do 1.

produkcja wyrobów z gumy i tworzyw sztucznych, roczna produkcja sprzedana 40 mln zł i więcej).

Udział beneficjentów wg poszczególnych kategorii wielkości produkcji sprzedanej przychodów, wynosi maksymalnie 3,2% (dział 19 - Wytwarzanie i przetwarzanie koksu i produktów rafinacji ropy naftowej – wsparte 2 firmy z 62 działających w tej branży), średnio zaś było to 0,7%. Analiza udziału, z uwzględnieniem klasyfikacji wg wielkości uzyskiwanych przychodów/ produkcji sprzedanej, wskazuje na nieco wyższy udział firm w dwóch działach. Jest to odpowiednio dział 18 – poligrafia i reprodukcja zapisanych nośników informacji – w grupie podmiotów o produkcji sprzedanej od 20 do 40 mln zł udział beneficjentów wyniósł 8,9% (wspartych zostało 5 firm na 56 o podobnej wielkości i działających w tej samej branży). Druga kategoria ze zwiększonym udziałem beneficjentów, to dział 17 (Produkcja papieru i wyrobów z papieru), również z produkcją sprzedaną między 20 i 40 mln zł – udział beneficjentów wyniósł tu 7,3% (6 wspartych podmiotów na 82 aktywne w 2016 r.).

Tabela 19 Liczba podmiotów gospodarczych w przemyśle (a) w tym beneficjentów poddziałania 3.2.1 POIR (b) według wartości produkcji sprzedanej, z uwzględnieniem współczynników koncentracji

Sekcja C wg działów PKD	Liczba podmiotów		Podmioty o wartości produkcji sprzedanej w mln zł							Współczynniki koncentracji	
			2 i mniej	2,01- 5,00	5,01- 10,00	10,01- 20,00	20,01- 40,00	40,01 i więcej	bd.	Herfindahla- Hirschmana (HHI)	Lorenza
Sekcja C ogółem	a	31015	6924	10036	5018	3367	2291	3379	n.d.	0,002	0,792
	b	221	9	8	16	27	57	87	17		
10	a	5620	1483	1667	761	572	436	701	n.d.	0,004	0,782
	b	12	0	0	1	3	4	3	1		
11	a	179	21	40	27	25	18	48	n.d.	0,062	0,689
	b	3	0	0	0	0	1	2	0		
13	a	787	206	251	134	93	56	47	n.d.	0,036	0,741
	b	5	0	0	0	0	2	2	1		
15	a	502	191	184	61	31	20	15	n.d.	0,066	0,729
	b	2	0	0	0	2	0	0	0		
16	a	2158	425	953	373	198	114	95	n.d.	0,013	0,734
	b	12	0	0	1	1	5	5	0		
17	a	727	59	178	174	108	82	126	n.d.	0,020	0,729
	b	19	2	0	2	2	6	4	3		
18	a	753	132	302	134	77	56	52	n.d.	0,021	0,711
	b	12	0	0	3	2	5	2	0		
19	a	62	brak danych						62	0,367	0,636
	b	2	0	0	0	0	2	0	0		
20	a	695	79	117	132	90	95	182	n.d.	0,018	0,677
	b	11	1	0	0	0	1	8	1		
21	a	141	17	26	17	20	21	40	n.d.	0,109	0,664

Sekcja C wg działów PKD	Liczba podmiotów		Podmioty o wartości produkcji sprzedanej w mln zł							Współczynniki koncentracji		
			2 i mniej	2,01- 5,00	5,01- 10,00	10,01- 20,00	20,01- 40,00	40,01 i więcej	bd.	Herfindahla- Hirschmana (HHI)	Lorenza	
	b	3	0	0	1	0	1	1	0			
22	a	2347	257	676	476	325	232	381	n.d.	0,006	0,703	
	b	48	3	0	1	3	11	25	5			
23	a	1555	321	492	276	161	126	179	n.d.	0,010	0,768	
	b	26	1	2	1	3	9	10	0			
24	a	448	75	90	71	61	48	103	n.d.	0,081	0,726	
	b	7	0	0	0	0	2	4	1			
25	a	5138	839	1995	972	589	351	392	n.d.	0,003	0,700	
	b	43	1	5	4	6	8	16	3			
26	a	484	89	145	80	61	40	69	n.d.	0,061	0,806	
	b	2	1	0	0	0	1	0	0			
27	a	707	93	182	125	85	72	150	n.d.	0,030	0,730	
	b	8	0	0	0	2	3	3	0			
28	a	1527	207	432	302	260	148	178	n.d.	0,011	0,709	
	b	23	2	2	3	5	7	2	2			
29	a	614	67	131	83	65	51	217	n.d.	0,028	0,630	
	b	3	0	0	0	0	0	3	0			
31	a	1962	542	717	249	187	110	157	n.d.	0,019	0,776	
	b	6	0	0	1	0	2	3	0			
32	a	676	171	264	96	72	31	42	n.d.	0,016	0,729	
	b	4	0	0	1	1	1	1	0			
33	a	1514	brak danych							1514	0,008	0,706
	b	2	0	1	0	0	0	1	0			

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS (Rocznik statystyczny przemysłu, 2017), PARP (LSI, wg stanu na 31.12.2019), KRS (dane sprawozdawcze spółek za rok 2016).

* Dane dotyczą podmiotów gospodarczych, w których liczba pracujących przekracza 9 osób.

** W przypadku beneficjentów poddziałania 3.2.1 POIR produkcja sprzedana przybliżona była z danymi na temat przychodów ze sprzedaży za rok 2016 lub 2015 (w przypadku wnioskodawców, którzy złożyli wniosek o dofinansowanie w 2016 r.).

Należy również zauważyć, że udział beneficjentów w ogóle podmiotów działających w danej branży rośnie wraz ze wzrostem wartości produkcji sprzedanej (powyżej 20 mln zł). Wynika to ze specyfiki wsparcia udzielanego w ramach poddziałania 3.2.1, które trafiało w głównej mierze do podmiotów średnich. Jednocześnie przeciętna wartość realizowanych projektów wynosi blisko 25 mln zł, co wymaga od wspieranych firm odpowiedniego potencjału. Pomimo zwiększonego udziału beneficjentów we wskazanych grupach należy ocenić, że pozostaje on wciąż na względnie niskim, akceptowalnym poziomie.

Tabela 20 Udział beneficjentów poddziałania 3.2.1 POIR w grupie podmiotów według wartości produkcji sprzedanej

Seksja C wg działów PKD	Udział beneficjentów	Podmioty o wartości produkcji sprzedanej w mln zł (2016 r.)					
		2 i mniej	2,01-5,00	5,01-10,00	10,01-20,00	20,01-40,00	40,01 i więcej
Ogółem	0,7%	0,1%	0,1%	0,3%	0,8%	2,5%	2,6%
10	0,2%	0,0%	0,0%	0,1%	0,5%	0,9%	0,4%
11	1,7%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	5,6%	4,2%
13	0,6%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	3,6%	4,3%
15	0,4%	0,0%	0,0%	0,0%	6,5%	0,0%	0,0%
16	0,6%	0,0%	0,0%	0,3%	0,5%	4,4%	5,3%
17	2,6%	3,4%	0,0%	1,1%	1,9%	7,3%	3,2%
18	1,6%	0,0%	0,0%	2,2%	2,6%	8,9%	3,8%
19	3,2%	brak danych					
20	1,6%	1,3%	0,0%	0,0%	0,0%	1,1%	4,4%
21	2,1%	0,0%	0,0%	5,9%	0,0%	4,8%	2,5%
22	2,0%	1,2%	0,0%	0,2%	0,9%	4,7%	6,6%
23	1,7%	0,3%	0,4%	0,4%	1,9%	7,1%	5,6%
24	1,6%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	4,2%	3,9%
25	0,8%	0,1%	0,3%	0,4%	1,0%	2,3%	4,1%
26	0,4%	1,1%	0,0%	0,0%	0,0%	2,5%	0,0%
27	1,1%	0,0%	0,0%	0,0%	2,4%	4,2%	2,0%
28	1,5%	1,0%	0,5%	1,0%	1,9%	4,7%	1,1%
29	0,5%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	1,4%
31	0,3%	0,0%	0,0%	0,4%	0,0%	1,8%	1,9%
32	0,6%	0,0%	0,0%	1,0%	1,4%	3,2%	2,4%
33	0,1%	brak danych					

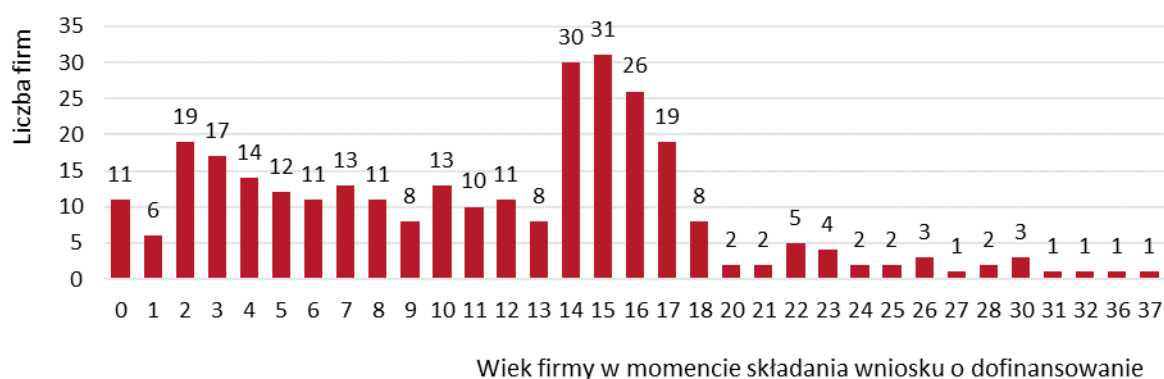
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS (Rocznik statystyczny przemysłu, 2017), PARP (LSI, wg stanu na 31.12.2019), KRS (dane sprawozdawcze spółek za rok 2016).

* Dane dotyczą podmiotów gospodarczych, w których liczba pracujących przekracza 9 osób.

** W przypadku beneficjentów poddziałania 3.2.1 POIR produkcja sprzedana przybliżona była z danymi na temat przychodów ze sprzedaży za rok 2016 lub 2015 (w przypadku wnioskodawców, którzy złożyli wniosek o dofinansowanie w 2016 r.).

Biorąc pod uwagę wiek beneficjentów, widoczne jest znaczące zróżnicowanie pod tym względem. Średni wiek firmy w momencie składania wniosku o dofinansowanie wyniósł 11 lat (mediana 12). Udział firm młodych, działających do pięciu lat w momencie składania wniosku, wynosi 25,7% co należy uznać za wynik zadowalający, biorąc również pod uwagę możliwości finansowe realizacji inwestycji relatywnie dużej skali. Jednocześnie udział firm najstarszych – działających dwadzieścia lat i więcej, nie przekroczył 10%.

Rysunek 29 Rozkład firm wg wieku w momencie składania wniosku o dofinansowanie



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PARP, LSI wg stanu na 31.12.2019 r.

Podsumowując, nie zidentyfikowano występowania negatywnych pośrednich efektów wsparcia, wynikających z tendencyjności sektorowej lub tendencyjności wobec jednostek zasiedziałych. W obu wymiarach analizy (sektor, wiek) obecne jest pożądane zróżnicowanie, co przy prezentowanym na wstępie rozproszeniu terytorialnym beneficjentów, ogranicza potencjalny negatywny wpływ wsparcia poddziałania 3.2.1 na konkurencję.

Wyjaśnienie ustalonego wpływu wsparcia z punktu widzenia spełniania kluczowych założeń interwencji

W niniejszym podrozdziale przedstawione zostały wyjaśnienia ustalonych i opisanych we wcześniejszych podrozdziałach efektów wsparcia poddziałania 3.2.1. Proces badawczy na tym etapie odwołuje się do przytoczonych wcześniej relacji przyczynowych oraz przypisanych do nich kluczowych założeń, warunkujących ich wystąpienie. Poniżej przedstawiono kolejne relacje, ze wskazaniem w jakim stopniu poszczególne założenia zostały spełnione.

Relacja przyczynowa nr 1: Dzięki dofinansowaniu MŚP wdrażają wyniki prac B+R, w wyniku których wprowadzają na rynek innowacyjne produkty/ wprowadzają w firmie innowacyjny proces technologiczny¹¹⁷.

Ustalenia poczynione w toku badania wskazują, że wskazana relacja przyczynowa wystąpiła. Wskazują na to przede wszystkim wstępne wyniki analiz kontrfaktycznych, badań nieskutecznych wnioskodawców, jak również informacji i danych zebranych w ramach większości studiów przypadku. Potwierdzają one, że wsparcie miało faktycznie korzystny wpływ na zmianę zachowania beneficjentów, polegającego na przyspieszeniu czasu realizowanych wdrożeń oraz prawdopodobnym, istotnym zwiększeniu skali podjętych inwestycji. Wniosek ten należy traktować jako wstępny z uwagi na fakt, że główne analizy objęły lata 2015-2018 realizacji programu, co oznacza, że dla większości projektów realizacja

¹¹⁷ Kwestia wpływu wsparcia na wprowadzanie w firmie innowacyjnych procesów technologicznych nie była przedmiotem weryfikacji w ramach ewaluacji mid-term, z uwagi na fakt, iż ten rezultat pojawił się wraz ze zmianami wprowadzonymi do naborów realizowanych w roku 2019. W toku badania realizowany był pierwszy nabór, który uwzględniał ten aspekt i siłą rzeczy możliwość jego oceny była bardzo ograniczona.

inwestycji nie została jeszcze zakończona. Pomimo ogólnej pozytywnej weryfikacji występowania opisanej zależności przyczynowej, należy wprowadzić istotne zastrzeżenie. Dotyczy ono tego co było faktycznym przedmiotem wdrożeń w ramach projektów, w tym w szczególności jakie znaczenie w tym procesie odgrywały prace B+R. Zebrane w toku badania informacje wskazują, że wyniki B+R nie zawsze były kluczowym źródłem i warunkiem zaplanowanych do wdrożenia innowacji produktowych. W praktyce proponowane w projektach innowacje bazowały często na stosunkowo prostych badaniach lub pracach rozwojowych, stanowiących pod względem wartości zaledwie niewielki procent czy wręcz promil (w przypadku zlecanych usług B+R) wartości projektu inwestycyjnego. Innowacje będące przedmiotem wdrożenia, w wielu przypadkach polegały na nieznaczących udoskonaleniach produktów, już wcześniej oferowanych przez firmy. Choć oczywiście zdarzały się od tej zasady wyjątki, czego przykłady odnotowano w ramach studiów przypadku. O ile powyższy stan jest generalnie zgodny z wymogami stawianymi w poddziałaniu 3.2.1 – tj. zrealizowane zostały prace B+R, zgodne z formalnie obowiązującą definicją, których wyniki miały być następnie przedmiotem wdrożenia, o tyle można było oczekiwać, że wśród dofinansowanych z poddziałania 3.2.1 będzie więcej projektów o charakterze przełomowym, wyróżniających się pod względem poziomu innowacyjności. Pewnym wyrazem powyższego są stosowane w kolejnych konkursach kryteria wyboru projektów, dotyczące innowacyjności produktów. Ulegały one zmianie w kolejnych naborach¹¹⁸, niezmiennie jednak ocena składanych projektów, wskazywała, że poziom innowacyjności jest ograniczony. Średnia ocena innowacyjności projektów zatwierdzonych do dofinansowania w dwóch pierwszych naborach wynosiła 3,2 pkt. (przy skali oceny od 0 do 5), w kolejnych konkursach, było to około 2,2 pkt. (przy skali oceny od 0 do 4). Udział projektów zatwierdzonych, z maksymalną liczbą punktów w tym kryterium wyniósł zaledwie około 7%.

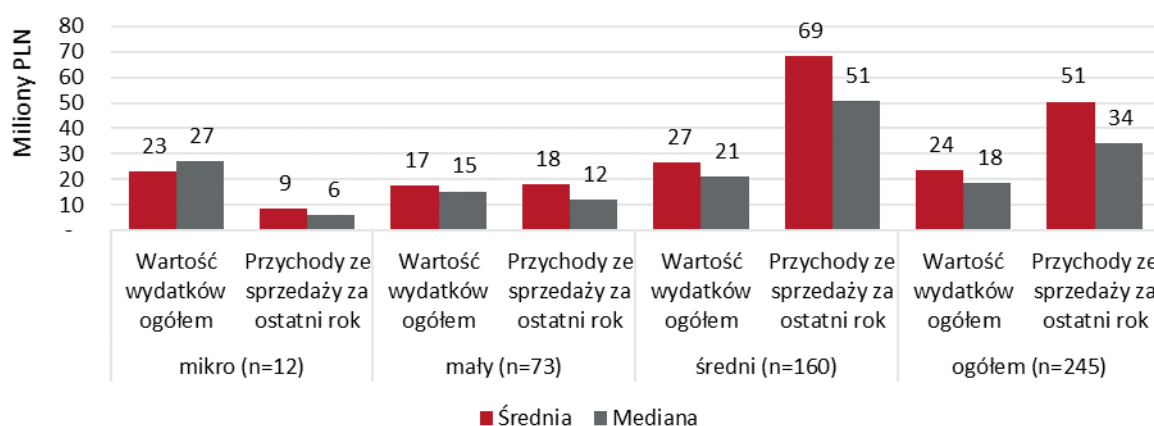
Weryfikacja założeń

Pierwsze kluczowe założenie warunkujące omawianą relację przyczynową, dotyczy wymogu poprawnie zdefiniowanej niedoskonałości rynku w postaci braku wystarczających środków na inwestycję w ryzykowne przedsięwzięcia realizowane przez MŚP. Mocne podstawy do stwierdzenia, że założenie to było spełnione wynika przede wszystkim ze skali zaplanowanych do realizacji inwestycji w relacji do skali prowadzonej działalności, mierzonej wartością rocznych przychodów. Przeciętna wartość zakładanych wydatków ogółem w projektach, które otrzymały wsparcia wynosi 24,6 mln zł (mediana: 19,4 mln zł). Jednocześnie w roku poprzedzającym złożenie wniosku o dofinansowanie beneficjenci zadeklarowali wartość przychodów na średnim poziomie 51 mln zł (mediana: 34 mln zł).

¹¹⁸ Por. „Ewaluacja systemu wyboru projektów POIR 2014-2020 – ocena wybranych zmian. W ramach dwóch pierwszych naborów możliwe było przyznanie od 0 do 5 punktów, w naborze trzecim i w kolejnych zmieniono skalę i sposób oceny – możliwe było uzyskanie od 0 do 4 punktów.

Niezależnie od wybranej miary badającej przeciętną wartość projektu, widać, że zaplanowane do wdrożenia projekty, stanowią w odniesieniu do wielkości prowadzonego przedsiębiorstwa bardzo dużą (ambitną) inwestycję. W przypadku części firm wielkość zakładanych wydatków kilkakrotnie przekraczała wartość osiąganych przychodów. Widać to wyraźnie na poziomie klas wielkości przedsiębiorstwa. W przypadku firm mikro- wartość zaplanowanych wydatków była średnio około 2,7 razy wyższa niż przychody w roku poprzedzającym złożenie wniosku. W firmach małych zaplanowane projekty były bliskie wartości uzyskanych rocznych przychodów. W firmach średnich relacje te były odwrócone (wartość uzyskiwanych przychodów była średnio około 2,6 razy większa od wartości realizowanych projektów). Nadal jednak wsparte projekty stanowiły bardzo ważny udział w rocznych operacjach finansowych firmy.

Rysunek 30 Porównanie przeciętnych wartości projektów z wielkością przychodów ze sprzedaży, wg wielkości firmy*



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PARP gromadzonych w systemie LSI, wg stanu na 31.12.2019 r.

*Dane nie obejmują pierwszego konkursu o dofinansowanie – nie były w nim gromadzone dane dot. rocznych przychodów ze sprzedaży wnioskodawcy.

Podsumowując, na podstawie analizowanych źródeł, można stwierdzić, że są to w tym (tj. projektowym) okresie główne inwestycje podejmowane w większości wspartych firm. Jednocześnie trudno sobie wyobrazić, by przedsiębiorstwa mogły zrealizować inwestycje tej skali i w przewidzianym czasie, bez zewnętrznego wsparcia. Wskazuje na to również fakt, iż firmy równoległe do otrzymanego wsparcia w istotnej części finansują inwestycję z wykorzystaniem instrumentów dłużnych (kredyty i pożyczki). Powyższe wnioski potwierdzają dodatkowo przytaczane już wcześniej opinie przedsiębiorców, w ramach zrealizowanych studiów przypadku, którzy jednoznacznie wskazują, że bez wsparcia ucierpiałyby wybrane parametry zaplanowanych do realizacji inwestycji. Potwierdzają je również opinie ekspertów.

W kontekście poczynionego zastrzeżenia na temat ograniczonego znaczenia prac B+R dla realizowanych inwestycji oraz budowania przewag konkurencyjnych, należy stwierdzić, że ma ono swoje źródła m.in. w systemie selekcji projektów do wsparcia. System ten

gwarantował spełnienie założenia o eliminacji projektów niespełniających założeń instrumentu, jedynie w minimalnym, wymaganym zakresie – tj. wszystkie wsparte projekty są zgodne z formalnymi wymogami dostępu do wsparcia, jednak niewiele z nich wychodziło poza to minimum. Ewaluacja systemu selekcji od samego początku identyfikowała problemy w tym obszarze. W kolejnych konkursach wprowadzane były rozwiązania mające wyjść temu problemowi naprzeciw (np. wprowadzenie po pierwszym konkursie wymogu załączania sprawozdania z przeprowadzonych prac B+R do wniosku o dofinansowanie)¹¹⁹, jednak nie przyniosły one satysfakcjonujących rezultatów. W opinii ekspertów to skutek m.in. zbyt wysokiego stopnia sparametryzowania kryteriów, pod które wyspecjalizowane firmy doradcze przygotowują dobrze napisane projekty, trudne do wykluczenia z formalnego punktu widzenia. Oczywiście w toku realizacji poddziałania również w tym zakresie wprowadzano kolejne zmiany, jednak żadne z rozwiązań nie było wystarczającą odpowiedzią na zidentyfikowane problemy.

Powyższy problem to również efekt niskiej podaży projektów wpisujących się w teorię poddziałania 3.2.1. Jak pokazują wyniki analiz przeprowadzonych przez PARP w 2018 r.¹²⁰, problem może mieć dużo głębsze korzenie, sięgające ograniczonego potencjału polskich MŚP do inwestycji zaplanowanych w ramach poddziałania 3.2.1. Wykonane przez PARP szacunki wskazują bowiem, że pula firm innowacyjnych z sektora MŚP z odpowiednim potencjałem finansowym, wprowadzających innowacje produktowe na skalę kraju, wynosi nieco ponad 6 tys. Przy czym wg ustaleń przedstawionych w ramach innego badania PARP¹²¹, jedynie 16% firm przejawia faktyczne zainteresowanie wsparciem publicznym dla prowadzonej działalności innowacyjnej. W związku z powyższym przedstawiciele PARP oszacowali faktyczną grupę docelową poddziałania 3.2.1 na nieco ponad 1 tys. podmiotów. Taka liczba firm faktycznie złożyła dotychczas do PARP wnioski o dofinansowanie w ramach poddziałania 3.2.1. Jednocześnie wraz z kolejnymi naborami, obserwuje się systematyczny spadek liczby składanych wniosków, co może potwierdzać przedstawione szacunki.

Relacja przyczynowa nr 2: W wyniku wprowadzenia do oferty firmy nowych produktów, firmy uzyskują przychody z tytułu ich sprzedaży i/lub w wyniku wprowadzenia w firmie nowych procesów technologicznych nastąpiło usprawnienie/ podniesienie jakości działań realizowanych w firmie, skutkujących wzrostem przychodów ze sprzedaży¹²².

Na obecnym etapie widoczne są dopiero pierwsze rezultaty w przedmiotowym zakresie – dostępne dane dotyczą najczęściej projektów jeszcze trwających lub niewielkiej próbki firm, która dopiero co zakończyła inwestycję. Mimo wszystko ustalenia poczynione w toku

¹¹⁹ Por. Ewaluacja systemu wyboru projektów PO IR – etap II, na zlecenie Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju, Warszawa, 2017 r.

¹²⁰ Por. Materiał wewnętrzny PARP - analiza zainteresowania poddziałaniem 3.2.1 POIR, październik 2018.

¹²¹ Por. „Monitoring innowacyjności polskich przedsiębiorstw, PARP 2018.

¹²² Możliwość finansowania wprowadzenia w firmie nowych procesów technologicznych dotyczy ostatnich konkursów realizowanych w ramach poddziałania (zmiany wprowadzone w 2019 r.).

badania pozwalają ostrożnie stwierdzić, iż nie powinny wystąpić problemy z osiągnięciem założonych celów przychodowych. Tego samego zdania są osoby koordynujące interwencję.

Główne założenie w tym obszarze związane jest z trafnymi decyzjami inwestycyjnymi przedsiębiorstw, na etapie opracowywania projektu i planowania rozwoju strategii sprzedażowej firmy (tj. trafne określenie grup docelowych/klientów i popytu na dany produkt).

Zgodnie z przytaczanymi wynikami studiów przypadku, ale również opiniami ekspertów, większość tych projektów to konsekwencja przyjętej strategii firmy. Ze wsparciem, czy bez wsparcia firma podejmowałaby próby dokonania przedmiotowych inwestycji. Firmy realizując projekty, kierują się własnym interesem, w tym przede wszystkim maksymalizacją zysków. Racjonalność działania wynika również z faktu ograniczonej intensywności wsparcia, która wynosiła w wybranych projektach od 30 do 70% (średnio 51,4%)¹²³. Można więc zakładać, że firmy podejmują najlepsze w swoim mniemaniu i interesie decyzje inwestycyjne. Decyzje te są dodatkowo waloryzowane przez grono wyspecjalizowanych ekspertów na etapie oceny wniosków o dofinansowanie. Ocena ta, pomimo opisanych powyżej niedoskonałości, drobiazgowo analizuje potencjał rynkowy przedmiotowych inwestycji, stanowiąc w tym względzie dodatkowe zabezpieczenie przed nieracjonalnym wydatkowaniem środków. Co do zasady wydaje się więc, że założenie jest spełnione, chociaż jego pełna weryfikacja będzie możliwa wraz z wypuszczeniem większej liczby wspartych produktów na rynek.

Pewną niewiadomą stanowi oczywiście wpływ epidemii COVID-19 na osiąganie założonych celów. W tym momencie nie jest jeszcze możliwe określenie skali jego potencjalnie negatywnego oddziaływania na wspartą grupę podmiotów.

Relacja przyczynowa nr 3: Wprowadzenie na rynek innowacyjnych produktów poprawia kondycję finansową i konkurencyjność wspartych MŚP.

Relacja przyczynowa nie mogła zostać zweryfikowana z uwagi na stan zaawansowania realizacji programu oraz niewielką liczbę projektów zakończonych. Jednocześnie, bazując na dostępnych i zaprezentowanych wynikach finansowych beneficjentów – również w zestawieniu z wynikami wnioskodawców nieskutecznych – można ostrożnie stwierdzić, że nie widać oznak by relacja ta miała nie zaistnieć. Wskazują na to wstępne wyniki dotyczące uzyskiwanych przychodów ze sprzedaży oraz wybrane wskaźniki płynności finansowej przedsiębiorstw.

Relacja przyczynowa nr 4: Wsparcie wdrożenia wyników prac B+R zwiększa efektywność wsparcia udzielonego na etap badawczy projektów oraz stanowi dodatkową zachętę do ich przeprowadzenia.

Na obecnym etapie nie udało się potwierdzić występowania tej relacji przyczynowej. Z I. osi priorytetowej POIR do poddziałania 3.2.1 trafiły jak na razie tylko pojedyncze projekty

¹²³ Zgodnie z mapą pomocy regionalnej możliwa była intensywność od 20% do nawet 75%.

(z zachowaniem sekwencji czasowej - najpierw badania w I osi, następnie wdrożenia w ramach poddziałania 3.2.1). Osoby zarządzające programem wskazują, że dopiero spodziewają się wzrostu napływu projektów z osi I., zwłaszcza projektów kończących się w ramach „Szybkiej ścieżki” NCBiR (1.1.1 POIR). Równocześnie pojawiają się w tym względzie również głosy krytyczne wskazujące, że w praktyce finansowanie zapewnione w osi I. wypełnia potrzeby wdrożeniowe beneficjentów NCBiR¹²⁴. Jednocześnie może się okazać, że czas niezbędny na pozyskanie kapitału na sfinansowanie kolejnej dużej inwestycji może być niewystarczający dla przedsiębiorcy w ramach obecnej perspektywy na lata 2014-2020.

Relacja przyczynowa nr 5: Wdrożenie z sukcesem wyników prac B+R przez beneficjentów w dłuższej perspektywie przekłada się na wzrost nakładów na działalność B+R w gospodarce.

Nie jest możliwa kompletna ilościowa weryfikacja występowania tej relacji, z uwagi na obecny stan zaawansowania programu. Wstępne analizy wykonane z wykorzystaniem grupy kontrolnej nie potwierdzają istotnego wzrostu aktywności innowacyjnej, w tym w obszarze prowadzonych prac B+R przez beneficjentów. Jednocześnie opisane w raporcie problemy, dotyczące generalnie ograniczonego znaczenia prac B+R przedstawianych przez wnioskodawców poddziałania 3.2.1, pozwalają już teraz domniemywać, że efekty wsparcia w tym zakresie będą raczej ograniczone.

Relacja przyczynowa nr 6: Wzrost konkurencyjności wspartych przedsiębiorstw oraz nakładów na B+R będzie miał w dłuższej perspektywie wpływ na wzrost innowacyjności i konkurencyjności całej gospodarki.

Analogicznie do relacji nr 5, w związku z niewielkim jeszcze zaawansowaniem realizacji dofinansowanych projektów, nie jest możliwe zweryfikowanie tej relacji przyczynowej. Wstępnych wyników w tym względzie dostarcza realizowane na zlecenie PARP „Analizy efektów wybranych działań POIR i POPW na poziomie sektorowym i makroekonomicznym za pomocą modelu makroekonomicznego”. Zgodnie z poczynionymi w nim ustaleniami, wsparcie w ramach wybranych instrumentów POIR, w których poddziałanie 3.2.1 stanowi większościowy udział, zwiększy w latach 2018-2021 PKB Polski od ok. 0,1% do ok. 0,7% (ze szczytem przypadającym na rok 2019).¹²⁵

Relacja przyczynowa nr 7: Wdrożenie wyników prac B+R przez beneficjentów i związane z tym zwiększenie produkcji ma pozytywny wpływ na otoczenie beneficjentów.

W ramach analiz wyróżniono trzy możliwe obszary oddziaływania interwencji, odpowiednio na poziomie: 1) dostawców technologii, maszyn i urządzeń służących wykonaniu zaplanowanych inwestycji; 2) kooperantów, dostawców, usługodawców itd. na stałe

¹²⁴ Por. przywoływane wcześniej wyniki badania „Analiza porównawcza instrumentów w ramach działania 3.2 PO IR „Wsparcie wdrożeń wyników prac B+R””, PAG-Uniconsult, na zlecenie Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa, 2018.

¹²⁵ Por. „Analizy efektów wybranych działań POIR i POPW na poziomie sektorowym i makroekonomicznym za pomocą modelu makroekonomicznego. Raport z 1. fazy badania”, WISE Europa i Ecorys Polska na zlecenie PARP, Warszawa 2019.

współpracujących z beneficjentami w związku z prowadzoną przez nich działalnością oraz 3) podmiotów wspierających firmy w realizacji prac B+R, w tym m.in. w związku ze wspartym projektem, ale docelowo również przy kolejnych działaniach rozwojowych.

Bez wątpienia na każdym z tych poziomów zmaterializuje się pozytywny wpływ wsparcia, jednak jego skala i trwałość jest zróżnicowana. Pod względem czasu wystąpienia efektów największa korzyść (materialna) przypada pierwszej grupie podmiotów. Nakłady na środki trwałe stanowią zdecydowaną większość kosztów realizowanych inwestycji. Wsparcie przekazane beneficjentom trafia więc w bardzo szybkim czasie do zewnętrznych dostawców. Dla beneficjentów badanych w ramach studiów przypadku, dostawcami były czołowe firmy europejskie, działające w branży maszynowej lub wysokich technologii. Niestety wg deklaracji badanych, w tym ekspertów oraz naukowców biorących udział w ewaluacji, polskie firmy nie są w stanie odpowiedzieć na tego typu potrzeby inwestycyjne. Można przypuszczać, że dostawcy technologii będą, przynajmniej w części przypadków, dalej współpracować z beneficjentami, w zakresie działalności serwisowej i gwarancyjnej.

W przypadku drugiej grupy – kooperantów – przeprowadzone analizy oraz zgromadzony materiał pozwalają stwierdzić, że pośrednie efekty wsparcia dla tej grupy będą miały najbardziej trwały charakter. Jest on jedynie warunkowany w sposób podobny do relacji nr 2 oraz 3. Jeśli tylko beneficjenci będą dalej rozwijać się dzięki zrealizowanej inwestycji, to korzystać będą na tym również ich kooperanci. Pierwsze efekty w tym zakresie udało się zidentyfikować, jednak wczesny czas dokonywanej oceny z pewnością nie pozwolił się w pełni tym efektem jeszcze ujawnić.

Wreszcie w przypadku ostatniej grupy – podmiotów wspierających beneficjentów w realizacji prowadzonych prac B+R – zebrane dane pozwalają stwierdzić, że efekt pośredni wsparcia będzie zarówno niewielkich rozmiarów (biorąc pod uwagę wielkość zleconych badań i brak zmiany zachowania beneficjentów w obszarze prowadzonej działalności B+R) oraz najmniej trwały. Wydaje się, że występuje tu problem ze spełnieniem drugiego kluczowego założenia koniecznego do materializacji tej relacji przyczynowej, mówiącego, że beneficjenci muszą wykazywać się strategicznym podejściem do własnego rozwoju opartym na innowacjach. W tym miejscu warto przytoczyć wyniki „Barometru Innowacyjności”, w którym zaledwie 21% beneficjentów wskazało, że ma spisana strategię obejmującą m.in. kwestie wdrażania innowacji w firmie. Blisko 72% beneficjentów deklarowało, że strategię taką posiada, jednak nie została ona spisana, pozostałe 7% przyznało, że strategii w tym względzie w ogóle nie posiada. Choć oczywiście przytoczony wskaźnik nie jest idealny, to jednak może sygnalizować, że działania podejmowane przez beneficjentów w obszarze innowacji mają charakter doraźny, a nie przemyślany pod wieloma względami, oparty na spójnej wizji i planowaniu. W przypadku prowadzenia prac badawczo-rozwojowych i rozwijania na ich podstawie innowacji, podejście takie jest niezbędne.

Relacja przyczynowa nr 8: Efektem realizacji projektów, wdrożonych innowacji oraz poprawy kondycji finansowej firm są nowe miejsca pracy (u beneficjentów oraz w ich otoczeniu).

Weryfikacja tej zależności przyczynowej mogła się odbyć jedynie w krótkim horyzoncie (projektowym) – nie zidentyfikowano w tym względzie istotnych różnic między beneficjentami i podmiotami, które wsparcia nie otrzymały. Pełna weryfikacja występowania powyższej relacji, podobnie do innych, końcowych efektów interwencji, możliwa będzie po zakończeniu projektów (w ramach ewaluacji ex-post Programu pomocowego PARP). Warto zwrócić uwagę na fakt, że na poziomie deklaracji beneficjenci widzą korzystny wpływ projektów w tym względzie, a dodatkowo w przypadku inwestycji zakończonych (mała próbka) nie zidentyfikowano trudności w osiąganiu przyjętych na etapie planowania wartości wskaźników zatrudnienia. Jednocześnie, jak wskazano w początkowych założeniach, dla wystąpienia tej relacji – poza oddziaływaniem samego projektu, w tym potrzebą generowania dodatkowego zatrudnienia, pomimo częściowej automatyzacji procesów w ramach wdrożonych inwestycji – kluczowa będzie ogólna sytuacja gospodarcza (w tym skutki spowolnienia wywołanego epidemią COVID-19) i ewentualne zmiany w krajowym otoczeniu regulacyjnym dla przedsiębiorczości. Warto również odnotować fakt tendencji spadkowej w zakresie planowanego zatrudnienia w projektach zgłaszanych w ramach kolejnych konkursów poddziałania 3.2.1. Potencjalne oddziaływanie w obszarze generowania nowych miejsc pracy będzie więc dotyczyć w większym stopniu projektów wyłonionych w pierwszych trzech naborach.

7.1.5. Podsumowanie realizacji poddziałania 3.2.1

Niniejszy podrozdział stanowi podsumowanie dokonanej weryfikacji teorii zmiany poddziałania 3.2.1. W dalszej kolejności stanowił on będzie podstawę do dokonania oceny instrumentu w kategoriach skuteczności, trafności oraz proporcjonalności. Na bazie zgromadzonych informacji podjęta zostanie również próba dokonania prognozy, dotyczącej możliwości osiągnięcia celów interwencji. Na bazie przeprowadzonej oceny, w dalszej części opracowania zaproponowane zostaną propozycje usprawnień – zarówno w krótkim horyzoncie czasowym, jak również w odniesieniu do kolejnej perspektywy finansowej.

Skuteczność wsparcia publicznego oraz jego uwarunkowania

Podsumowując, wszystkie przedstawione wyniki badań i analiz, można stwierdzić, że:

Wsparcie udzielane w ramach poddziałania 3.2.1 należy co do zasady uznać za skuteczne, w znaczeniu pozytywnego wpływu na działania beneficjentów, podejmowane w zakresie realizowanych inwestycji. Uruchomione wsparcia miało w szczególności korzystny wpływ na wielkość podejmowanych inwestycji oraz czas ich realizacji (moment zakończenia). Nie bez znaczenia pozostawała tu przede wszystkim skala zaplanowanych inwestycji oraz wielkość dostępnego dofinansowania. Mimo, że większość wspartych inwestycji pewnie i tak zostałyby zrealizowane przez firmy, to należy uznać, że wsparcie publiczne wywołało pożądany efekt zachęty, wpływając na wielkość i tempo realizacji wspieranych projektów, co jest niezwykle istotne przy wprowadzaniu innowacji na rynek. Oszacowano, że dzięki wsparciu możliwe było przyspieszenie realizacji inwestycji wynoszące nieco ponad dwa lata.

W kontekście wysokiego prawdopodobieństwa¹²⁶ realizacji przedmiotowych inwestycji (co najmniej w częściowym zakresie) również bez wsparcia publicznego, można powiedzieć, że wynikało to z samej konstrukcji poddziałania 3.2.1 oraz warunków nałożonych na wnioskodawców na etapie aplikowania o wsparcie. Co do zasady dofinansowanie mogły otrzymać podmioty mające niezbędny potencjał, w tym finansowy do realizacji przedmiotowych inwestycji, cechujące się dużą stabilnością finansową¹²⁷. W tym kontekście nie dziwi, że firmy w przypadku negatywnej decyzji o wsparciu, mimo wszystko podejmują się realizacji projektów. Nakłada się na ten proces ważny czynnik determinacji przedsiębiorstw – jak zostało to wskazane we wcześniejszej części raportu, realizowane inwestycje to często konsekwencja przemyślanej strategii rozwoju firmy. Wsparcie POIR okazuje się w tym procesie użytecznym katalizatorem, stanowi również swego rodzaju zabezpieczenie przed istotnym ograniczeniem zdolności przedsiębiorstw do realizacji innych inwestycji.

Dofinansowane inwestycje zakończą się każdorazowo wprowadzeniem na rynek innowacyjnego produktu. Przeanalizowane dane wskazują jednak, że można odczuwać niedosyt w zakresie poziomu innowacyjności produktów, które pojawią się jako skutek zrealizowanych inwestycji. Znaczna część z nich polega bowiem na dokonaniu poprawy parametrów produktów będących już w ofercie firmy. Z formalnego punktu widzenia są one każdorazowo rezultatem przeprowadzonych prac B+R, jednak w praktyce przeprowadzone badania i ich wyniki, będą miały ograniczone znaczenie w kontekście budowania przewag konkurencyjnych firmy. Zasadniczy, pozytywny wpływ projektu ujawni się najprawdopodobniej jako skutek wprowadzonych w firmach istotnych usprawnień, w postaci utworzenia nowych lub rozbudowy zakładów produkcyjnych (inwestycja początkowa), w tym instalacji nowych linii technologicznych, zakupu nowego sprzętu itd. Firmy zainwestowały w ramach poddziałania 3.2.1 w rozwiązania najnowszej generacji, które pozwolą im zwiększyć zarówno efektywność jak i skalę działania. Z pewnością pozwoli to również przynajmniej części z nich wejść na nowe rynki zbytu, zwiększyć liczbę kontrahentów, a być może również umożliwi dalszy rozwój w zakresie oferowanych produktów.

Niestety wartość dodana wdrażanych w projektach wyników prac B+R – z punktu widzenia potencjału innowacyjnego rozwijanych produktów – jest ograniczone. Źródła tego problemu upatruje się w generalnie niskiej podaży projektów innowacyjnych, przy jednoczesnym braku wystarczających narzędzi selekcji, które pozwalałyby skuteczniej wykluczać ze wsparcia projekty, które nie wpisują się całkowicie w przyjętą teorię programu. O ile w przypadku drugiego uwarunkowania (problem skuteczniejszej selekcji), można dokonywać dalszych

¹²⁶ Bazując na deklaracjach nieskutecznych wnioskodawców, można przewidywać, że około trzech czwartych projektów, zostałaaby zrealizowana przez firmy-beneficjentów, również w przypadku braku wsparcia.

¹²⁷ Por. kryteria wyboru projektów – m.in. kryterium merytoryczne nr 5: Wnioskodawca posiada zdolność do sfinansowania projektu: Ocenie podlega, czy Wnioskodawca posiada odpowiednie środki finansowe do sfinansowania całości wydatków w ramach projektu. Wnioskodawca musi dysponować środkami finansowymi wystarczającymi na realizację projektu, na zapewnienie jego płynności finansowej, z uwzględnieniem dofinansowania [...].

udoskonalen systemowych, o tyle w przypadku niskiej podaży projektów, możliwości są znacznie bardziej ograniczone (przy zawężeniu wsparcia do grupy MŚP). Problem ten bowiem wynika z generalnie niewielkiej liczby podmiotów, które spełniają parametry dostępu w ramach poddziałania 3.2.1 oraz byłyby zainteresowane uzyskaniem wsparcia publicznego tej wielkości na rozwijanie działalności innowacyjnej. Według szacunków PARP liczba takich podmiotów wynosi nieco ponad 1 tys., a więc odpowiada liczbie firm, które już złożyły wniosek o dofinansowanie w ramach poddziałania 3.2.1. W celu rozwiązania tego problemu konieczne są zmiany o charakterze strukturalnym dotyczącym kluczowych parametrów analizowanej interwencji.

Wprowadzone na rynek produkty przyniosą najprawdopodobniej oczekiwaną wartość przychodów ze sprzedaży. Wskazują na to m.in. wstępne wnioski z wyników monitoringu trwałości projektów. W większości projektów nie występują problemy z osiągnięciem założonych celów w tym względzie. Jednak z uwagi na wspomniany, mniejszy od oczekiwanego poziom innowacyjności, wzrost wynikający z faktu wdrożenia wyników prac B+R nie będzie miał charakteru skokowego. Ponownie większy wpływ w tym względzie może mieć fakt wprowadzenia do przedsiębiorstwa innowacyjnych technologii do wytwarzania przedmiotowego produktu. Chcąc zwiększyć znaczenie „czynnika innowacyjności” w realizowanych projektach oraz osiągniętych rezultatach, warto rozważyć włączenie do oceny projektów planowanego, procentowego udziału przychodów ze sprzedaży wdrożonych, innowacyjnych produktów, w sprzedaży ogółem firmy-beneficjenta. Większa wartość takiego wskaźnika mogłaby być odpowiednio punktowana. Podejście to umożliwiłoby premiowanie projektów, w których konkretna innowacja ma duże znaczenie dla funkcjonowania firmy, a nie jest tylko pretekstem do uzyskania wsparcia na rozwój technologiczny.

W konsekwencji wpływ projektu na wzmacnianie aktywności innowacyjnej beneficjentów, w tym w zakresie prowadzenia działalności B+R we współpracy z podmiotami zewnętrznymi będzie ograniczony. Przedstawiane we wnioskach o dofinansowanie prace B+R wskazują, że potencjał, gotowość do ponoszenia wysokich nakładów na prace B+R, a zapewne również możliwości do realizacji lub efektywnego zlecenia i odbioru tego typu badań w przyszłości, są wśród beneficjentów ograniczone. Potwierdzają to wyniki sprawozdawcze w zakresie ponoszonych nakładów na B+R. Co prawda beneficjenci istotnie częściej ponoszą jakiegokolwiek nakłady na B+R w porównaniu do badanej grupy kontrolnej nieskutecznych wnioskodawców. Jednak w 2018 roku, taką działalność prowadził zaledwie co piąty wsparty beneficjent. Co więcej widoczna jest w tym względzie tendencja malejąca – w roku 2015 nakłady na zewnętrzną działalność B+R ponosił mniej więcej co czwarty beneficjent.

Jednocześnie oczekuje się dalszego pozytywnego oddziaływania wsparcia na podmioty z otoczenia beneficjenta, w postaci jego kooperantów – dostawców i usługodawców. O ile firmy faktycznie będą kontynuowały wzrost dzięki zrealizowanym inwestycjom, korzystać będą również podmioty z nimi współpracujące. Beneficjenci poddziałania 3.2.1 to

w przeważającej większości producenci dóbr finalnych, korzystający z materiałów i usług szerokiego grona kooperantów. Szczególną grupę kooperantów, która najszybciej skorzystała na realizacji przedmiotowych inwestycji stanowią dostawcy kupowanych w projekcie maszyn i urządzeń technicznych - w przeważającej większości europejskie firmy sektora wysokich technologii, w tym sektora maszynowego.

Warto również wyróżnić możliwe pozytywne efekty pośrednie na poziomie wybranych regionów geograficznych – tzw. miast średnich. Dzięki dedykowanym dla tych obszarów konkursom, uruchamianym sukcesywnie od 2017 r. można oczekiwać, że wsparcie wywoła pozytywne skutki związane z osiąganiem celów polityki regionalnej oraz spójności wspierania innowacyjności i konkurencyjności w Polsce. Potwierdzeniem realizacji tego celu może być również rozkład regionalny realizowanych projektów. Ponad 37% projektów realizowanych jest na terenie pięciu województw zaliczanych do najbiedniejszego makroregionu Polski Wschodniej. Na potwierdzenie pozytywnego oddziaływania interwencji w wymiarze regionalnym (w tym regionalnej pomocy inwestycyjnej poddziałania 3.2.1) trzeba będzie jednak jeszcze poczekać.

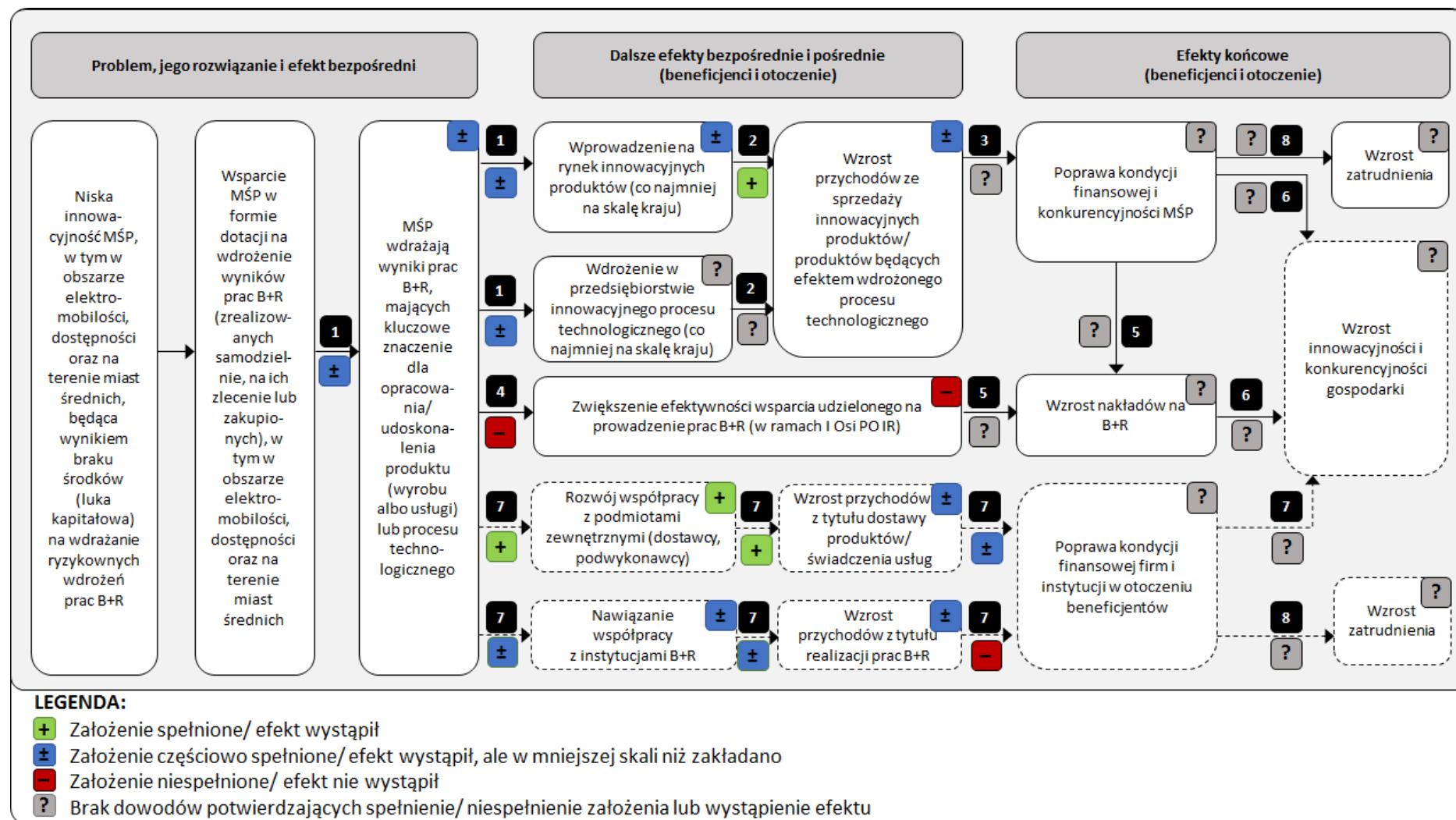
Jednocześnie w ramach przeprowadzonych analiz nie zidentyfikowano występowania negatywnych pośrednich efektów wsparcia, wynikających z tendencyjności sektorowej lub tendencyjności wobec jednostek zasiedziały. W obu przypadkach w poddziałaniu 3.2.1 obecne jest pożądane zróżnicowanie, co przy dużym rozproszeniu terytorialnym realizowanych projektów ogranicza potencjalny negatywny wpływ wsparcia publicznego na konkurencję.

Na obecnym etapie realizacji POIR nie występuje synergia poddziałania 3.2.1 z działaniami realizowanymi w I. osi POIR. Jednocześnie nie wiadomo w jakiej skali ujawni się ona w przyszłości. Zdania są tu podzielone wśród instytucji koordynujących wdrażanie Programu oraz zewnętrznych ekspertów. W świetle dostępnych danych synergię obu instrumentów wsparcia przedsiębiorstw, realizowanych niezależnie przez PARP (wdrożenia) i NCBiR (B+R), udało się zaobserwować incydentalnie (w kilku projektach).

Biorąc pod uwagę wpływ projektu na oczekiwane rezultaty długoterminowe, w tym wzrost konkurencyjności i zatrudnienia, również w skali makro-, aktualnie dokonanie wiarygodnej oceny nie jest możliwe z uwagi na brak danych, wynikający z wciąż trwającej fazy wdrażania instrumentu. Pewne światło w tym względzie przedstawiają wyniki przeprowadzonego na zlecenie PARP badania wpływu wybranych działań POIR na poziom PKB. Wynika z nich, że wsparcie, w którym poddziałanie 3.2.1 jest głównym instrumentem (pod względem wartości), będzie miało pozytywne oddziaływanie.

Podsumowanie powyższych stwierdzeń przedstawione zostało na kolejnym schemacie. Oznaczono na nim, które elementy teorii zmiany się zmaterializowały oraz w jakim to nastąpiło stopniu. Wskazano w tym kontekście poziom spełniania kluczowych założeń. Część elementów teorii, jak zostało to już sygnalizowane, nie mogła być obecnie poddana weryfikacji, co oznaczono znakiem zapytania.

Rysunek 31. Schemat logiczny poddziałania 3.2.1 POIR – Badania na rynek – po weryfikacji teorii zmiany



Źródło: opracowanie własne

Przewidywania dot. możliwości osiągnięcia celów instrumentów po jego zakończeniu

Według danych i informacji aktualnych na koniec 2019 r. nie występowało ryzyko nieosiągnięcia zakładanych celów interwencji, w tym wyrażanych za pomocą wskaźników rezultatu bezpośredniego (w zakresie zaplanowanych przychodów ze sprzedaży i zatrudnienia). Potwierdzały to zarówno dotychczasowy przebieg realizacji instrumentu, obecny poziom realizacji wskaźników oraz rozmowy z przedstawicielami instytucji odpowiedzialnych za koordynację i wdrażanie instrumentu. Analogiczne wnioski płyną również z ewaluacji mid-term postępu rzeczowego POIR przeprowadzonej w 2019 r. na leczenie Instytucji Zarządzającej Programem¹²⁸ W kontekście oczekiwanych końcowych efektów wsparcia pojawia się wciąż kilka znaków zapytania, wynikających z momentu realizacji obecnego badania – w tym w odniesieniu do wpływu wsparcia na konkurencyjność przedsiębiorstw czy szerszego oddziaływania na gospodarkę. Dużą niepewność w powyższym obszarze wprowadziło również spowolnienie wywołane negatywnymi skutkami epidemii COVID-19.

Adekwatność instrumentu wsparcia

Poddziałanie 3.2.1 jest kontynuatorem wcześniej realizowanych przez PARP instrumentów wsparcia przedsiębiorstw, w tym m.in. działania 4.1 POIG 2007-2013, a jeszcze wcześniej poddziałania 2.2.1 SPO WKP 2004-2006, – i w pewnym sensie, jako typ wsparcia – na stałe wpisało się w wachlarz interwencji zaadresowanych do polskich przedsiębiorstw. Nie jest to jednak instrument, którego realizacja polega na zwykłym powielaniu wypracowanych wcześniej rozwiązań (oczywiście przy wprowadzaniu pewnych modyfikacji w kolejnych perspektywach, wynikających z określanych każdorazowo priorytetów). Instrument ten w istocie stanowi ważny element realizowanej Polityki Spójności UE w Polsce, związany z wyrównywaniem poziomów rozwoju poszczególnych krajów europejskich, w tym w szczególności w poziomie rozwoju przedsiębiorstw. Różnice w tym względzie cały czas są obecne w Państwach Członkowskich UE i ujawniają się w takich kluczowych wskaźnikach jak np. wartość ponoszonych nakładów na B+R, a w konsekwencji wskazują na ogólną niższą innowacyjność oraz konkurencyjność polskich firm. Ograniczone zachowania innowacyjne przedsiębiorstw, w tym w szczególności w sektorze MŚP mają oczywiście różne źródła – awersja do ryzyka, brak zasobów własnych na inwestycje w innowacje, w tym brak kapitału, ale i potencjału, a często również świadomości co do znaczenia wprowadzania rozwiązań innowacyjnych do codziennej praktyki biznesowej. Problemy te pokrywają się z niedoskonałościami rynku - zdiagnozowanymi w dokumentach programowych oraz strategicznych - które dopuszczają możliwość uruchomienia wsparcia publicznego.

¹²⁸ Ewaluacja mid-term postępu rzeczowego Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój 2014-2020, Konsorcjum LB&E, EGO, na zlecenie Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju, Warszawa, 2019.

Poddziałanie 3.2.1 ma ogromny potencjał do wywołania skokowych zmian we wspieranych przedsiębiorstwach. Obrazuje to wartość ponoszonych nakładów w relacji do wielkości operacji prowadzonych w przedsiębiorstwach beneficjentów, w tym np. wielkości rocznych przychodów ze sprzedaży. Właściwe zaadresowanie wsparcia oraz poprawna realizacja projektów ma realną szansę wywołać i wywołuje efekty wychodzące poza poziom wspieranych podmiotów. Co istotne działanie umożliwia realizację projektów w skali i czasie, które nie byłyby w zasięgu beneficjentów w sytuacji braku dostępu do finansowania publicznego.

Jednocześnie nie widać uzasadnienia dla zmiany formuły czy typu oferowanego wsparcia. W szczególności z przeprowadzonych rozmów z ekspertami oraz przedstawicielami administracji wynika, że niezasadne byłoby zastąpienie pomocy w formie dotacji, instrumentami zwrotnymi. Do podobnych wniosków prowadzi również analiza studiów przypadku, w której projekty poddano uproszczonej ocenie z punktu widzenia zdolności kredytowej do zrealizowania przedmiotowych projektów. Trzy z czterech miałyby problemy z uzyskaniem wsparcia zwrotnego, czwarty mógłby na nie liczyć, jednak jego pozyskanie miałoby negatywny wpływ na późniejszą działalność operacyjną, która wyrażałaby się w istotnym zmniejszeniu potencjału do dalszych inwestycji, czy też – w przypadku wystąpienia takiej potrzeby – znacznym ograniczeniu możliwości wykorzystania finansowania dłużnego do wsparcia bieżącej działalności przedsiębiorstwa (np. w formie kredytu obrotowego). Z kolei, w opiniach ekspertów oraz przedstawicieli administracji publicznej, na pierwszy plan wysuwa się przekonanie, że zastąpienie wsparcia dotacyjnego zwrotnym, nie spotkałoby się z wystarczającym zainteresowaniem przedsiębiorstw, zwłaszcza w kontekście celów poddziałania 3.2.1. Zresztą podaż projektów składanych do PARP w ramach poddziałania 3.2.1 była niższa od zakładanej (poza pierwszym konkursem) oraz ma tendencję spadkową. Wynika to z dość ambitnie postawionych celów, wyrażanych na poziomie wartości zaplanowanych inwestycji oraz ograniczonej liczby MŚP w Polsce, które w praktyce wpisują się w założenia teorii programowej poddziałania 3.2.1.

Powyższe ustalenia znajdują potwierdzenie w danych na temat ogólnej innowacyjności polskich przedsiębiorstw. Według danych GUS, w latach 2015-2017 tylko 12% przedsiębiorstw przemysłowych oraz zaledwie 5,4% firm z sektora usług wprowadziło innowacje produktowe. Przy czym, jeśli chodzi o firmy małe, zatrudniające od 10 do 49 pracowników, udział takich przedsiębiorstw był jeszcze niższy (wyniósł odpowiednio 6,8% w sektorze przetwórstwa przemysłowego oraz 3,8% w sektorze usług). Sytuacja wygląda nieco lepiej w przypadku firm średnich (50-249 zatrudnionych), jednak wciąż firmy wprowadzające innowacje produktowe (ale również innego rodzaju), należą do mniejszości.

Tabela 21 Odsetek przedsiębiorstw, które wprowadziły innowacje w latach 2015-2017 według liczby pracujących

WYSZCZEGÓLNIENIE		Przedsiębiorstwa, które wprowadziły innowacje			
		produktowe	procesowe	Organizacyjne	marketingowe
		w %			
Przedsiębiorstwa przemysłowe		12	15,3	8,4	7,5
liczba pracujących:	10-49	6,8	9	5,5	5,5
	50-249	21,3	26,7	12,2	10,2
	250 i więcej	45,1	53	31,3	24,2
Przedsiębiorstwa z sektora usług		5,4	8,3	7	6,9
liczba pracujących:	10-49	3,8	5,3	5,7	5,7
	50-249	11,3	20,3	11,3	10,6
	250 i więcej	24,1	36,7	23,2	22,6

Źródło: GUS, *Działalność innowacyjna przedsiębiorstw w Polsce w latach 2015-2017*, Warszawa 2018.

Należy przy tym podkreślić, że prezentowane przez GUS statystyki, dotyczą innowacji definiowanych możliwie szeroko (tj. rozwiązań nowych dla firmy)¹²⁹. Cele poddziałania 3.2.1 postawione zostały dużo ambitniej, bowiem oczekuje się od wspieranych przedsiębiorstw wprowadzenia na rynek produktów, cechujących się innowacyjnością co najmniej w skali kraju.

Dodatkowo badania GUS w zakresie nakładów na działalność innowacyjną, wskazują na tendencję spadkową (w sektorze przedsiębiorstw przemysłowych). W roku 2015 wyniosły one bowiem ok. 31,1 mld zł, podczas gdy w roku 2016 i 2017 - odpowiednio 28,3 oraz 28,0 mld zł¹³⁰.

Z powyższych powodów należy uznać trafność wsparcia poddziałania 3.2.1, zorientowaną na wspieranie wdrożeń innowacyjnych produktów, za generalnie wysoką. Jednocześnie – nie zapominając o zidentyfikowanych mankamentach tego poddziałania w obecnej perspektywie finansowej 2014-2020 – konieczne jest jego lepsze zoperacjonalizowanie, przez co należy rozumieć wprowadzenie rozwiązań, które w większym stopniu gwarantować będą zgodność jego realizacji z zakładaną teorią programu. Ramowe propozycje w tym względzie przedstawione zostały na poziomie zaprezentowanych dalej rekomendacji.

¹²⁹ Zgodnie z ogólną definicją innowacyjności Podręcznika OSLO – zasady gromadzenia i interpretacji danych dotyczących innowacji, Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Departament Strategii i Rozwoju Nauki – wydanie polskie, 2006.

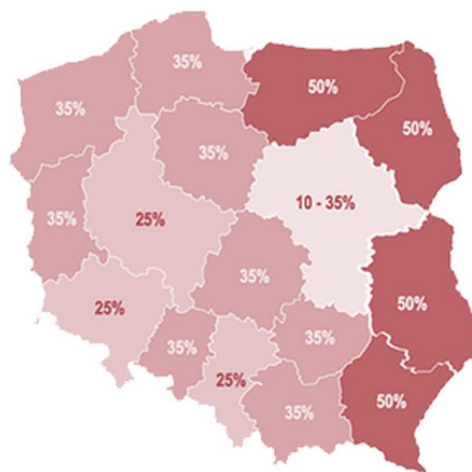
¹³⁰ Działalność innowacyjna przedsiębiorstw w Polsce w latach 2015-2017, GUS, Warszawa 2018.

Proporcjonalność pomocy

Ocena proporcjonalności pomocy związana jest z potrzebą ustalenia, czy pomoc była właściwie dobrana do problemu, którego dotyczyła. Szczegółowe pytania badawcze w tym obszarze dotyczą ustalenia – czy możliwe byłoby osiągnięcie takich samych efektów przy mniejszej ilości pomocy publicznej lub udzielonej w innej formie. W tym kontekście należy wskazać, że poziom intensywności pomocy regulowany był zgodnie z obowiązującą mapą pomocy regionalnej¹³¹

W przypadku poddziałania 3.2.1 możliwe było więc uzyskanie intensywności wsparcia od 20% do nawet 70%. Zgodnie z programem pomocowym PARP, firmy mikro i małe ubiegające się o wsparcie mogły uzyskać dodatkową premię, wynoszącą 20%. W przypadku firm średnich było to dodatkowe 10%. W regulaminach konkursów wyróżniono również maksymalną intensywność pomocy na prace rozwojowe, wynoszącą 35% kosztów kwalifikowalnych dla średnich przedsiębiorców oraz 45% kosztów kwalifikowalnych dla mikro- i małych przedsiębiorców. W przypadku usług doradczych, maksymalna intensywność pomocy wynosiła 50% kosztów kwalifikowalnych.

Rysunek 32 Mapa regionalnej pomocy inwestycyjnej

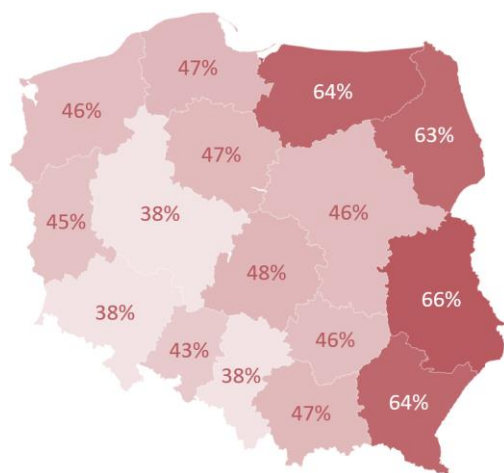


Źródło: PARP, strona www.poddzialania.3.2.1.POIR

W rzeczywistości minimalna wartość udzielonej pomocy wyniosła 30% zaś maksymalna 70%. Średnia intensywność pomocy wyniosła niecałe 52% (mediana: 45%).

¹³¹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 czerwca 2014 r. w sprawie ustalenia mapy pomocy regionalnej na lata 2014-2020 (Dz. U. z 2014 r. poz. 878).

Rysunek 33 Średnia intensywność wsparcia wg regionów



Źródło: PARP, LSI, wg stanu na dzień 31.12.2019

Na poziomie regionalnym intensywność wsparcia pokrywa się z przedstawioną mapą. Wartości wyższe średnio o ok. 9-16% od tych przedstawionych na rysunku powyżej, wynikają oczywiście przewidzianej w mapie pomocy regionalnej premii za wielkość wnioskodawcy.

Najwyższa średnia intensywność wsparcia wystąpiła w czterech województwach makroregionu Polski Wschodniej (średnio 63%-66%). Najniższa średnia wartość dofinansowania dotyczy projektów z woj. śląskiego, dolnośląskiego i wielkopolski (38%). W przypadku pozostałych dziewięciu województw średnia intensywność dofinansowania wynosiła od 43% do 47%.

W kontekście oceny proporcjonalności pomocy warto ponownie wrócić do problemu, jaki od początku występuje w przypadku analizowanego instrumentu – tj. znacznie mniejszego od oczekiwań zainteresowania wsparciem poddziałania 3.2.1. Podjęto szereg działań, które miały zachęcić przedsiębiorców do aplikowania o wsparcie (istotne zmniejszenie minimalnej wartości kosztów kwalifikowanych z 10 mln zł, kolejno do 5 aż do obecnego poziomu minimum 1 mln zł). Zmiany te nie wpłynęły na istotny wzrost zainteresowania. Przyczyny tego stanu rzeczy nie są do końca rozpoznane, wskazuje się jednak, że może to wynikać z ograniczonej – m.in. finansowej – atrakcyjności wsparcia.

Przedstawiciel administracji

Firmy są coraz bardziej świadome tego, że to nie jest takie proste, że ktoś napisze wniosek i my wchodzimy do programu i to już jest szczęśliwy koniec tej historii. Tak naprawdę to jest dopiero początek, a historia nie wiadomo jak się skończy. Wydaje mi się, że w Polsce podejście do dotacji zmieniło się w stosunku do tego co było kilka lat temu. Finansowane zewnętrzne komercyjne jest czasami bardziej atrakcyjne niż teoretycznie darmowe pieniądze z dotacji. Tutaj też firmy analizują sobie pewne rzeczy i podejmują decyzję, że jednak nie wchodzi i nie chcą się odkryć z tą swoją inwestycją.

Jednocześnie warto zwrócić uwagę na fakt, że w istocie faktyczna intensywność udzielanej pomocy jest niższa, niż ta widoczna na poziomie systemu monitorowania wsparcia. Przedsiębiorca musi bowiem wliczyć w koszty realizacji inwestycji m.in. wsparcie doradcy przy pisaniu wniosku (obecnie działanie dość powszechne), koszty osób zaangażowanych w nadzorowanie, rozliczanie projektu, czy wreszcie procesy związane z monitorowaniem

projektu. Musi również wliczyć koszty ryzyka związanego z realizacją inwestycji ze środków publicznych i potencjalnej konieczności zwrotu części środków w przypadku wystąpienia nieprawidłowości (czasem wynikających z braku świadomości/ poziomu skomplikowania inwestycji, a nie działania intencjonalnego). Beneficjent musi wreszcie podporządkować się zasadom realizacji inwestycji, w tym przy zastosowaniu określonych procedur wyboru wykonawców i dostawców.

W kontekście powyższego zagadnienia, warto zwrócić uwagę na fakt, że realizowane projekty w przeważającej mierze polegają na zakupie środków trwałych służących do wdrażania wyników prac B+R. Zgodnie z wymogami programu zakup dofinansowanych środków trwałych musi odbywać się każdorazowo z zachowaniem trybu konkurencyjnego (obowiązek publikowania zamówień w publicznej bazie konkurencyjności) co ma sprawić, że minimalizowane jest potencjalne ryzyko zawyżania kosztów przedmiotowych wdrożeń i związanych z nimi zakupów środków trwałych. Wysokość kosztów projektów jest również przedmiotem pogłębionej oceny eksperckiej na etapie wyboru projektów i – w razie podejrzenia ich zawyżania w stosunku do wartości rynkowych – dokonywane są odpowiednie korekty lub – w przypadku braku możliwości ich dokonania (tj. przekroczenia dopuszczalnego progu lub braku zgody wnioskodawcy) – projekt jest wykluczany z możliwości otrzymania wsparcia.

Podsumowując należy uznać, że pomoc udzielana w ramach poddziałania 3.2.1 jest proporcjonalna. Zmniejszenie intensywności wsparcia z pewnością spowodowałoby jeszcze niższe zainteresowanie przedsiębiorców udziałem w tym instrumencie i w konsekwencji brak możliwości realizacji jego celów.

Wnioski i rekomendacje dla instrumentu wsparcia

Należy jednoznacznie stwierdzić, że instrument polegający na wsparciu działalności innowacyjnej przedsiębiorstw jest ważny i należy kontynuować co do zasady podobną interwencję w Polsce w kolejnej perspektywie wdrażania funduszy europejskich. Nie ma obecnie porównywalnego na rynku rozwiązania, które adresowałby w podobny sposób i skali potrzeby firm sektora MŚP oraz występujące w tym zakresie niedoskonałości rynku, zidentyfikowane zarówno na poziomie POIR, jak i rozporządzenia GBER. Inwestycje w skali podjętej dzięki dofinansowaniu poddziałania 3.2.1 byłyby również trudne do realizacji w oparciu o instrumenty zwrotne, a nawet jeśli (w wybranych przypadkach), to miałyby negatywne przełożenie na funkcjonowanie firm, poprzez znaczący wzrost obciążenia długiem i ograniczenie szeroko rozumianego¹³² *credit capacity* (ograniczenie możliwości dalszego rozwoju, kolejnych inwestycji, zwiększanie ryzyka działalności, w sytuacjach losowych, ograniczanie płynności itd.).

¹³² Tj. niezawężonego do znaczenia zdolności kredytowej, ustalonej na etapie ubiegania się w wsparcie dłużne.

Argument ten zyskuje na znaczeniu zwłaszcza w aktualnej sytuacji spowolnienia gospodarczego, wywołanego negatywnymi skutkami epidemii COVID-19.

Jednocześnie opisane w ewaluacji ograniczenia instrumentu, wymagają wprowadzenia odpowiednich korekt, które sprzyjać będą zwiększeniu jego skuteczności w osiągnięciu, generalnie właściwie postawionych celów.

Najsłabszym ogniwem w zweryfikowanej teorii zmiany poddziałania 3.2.1 było znaczenie (wartość dodana) wyników prac B+R dla realizowanych przez firmy inwestycji. Zarówno czynniki obiektywne (wartość ponoszonych nakładów na B+R, udział nakładów w wielkości inwestycji), jak i subiektywne (punktacja uzyskana na etapie oceny wniosku w kryteriach dotyczących innowacyjności, opinie ekspertów i instytucji odpowiedzialnych za realizację instrumentu, ocena dokonana w ramach badania), wskazują że realizacja prac B+R była przede wszystkim przyczynkiem do spełnienia wymogów dostępu do wsparcia. Oczywiście z formalnego punktu widzenia wszystkie wsparte projekty spełniały założenia instrumentu, realizując wdrożenia wyników badań, wpisujących się w definicję prac B+R. Jednocześnie wyniki tych prac są relatywnie proste do odtworzenia, zarówno biorąc pod uwagę ich kosztochłonność i czasochłonność, oraz same w sobie mają najprawdopodobniej niewielką wartość rynkową. Główna siła zrealizowanych projektów polega na sposobie dokonywania wdrożeń, czyli realizacji dużych – z perspektywy wspartych podmiotów – inwestycji w środki trwałe, w tym nowoczesne parki maszynowe oraz urządzenia techniczne. Zrealizowane działania będą miały niewątpliwie korzystny wpływ na osiągnięcie celów instrumentu, obejmujących wzrost konkurencyjności beneficjentów oraz ich otoczenia. Wyniki analiz makroekonomicznych wskazują również na wystąpienie pozytywnych efektów na poziomie gospodarki, w postaci wzrostu wartości PKB Polski.

W powyższym kontekście w przyszłości warte jest rozważenie dwóch, komplementarnych wariantów modyfikacji instrumentu.

Wariant I – utrzymanie wysokiego znaczenia (wartości dodanej) komponentu B+R w realizowanych inwestycjach

Zakładając, że aktualne pozostaje główne założenie instrumentu, wskazujące, że podstawą realizowanych inwestycji są wdrożenia wyników prac B+R, koniecznym jest:

- Podniesienie oczekiwań względem wdrażanych wyników prac B+R. Co do zasady przedmiotem wdrożeń powinny być wyniki prac B+R, których wprowadzenie na rynek wiąże się z wyższym ryzykiem. Dotacja w tej sytuacji powinna być swoistą „premią” za owe ryzyko, związane z wdrożeniem innowacyjnego rozwiązania. Wsparcie nie powinno być przyznawane w sytuacji, gdy ryzyko nie występuje lub jego wielkość jest na tyle nieduża, że możliwe jest dokonanie wdrożenia z wykorzystaniem instrumentów finansowych. Uwzględnienie powyższych postulatów jest oczywiście trudne w przyjętym

systemie realizacji POIR. W szczególności nie wystarczą tutaj same zmiany w zapisach kryteriów oceny projektów lub modyfikacje systemu prowadzonej oceny – takie próby były już zresztą podejmowane w ostatnich latach i nie przyniosły pożądanych efektów. By podnieść znaczenie wdrażanych prac B+R, rozważyć można częściowy powrót do wybranych rozwiązań stosowanych w ramach działań 1.4-4.1 POIG, realizowanych w ramach poprzedniej perspektywy finansowej 2007-2013. W ich przypadku wdrożenia (działanie 4.1) były bezpośrednią konsekwencją zrealizowanych prac B+R, wspieranych w ramach pierwszego etapu dofinansowanego projektu (działanie 1.4). Zarówno planowane prace B+R jak i wdrożenie stanowiły całość i były przedmiotem weryfikacji instytucji finansującej oraz ekspertów. Choć to rozwiązanie również nie jest pozbawione wad¹³³, to pozwala ono w większym stopniu kontrolować co jest przedmiotem dokonywanych wdrożeń.

- Uzupełnieniem do powyższego, jest zapewnienie możliwości sfinansowania w kolejnej perspektywie finansowej (2021-2027) wdrożeń wyników prac B+R zrealizowanych w obecnej perspektywie (w I osi priorytetowej POIR 2014-2020). Oczywiście o ile wyniki tych prac nadal będą wartościowe z punktu widzenia unikatowości wypracowanych rozwiązań oraz o ile założenia dotyczące kluczowych założeń biznesowych nie ulegną dezaktualizacji (w tym w zakresie możliwości komercjalizacji, popytu na dany produkt, efektywności kosztowej przy danej technologii i wykorzystywanych materiałach lub komponentach etc.).
- W kontekście oceny projektów należy bezwzględnie oczekiwać od wnioskodawców, by we wskaźnikach rezultatu projektu każdorazowo wskazane były sparametryzowane cechy charakteryzujące rozwijany produkt, świadczące o jego cechach innowacyjnych lub znaczącym ulepszeniu. Parametry produktu wyrażone we wskaźnikach muszą być osiągnięte w wyniku realizacji projektu. Zasadność doboru wskaźników oraz ich znaczenie w kontekście celu programu powinny być kluczowym przedmiotem oceny projektów. Co do zasady proponowane parametry innowacji muszą mieć znaczenie z punktu widzenia faktycznej wartości rynkowej – z jednej strony muszą być pożądane przez potencjalnych konsumentów/klientów, a z drugiej muszą posiadać walor nowości/unikatowości. Samo poprawienie parametru wartości wskaźnika, związanego z wdrożeniem danej innowacji, nie może być podstawą do jego zaakceptowania, a w dalszej konsekwencji pozytywnej decyzji o udzieleniu wsparcia. Choć teoretycznie elementy te są przedmiotem oceny w ramach obecnego zestawu kryteriów¹³⁴, to

¹³³ Konieczne jest m.in. z wyprzedzeniem oszacowanie kosztów wdrożeń, zanim przeprowadzone zostaną faktyczne prace B+R. Problemem pozostaje również „zamrożenie” środków na wdrożenia oraz ryzyko konieczności ich zwrotu w przypadku ich niewykorzystania w ramach perspektywy finansowej.

¹³⁴ Zagadnienia te są jednak oceniane osobno – w ramach kryterium dot. wskaźników oraz w ramach kryterium dotyczącego innowacyjności produktu.

postawiony próg wejścia wydaje się niezadowalający, w tym w zakresie oceny istotności znaczenia nowych cech i funkcjonalności wdrażanego produktu dla jego potencjalnych odbiorców. W obecnym brzmieniu zastosowanego w poddziałaniu 3.2.1 kryterium oceniającego innowacyjność produktu, jest w praktyce trudna do podważenia przez oceniających. Aktualnie wystarczy spełnić kryterium w stopniu podstawowym (wymagane jest otrzymanie 1 punktu w pięciostopniowej skali oceny innowacyjności), by projekt mógł zostać wsparty w ramach poddziałania.

- Chcąc zwiększyć znaczenie „czynnika innowacyjności” w realizowanych projektach oraz osiągniętych rezultatach, warto rozważyć włączenie do oceny projektów planowanego, procentowego udziału przychodów ze sprzedaży wdrożonych, innowacyjnych produktów, w sprzedaży ogółem firmy-beneficjenta. Większa wartość takiego wskaźnika powinna być odpowiednio punktowana. System ten umożliwiłby premiowanie projektów, w których konkretna innowacja ma duże znaczenie dla funkcjonowania firmy, a nie jest tylko pretekstem do uzyskania wsparcia na rozwój technologiczny. Wdrożenie takiego rozwiązania wymaga zapewnienia odpowiedniego systemu monitorowania, z określonymi *explicite*, na etapie podpisywania umowy o wsparcie, skutkami w przypadku nieosiągnięcia zakładanych przychodów (udziału przychodów ze sprzedaży produktów innowacyjnych w przychodach ogółem).
- Biorąc pod uwagę ograniczony potencjał innowacyjny polskich przedsiębiorstw z sektora MŚP, rozważenie możliwości rozszerzenia wsparcia na firmy o średniej kapitalizacji (ang. mid-caps), tj. podmioty większe niż MŚP, biorąc pod uwagę np. wielkość zatrudnienia, ale zważywszy na wielkość osiągniętych obrotów istotnie mniejszych od firm uznawanych tradycyjnie za duże, zwłaszcza w porównaniu do firm z krajów zachodniej Europy. Firmy te, zgodnie z dostępnymi danymi, mają co do zasady większy potencjał do wdrażania innowacji. Propozycja ta generalnie wychodzi naprzeciw zdiagnozowanej, ograniczonej podaży podmiotów, które są w stanie wpisać się w wymogi i oczekiwania zawarte w teorii poddziałania 3.2.1. Postulat ten będzie również spełniony poprzez zmianę definicji MŚP, z której wyłączone zostanie kryterium badające firmy ze względu na wielkość zatrudnienia. Kryterium zatrudnieniowe traci również na znaczeniu biorąc pod uwagę systematyczne upowszechnianie się rozwiązań z tzw. przemysłu 4.0. W tym kontekście warto również rozważyć rezygnację z wielkości zatrudnienia jako obligatoryjnego wskaźnika rezultatu w tego typu projektach.
- Rekomenduje się również rozważenie odejścia od sztywnej parametryzacji oceny projektów, na rzecz rozwiązań dopuszczających większą uznaniowość w tym procesie (w dobrym znaczeniu tego słowa). Należy podkreślić, że zmiany dokonane w perspektywie 2014-2020, polegające m.in. na zastosowaniu powszechnej oceny panelowej w ramach poddziałania 3.2.1 były bardzo dobre, czego potwierdzenie

znajduje wyraz m.in. w ewaluacji systemu wyboru projektów¹³⁵. Jednocześnie proponowane tu rozwiązanie idzie dalej i pociąga za sobą konieczność dalszych zmian w systemie wyboru projektów, w którym ograniczona byłaby możliwość odwołań od przeprowadzonej oceny merytorycznej¹³⁶. Jednocześnie potrzeba zachowania transparentności całego procesu oceny, wymaga zapewnienia jeszcze lepszego wsparcia eksperckiego oraz zwiększenia demokratyzacji procesu wyboru projektów. Należy rozważyć powołanie w tym celu osobnego ciała kolegialnego/ komitetu oceniającego, który przy wsparciu ekspertów z zewnątrz, w tym potencjalnie wskazanych przez wnioskodawcę, dokonywać będzie ostatecznej oceny zasadności wsparcia danego projektu. Ocena danego projektu przez ciało przedstawicielskie, o uznanym powszechnie mandacie, byłaby niepodważalna i niemożliwe byłoby odwołanie się od jej wyników. Od obecnie funkcjonujących zespołów eksperckich, ciało to różniłoby się składem (poszerzenie) oraz reprezentacją (udział przedstawicieli kierownictwa jednostki przekazującej wsparcie). W ocenie mogłaby być brana pod uwagę nie tylko innowacyjność danego projektu, ale jego znaczenie w całym portfolio projektów aktualnie realizowanych przez PARP – tak by np. uniknąć powielania realizacji przedsięwzięć o zbliżonych parametrach lub mogących wpływać negatywnie na zaburzenie konkurencyjności rynkowej. Warto zwrócić uwagę na podobne rozwiązania, występujące w innych systemach wspierania innowacyjności w Europie, ale i w Polsce¹³⁷. Jednocześnie, w związku z koniecznością utrzymania wysokiej sprawności procesu oceny, zaproponowane w tym punkcie rozwiązanie, mogłyby dotyczyć węższego zakresu projektów, skupionego wokół innowacji o strategicznym charakterze oraz potencjalnie dużej skali oddziaływania.

Wariant II – ograniczenie wysokiego znaczenia lub eliminacja komponentu B+R w realizowanych inwestycjach

Alternatywnie lub uzupełniająco do wariantu I, proponuje się rozważenie realizacji instrumentu podobnego do obecnego poddziałania 3.2.1, z ograniczeniem znaczenia prac B+R w realizowanych inwestycjach. Oczywiście mógłby on być dodatkowo premiowany, jednak nie

¹³⁵ Por. „Ewaluacja systemu wyboru projektów POIR 2014-2020 – ocena wybranych zmian”, PAG Uniconsult Sp. z o.o., IDEA Instytut Sp. z o.o. na zlecenie Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju, Warszawa 2019 r.

¹³⁶ Aktualnie takie rozwiązanie nie jest możliwe z uwagi na obowiązujące zasady tzw. ustawy wdrożeniowej – tj. ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020.

¹³⁷ Por. przykład systemu wyboru projektów zastosowany w Danii, przez Duński Fundusz Innowacji w ramach Programu Grand solutions: Ewaluacja systemu wyboru projektów POIR 2014-2020 – ocena wybranych zmian, MIR, 2019, s. 90. Analogiczne rozwiązanie zostanie również zastosowane w uruchamianych od 2019 r. instrumentach finansowanych w ramach Funduszy Norweskich – por. np. instrument „Technologie przyjazne środowisku” <https://www.parp.gov.pl/component/grants/grants/innowacje-w-zakresie-zielonych-technologii>

stanowiłby warunku koniecznego dla uzyskania wsparcia publicznego. Wprowadzenie takiego instrumentu rekomenduje się zwłaszcza w przypadku braku pozytywnej decyzji Komisji Europejskiej o rozszerzeniu wsparcia również na większe podmioty (utrzymanie dotychczasowego brzmienia definicji MŚP).

Cel takiego instrumentu, wyrażany na poziomie oczekiwanych rezultatów byłby tożsamy z obecnie realizowanym w poddziałaniu 3.2.1 (podnoszenie konkurencyjności przedsiębiorstw, dzięki nowym inwestycjom w innowacje), jednak inną byłaby droga do jego osiągnięcia. W większym stopniu byłaby zgodna z tym co obecnie ma miejsce w większości projektów otrzymujących wsparcie poddziałania 3.2.1. Wsparcie przedsiębiorstw z ograniczonym komponentem B+R, musiałyby jednak wiązać się z dodatkowymi wymogami, które można byłoby zaadresować na poziomie systemu wyboru projektów. W szczególności konieczne byłoby:

- Uwzględnienie w ocenie czynnika użyteczności społecznej realizowanych inwestycji, związanego z ukierunkowaniem wsparcia na zagadnienia problemowe, częściowo jako kontynuacja podejścia realizowanego za pośrednictwem tzw. konkursów dedykowanych w poddziałaniu 3.2.1 (miasta średnie, projekty wspierające zasady dostępności), częściowo jako promocja rozwiązań służących wdrażaniu innowacji pro-środowiskowych lub służących transformacji gospodarki krajowej poprzez jej unowocześnianie dzięki wprowadzanym procesom automatyzacji. Oczekiwany byłaby więc organizacja naborów na projekty, które mogą przyczynić się istotnie do rozwiązywania ważnych problemów społecznych, związanych np. z redukcją zanieczyszczenia, ograniczaniem negatywnych skutków wypadków, dostosowaniem zakładów do zatrudnienia osób niepełnosprawnych, itp.
- W kontekście powyższego punktu, co do zasady z takiego wsparcia powinny być wykluczone projekty, których skutkiem jest produkcja odpadów (np. opakowań, folii etc.) lub zwiększających emisję/ zanieczyszczenia. Wyjątkiem od tej reguły mogłyby być projekty charakteryzujące się wysoką wartością dodaną oraz ponadprzeciętnym poziomem innowacyjności (w skali świata).
- Zgodnie z wynikami ewaluacji systemu wyboru projektów w ramach POIR, należy rozważyć w przedmiotowym wariantcie dodanie kryterium, którego celem byłaby minimalizacja efektu jałowej straty, polegającym na dofinansowaniu projektów, które zostałyby zrealizowane również w przypadku braku pozyskania dotacji. W praktyce, polegałoby na ocenie przez ekspertów, czy dany projekt ma szansę na pozyskanie np. finansowania dłużnego w sektorze bankowym, i odrzucaniu tego typu wniosków. Kryterium to mogłoby jednocześnie premiować projekty o najwyższym poziomie ryzyka technologicznego, którego występowanie zmniejsza szansę na pozyskanie finansowania dłużnego w instytucjach finansowych, i uzasadnia interwencję publiczną w tym

zakresie¹³⁸. Zapewnienie takiego rozwiązania ograniczałoby również występowanie potencjalnie negatywnego wpływu pomocy publicznej na zaburzenie konkurencyjności rynkowej.

¹³⁸ Ewaluacja systemu wyboru projektów PO IR – etap II, raport cząstkowy II, MR, 2016, s. 96.

8. Weryfikacja teorii zmiany instrumentów niekluczowych Programu pomocowego PARP – najważniejsze wyniki

Niniejszy rozdział przedstawia **podsumowanie najważniejszych wyników badań**, przeprowadzonych dla wszystkich instrumentów Programu pomocowego PARP, mających **charakter niekluczowy** z punktu widzenia potencjalnego oddziaływania pomocy publicznej na zaburzenie konkurencji rynkowej oraz wymianę handlową. Szczegółowe wyniki analiz dla poszczególnych instrumentów przedstawiono w **aneksie do raportu**.

8.1. Poddziałanie 2.3.1 POIR

8.1.1. Ogólna teoria zmiany

Poddziałanie 2.3.1 – Proinnowacyjne usługi IOB dla MŚP – to pierwszy z pięciu¹³⁹ instrumentów realizowanych w ramach działania 2.3 – Proinnowacyjne usługi dla przedsiębiorstw. Wsparcie w tej grupie interwencji służyć ma **zapewnieniu przedsiębiorstwom dostępu do proinnowacyjnych usług, świadczonych przez zewnętrzne podmioty** – zarówno publiczne jak i prywatne¹⁴⁰.

W analizowanym instrumencie wsparcie przedsiębiorstw dotyczy procesu wprowadzania innowacji z wykorzystaniem zewnętrznych usług doradczych, świadczonych przez **akredytowane Instytucje Otoczenia Biznesu – tzw. Ośrodki Innowacji**. Funkcję tę pełnią podmioty wybierane w ramach niezależnej procedury¹⁴¹. Proces akredytacji ma zapewnić wysoką jakość usług świadczonych przedsiębiorstwom.

Podstawowym **rezultatem wsparcia ma być wprowadzenie na rynek innowacji, które przyjmą postać nowych produktów lub procesów o charakterze technologicznym**. W dłuższej perspektywie oczekuje się pozytywnego wpływu zrealizowanych działań na ogólną poprawę kondycji finansowej przedsiębiorstw. Jednocześnie oczekuje się, pozytywnego wpływu projektów podziałania 2.3.1 na dalszą działalność innowacyjną beneficjentów.

Oprócz efektów na poziomie przedsiębiorstw oczekuje się, że dzięki współpracy MŚP z zewnętrznymi usługodawcami, **postępowała będzie profesjonalizacja tych instytucji (IOB)**. W założeniu miała ona znaleźć wyraz w całkowitym przejściu IOB na model rynkowy

¹³⁹ W drugiej połowie 2019 r. uruchomione zostało szóste poddziałanie (2.3.6 - Wsparcie przedsiębiorstw w przygotowaniu do udziału w programach europejskich – Granty na Eurogranty), w ramach działania 2.3 POIR, nie jest ono jednak przedmiotem niniejszej ewaluacji.

¹⁴⁰ Por. SZOOP POIR, wrzesień 2019 r.

¹⁴¹ Por. <https://www.gov.pl/web/przedsiębiorczosc-technologie/osrodki-innowacji> Dostęp: 5.09.2019 r.

działalności. Ponadto, wsparcie w ramach poddziałania 2.3.1 powinno przynieść również pozytywne wyniki na poziomie podmiotów, które oferują MŚP innowacyjne rozwiązania do wdrożenia (inne firmy, jednostki naukowe itp.).

Wskaźniki monitorowania dla tego poddziałania przewidują również, że dofinansowane projekty będą oddziaływać na wzrost zatrudnienia w grupie beneficjentów, jednak kwestia ta pozostaje problematyczna – określony za pomocą tego wskaźnika cel instrumentu, różni się z jego faktycznymi możliwościami¹⁴². Ostatecznie w tym względzie zdecydowano się w trakcie realizacji Programu istotnie zredukować pierwotne oczekiwania, wyrażane przez wartości docelowe wskaźnika zatrudnienia.

8.1.2. Podsumowanie dotychczasowej realizacji

W ramach poddziałania 2.3.1, do końca 2019 r. przeprowadzono łącznie 4 nabory, w wyniku których podpisanych zostało **308 umów o dofinansowanie**. Przy czym, większość z nich (ponad 86%) to efekt dwóch ostatnich konkursów zrealizowanych w drugiej połowie 2017 r. oraz pierwszej połowie 2018 r. Początkowe zainteresowanie interwencją było niewielkie, przy jednocześnie dosyć dużym poziomie selekcji projektów poddziałania 2.3.1¹⁴³. Zasadniczy przełom w realizacji instrumentu, stanowiło wprowadzenie od trzeciego naboru możliwości sfinansowania kosztów inwestycji początkowej. Efektem tego był skokowy wzrost złożonych wniosków oraz podpisanych umów o dofinansowanie. Do końca 2019 r. zakończyło się 51 projektów, co stanowi ok. 17% wszystkich podpisanych umów.

W ramach poddziałania 2.3.1 nie przewidziano realizacji kolejnych konkursów.

8.1.3. Ocena realizacji poddziałania 2.3.1

Skuteczność wsparcia publicznego oraz jego uwarunkowania

Biorąc pod uwagę dostępne dane oraz stan zaawansowania realizacji poddziałania 2.3.1, należy podkreślić, że obecna ocena skuteczności może mieć jedynie charakter wstępny¹⁴⁴.

Wyróżnić w niej należy dwa poziomy – beneficjentów poddziałania 2.3.1 (MŚP) oraz instytucji świadczących na ich rzecz usługi proinnowacyjne (IOB).

¹⁴² Kwestia ta była komentowana m.in. w serii ewaluacji systemu wyboru projektów POIR, prowadzonych w latach 2016-2017 na zlecenie Instytucji Zarządzającej POIR, w których zwracano uwagę, iż w przypadku poddziałania 2.3.1, przypisanie oczekiwanych rezultatów, w postaci wzrostu zatrudnienia, zostało wykonane na wyrost – w szczególności biorąc pod uwagę skalę i rodzaj oferowanego wsparcia. Por.: „Ewaluacja systemu wyboru projektów POIR – etap II raport cząstkowy II”, konsorcjum: IMAPP, Fundacja Idea Rozwoju, PAG Uniconsult, Uniwersytet Jagielloński – Centrum Ewaluacji i Analiz Polityk Publicznych, na zlecenie Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju, 2017.

¹⁴³ Zgodnie z wynikami badania: „Ewaluacja systemu wyboru projektów POIR 2014-2020 – ocena wybranych zmian”, MIR, 2019.

¹⁴⁴ Oczekuje się, że sytuacja ta ulegnie zasadniczej zmianie w 2020 r.

Bazując na dostępnych informacjach, można przewidywać, że na poziomie beneficjentów poddziałanie 2.3.1 osiągnie zakładane cele, wyrażone wskaźnikami rezultatu bezpośredniego, w tym w szczególności w zakresie wdrażanych innowacji technologicznych. Ustalenie stopnia przełożenia tych wdrożeń, na wymierne wyniki finansowe jest na ten moment jeszcze niemożliwe. Mają z tym problem nawet beneficjenci projektów zakończonych, analizowanych w ramach studiów przypadku. Jednocześnie ustalenia poczynione w toku badania wskazują, że w ramach dofinansowanych projektów firmy realizują szersze plany inwestycyjne, wynikające z ogólnej strategii rozwoju. Z tego powodu można zakładać, że firmy dokładają wszelkich starań, żeby osiągnąć cele biznesowe zaplanowanych wdrożeń. Pamiętać również należy, że wsparcie w ramach poddziałania 2.3.1, zwłaszcza w odniesieniu do dwóch pierwszych naborów – tj. bez komponentu inwestycyjnego – było istotnie ograniczone. W ich przypadku firmy musiały koszty wdrożenia innowacji pokryć w całości z własnych środków.

Wpływ wsparcia publicznego na realizowane inwestycje wyraża się przede wszystkim w tempie realizacji projektów – bez pomocy poddziałania 2.3.1 byłyby one w większości przypadków zrealizowane (w około 70%), jednak odbyłoby się to później. **Biorąc powyższe pod uwagę należy uznać, że efekt zachęty został spełniony.**

Wpływ projektu na podniesienie potencjału innowacyjnego wspartych podmiotów będzie miał charakter pośredni. Biorąc pod uwagę fakt, że projekty realizowane w ramach POIR są elementem szerszego procesu rozwoju firm z wykorzystaniem innowacji, to należy zakładać, że o ile zakończą się powodzeniem rynkowym, to potwierdzą słuszność realizowanej strategii i będą kontynuowane również w przyszłości. Jednocześnie można przewidywać, że projekty poddziałania 2.3.1 z komponentem inwestycyjnym, będą miały większy wpływ na rozwój potencjału firm do prowadzenia działalności innowacyjnej. W przypadku projektów z dwóch pierwszych naborów, firmy musiały ten potencjał zapewnić finansując go z innych źródeł lub posiadać go przystępując do projektu. Wdrożenie innowacji przyjmowało tutaj częściej formę dostosowania posiadanej linii produkcyjnej do wspartej innowacji, niż zakupu zupełnie nowych rozwiązań. Z kolei projekty z komponentem inwestycyjnym stanowią realny rozwój zasobów materialnych firmy, w tym w zakresie posiadanych środków trwałych, będących warunkiem koniecznym w procesie wdrażania innowacji. Ich brak mógł być barierą w ubieganiu się o wsparcie w dwóch pierwszych naborach.

Efektorem bezpośrednim, który się nie zmaterializuje w pierwotnie zakładanej skali są nowe miejsca pracy. Jednocześnie należy oczekiwać, że większy wpływ w tym względzie będą mogły mieć projekty obejmujące komponent inwestycyjny. W przypadku projektów z początku realizacji poddziałania 2.3.1 (dwa pierwsze nabory), oczekiwanie wystąpienia wpływu wsparcia na zatrudnienie było wprowadzone do przedmiotowego instrumentu na wyrost. Należy również zauważyć, że w przypadku firm mikro i małych, rozwój z wykorzystaniem innowacyjnych rozwiązań idzie w parze z procesem optymalizacji kosztów, w tym procesów automatyzacji.

Oczekiwanie wzrostu zatrudnienia nie zawsze jest w tej sytuacji uzasadnione. W tym kontekście należy pozytywnie oceniać ograniczenie wartości docelowej wskaźnika rezultatu bezpośredniego, który tej kwestii dotyczy.

Na poziomie efektów dotyczących IOB, można oczekiwać, że skuteczność interwencji będzie ograniczona i jednocześnie zróżnicowana. Ograniczenie wynika z faktu zaangażowania relatywnie niedużej grupy IOB do świadczenia usług proinnowacyjnych w ramach poddziałania 2.3.1. Z około 60 instytucji posiadających akredytację, jedynie połowa (32) została wybrana przez firmy do pomocy w procesie wdrażania innowacji. Przy czym w grupie tej również istnieje duże zróżnicowanie – około połowa z nich została zaangażowana w niewielką liczbę projektów, co oznacza, że wpływ wsparcia świadczonego w modelu popytowym na rozwój potencjału IOB oraz na przechodzenie na działalność typowo rynkową, będzie ograniczony.

W przypadku IOB, które angażują się w większym zakresie w świadczenie usług proinnowacyjnych w poddziałaniu 2.3.1, możliwe skutki będą również zróżnicowane. Dla części IOB występuje ryzyko, że obserwowany wzrost potencjału i skali działalności może być tymczasowy i ograniczony do okresu realizacji POIR. Dotyczy to zwłaszcza podmiotów, które wchodziły do systemu akredytacji z relatywnie niedużym potencjałem. Oczywiście istnieje szansa, że realizacja kilku, kilkunastu usług proinnowacyjnych pozwoli im na uzyskanie odpowiedniej masy krytycznej pozytywnych czynników dla rozwoju biznesu - w tym w zakresie rozpoznawalności IOB, nawiązania szerokiej sieci kontaktów, pozyskania klientów itd. - jednak rozstrzygnięcie tego na etapie ewaluacji mid-term, nie jest możliwe.

Jednocześnie warto mieć świadomość, że IOB są zaangażowane w realizację również innych instrumentów, podobnych do poddziałania 2.3.1. Co więcej, w Polsce funkcjonują również równoległe systemy akredytacji IOB, w których podmioty te również biorą aktywny udział¹⁴⁵. Pełny obraz wpływu interwencji współfinansowanych z funduszy europejskich w ramach polityki spójności UE, na osiąganie celów określonych w Umowy Partnerstwa na lata 2014-2020 w odniesieniu do otoczenia biznesu w Polsce, wymaga więc zdecydowanie bardziej kompleksowego i horyzontalnego podejścia. Na poziomie POIR należy jednak uznać, że skala oddziaływania interwencji poddziałania 2.3.1 na budowanie trwałego systemu instytucji otoczenia biznesu, będzie ograniczona.

¹⁴⁵ Por. System akredytacji mazowieckich Instytucji Otoczenia Biznesu: <https://innowacyjni.mazovia.pl/dzialania/instytucje-otoczenia-biznesu/akredytacja-iob-2.html>, Dostęp: 15.10.2019.

Adekwatność instrumentu wsparcia

Poddziałanie 2.3.1, podobnie jak pozostałe instrumenty działania 2.3, bazuje na szerszym założeniu o potrzebie wsparcia przedsiębiorstw w procesie wdrażania innowacji, przy współpracy z zewnętrznymi podmiotami. **Uzasadnienie dla realizacji interwencji w tej formule, w toku badania przedstawili zarówno przedstawiciele administracji Programu jak i sami beneficjenci.**

W tym kontekście ważnym aspektem realizacji wszystkich instrumentów działania 2.3 POIR, w tym poddziałania 2.3.1, jest fakt, że korzystają z nich głównie firmy mikro oraz małe, o względnie niższym potencjale do wdrażania innowacji, co zostało przedstawione m.in. przy omawianiu trafności poddziałania 3.2.1 – „Badania na rynek”. Z tego powodu, niezależnie od formuły wsparcia, należy uznać, że problem jakiemu sprostać miało poddziałanie 2.3.1 jest cały czas aktualny i warty zaadresowania również w przyszłości. Firmy mikro i małe, posiadają istotne deficyty w obszarze posiadanych zasobów służących do wdrażania innowacji. Te deficyty dotyczą kompetencji, czasu i środków finansowych. Z tego powodu ukierunkowana na redukcję ww. deficytów interwencja, zawsze będzie użyteczna z perspektywy rozwijania innowacyjności tej grupy podmiotów.

Drugim wymiarem oceny trafności jest konstrukcja instrumentu. Jak już zostało wcześniej wskazane, w połowie realizacji w poddziałaniu 2.3.1 rozszerzono zakres wsparcia o możliwość współfinansowania kosztów inwestycji początkowej. Wpłynęło to istotnie na wzrost zainteresowania instrumentem w nowej formule. Oczywiście fakt ten, nie stanowi na obecnym etapie ewaluacji mid-term wystarczającej podstawy do stwierdzenia, która formuła realizacji instrumentu jest lepsza – to możliwe będzie po szczegółowej analizie skuteczności oraz analizie kosztów i efektywności w ramach ewaluacji ex post. W tym momencie można jednak stwierdzić, że **obie formuły zastosowane w poddziałaniu 2.3.1 są co do zasady trafne, jednak tworzą de facto dwa różne schematy pomocowe, skierowane do nieco innych grup docelowych.**

W pierwszym przypadku są to firmy z wyższym na starcie potencjałem do wdrożenia innowacji – w szczególności chodzi o firmy wdrażające innowacje produktowe (wyroby) - do których konieczne jest posiadanie niezbędnego zaplecza produkcyjnego w postaci maszyn, urządzeń, czy linii technologicznych. W przypadku konkursu trzeciego i czwartego w ramach poddziałania 2.3.1, do czynienia w większym zakresie mamy z firmami, w przypadku których ten potencjał był mniejszy. Potwierdzają to m.in. wyniki systemu monitorowania, zgodnie z którymi w dwóch ostatnich naborach jest większy udział podmiotów mikro. W przypadku dwóch pierwszych naborów częściej obecne były firmy małe i średnie (choć cały czas w ogóle beneficjentów dominowały firmy mikro). Znajduje to również odzwierciedlenie w charakterystykach finansowych tych przedsiębiorstw w okresie poprzedzającym złożenie wniosku o dofinansowanie. Co do zasady, beneficjenci dwóch pierwszych naborów mieli średnio wyższe zasoby wyrażone m.in. wartością sumy bilansowej oraz posiadanego kapitału własnego.

Jednocześnie większa była również skala dokonywanych przez nich operacji, mierzona nakładami inwestycyjnymi oraz przychodami netto.

Rozważając w przyszłości podobne schematy pomocowe, należałoby rozstrzygnąć, do kogo adresowane ma być wsparcie. W przypadku firm z mniejszym potencjałem, niezbędne będzie utrzymanie możliwości sfinansowania części kosztów inwestycji początkowej. Rozwiązanie takie powoduje jednak, że ograniczamy dostępność „Proinnowacyjnych usług IOB” dla szerszego kręgu podmiotów. W ramach dostępnego budżetu, z uwagi na wyższą kosztowność inwestycji początkowych, możliwe jest bowiem sfinansowanie mniejszej liczby projektów, co prowadzi do zagadnienia proporcjonalności pomocy, o czym mowa jest w kolejnym podrozdziale.

Wreszcie **trzecim aspektem oceny trafności poddziałania 2.3.1 jest kwestia funkcjonowania oraz wspierania IOB.** Ogólne założenie przyjęte w POIR, a w ramach poddziałania 2.3.1 w szczególności, bazowało na koncepcji wspierania IOB w tzw. modelu popytowym, którego efektem docelowym miało być urynkowanie ich działalności. Jak wykazano przy okazji analizy skuteczności poddziałania 2.3.1, cel ten – jeśli w ogóle zostanie osiągnięty – dotyczyć będzie tylko części IOB. Jednocześnie będzie to grupa – nominalnie – bardzo niewielka (kilka – maksymalnie kilkanaście podmiotów).

W powyższym kontekście **należy po pierwsze rozważyć, alternatywną formułę wsparcia przedsiębiorstw, w której dostawcami usług proinnowacyjnych są również podmioty działające na otwartym rynku (tj. bez akredytacji).** Takie rozwiązanie funkcjonuje w ramach poddziałania 2.3.5 – „Design dla przedsiębiorców”. Finansowane są w nim usługi doradztwa, świadczone na zasadach rynkowych, w obszarze: 1) przeprowadzenia profesjonalnego procesu projektowego, mającego na celu opracowanie nowego projektu wzorniczego, oraz 2) wdrożenia nowego lub znacząco ulepszanego produktu (komponent fakultatywny projektu). Nie jest wymagane, by podmioty świadczące usługi doradcze były w jakikolwiek sposób akredytowane lub certyfikowane. Ma to duże znaczenie z punktu widzenia dostępu firm do szerokiego grona potencjalnych usługodawców, z drugiej strony istotnie upraszcza system realizacji instrumentu.

Po drugie, należy rozważyć **zmianę systemu wspierania IOB.** Biorąc pod uwagę z jednej strony wskazane słabości systemu popytowego, a z drugiej - znaczenie otoczenia biznesu w budowaniu trwałego i wartościowego krajowego/ narodowego systemu innowacji, należy rozważyć **powrót do bezpośredniego wsparcia wybranych ośrodków innowacyjności.** Na potrzebę podobnego rozwiązania wskazują wyniki ewaluacji poświęconej analizie potencjału Ośrodków Innowacji (OI) i ich wpływu na realizację koncepcji inteligentnych specjalizacji w Polsce, w której wskazuje się, iż „w przypadku wysoce specjalistycznych usług OI, realizowanych w oparciu o infrastrukturę B+R, konieczne jest kierowanie wsparcia bezpośrednio do OI, najlepiej konsorcjów tych jednostek, w tym z jednostkami naukowymi, występujących jako wnioskodawcy i wskazujący konkretne grupy przedsiębiorstw, które będą korzystać ze wsparcia tych ośrodków (konsorcjów).

Zabieg ten pozwoli na koncentrację wsparcia, skoncentrowanie nakładów oraz (w efekcie) skoncentrowanie popytu¹⁴⁶. Należy mieć oczywiście świadomość, że nie wszystkie usługi proinnowacyjne zamawiane przez przedsiębiorstwa w ramach poddziałania 2.3.1, wymagały zaangażowania infrastruktury B+R. Część z nich (np. wdrażanie systemów informatycznych wspierających zarządzanie w firmie) ma charakter względnie standardowy. W ich przypadku efektywniejsze będą raczej zamówienia firm, na które mogą odpowiedzieć podmioty z otwartego rynku.

Proporcjonalność pomocy

W kontekście proporcjonalności pomocy, należy mieć na uwadze, że znaczenie dla oceny ma fakt, czy pomoc obejmowała koszty inwestycji początkowej, czy też nie. Co do zasady, pomoc doradcza w ramach poddziałania 2.3.1 udzielana jest w oparciu o art. 28 GBER (Pomoc dla MŚP na wspieranie innowacyjności), z możliwym maksymalnym dofinansowaniem na poziomie 70% kosztów kwalifikowanych. Jeśli chodzi o koszty inwestycji początkowej, to są one finansowane na podstawie art. 14 GBER (Regionalna pomoc inwestycyjna), tj. zgodnie z mapą pomocy regionalnej i dofinansowaniem od 10% do 50% oraz potencjalną premią uwzględniającą wielkość firmy (+20% dla firm mikro i małych oraz +10% dodatkowego dofinansowania kosztów kwalifikowanych dla firm średnich). W praktyce średnia wartość dofinansowania w poddziałaniu 2.3.1 wynosiła 66%, przy czym w komponencie doradczym było to ok 70% a w komponencie inwestycyjnym ok. 62%. Różnice w tym wymiarze nie były więc bardzo duże, co wynika z przeważającego udziału firm mikro i małych, pochodzących z województw wschodnich, a zwłaszcza podkarpackiego i lubelskiego. Dokonanie oceny proporcjonalności pomocy możliwe jest przez pryzmat uzyskiwanych efektów, zwłaszcza finansowych, związanych z wprowadzeniem innowacji na rynek. W tym momencie niestety ocena tego aspektu nie jest możliwa.

Pierwsze wnioski można sformułować w kontekście analizy występowania efektu zachęty, związanego z samym faktem podjęcia inwestycji. Na obecnym etapie, przede wszystkim wyniki badań jakościowych wskazują, że **wdrożenie projektu bez wsparcia publicznego, przy zakładanym poziomie innowacyjności i ryzyku, nie miałyby szans uzyskania finansowania na rynku komercyjnym (dłużnym)**. Wynika to z wielkości firm oraz asekuracyjnego podejścia banków do finansowania tego typu inwestycji w sektorze MŚP. Realizowane w instrumencie

¹⁴⁶ Por. „Analiza potencjału ośrodków innowacji i ich wpływu na realizację założeń (koncepcji) inteligentnych specjalizacji w Polsce”, Raport końcowy. Konsorcjum Policy & Action Group Uniconsult, Taylor Economics, na zlecenie Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa, 2019 r.

projekty wpisują się więc w definicję niedoskonałości, o której mowa w dokumentach programowych POIR i przepisach pomocowych.

Jednocześnie patrząc przez pryzmat liczby wdrażanych innowacji można stwierdzić, że proporcjonalność¹⁴⁷ instrumentu generalnie malała w czasie. Dobrze obrazują to wyniki ewaluacji systemu wyboru projektów POIR z 2019 r. Zgodnie z jego wynikami, dla projektów zatwierdzonych do dofinansowania¹⁴⁸ średnia liczba wprowadzanych innowacji rośnie w kolejnych naborach. Jednak, jeśli przeliczyć ją na wartość wnioskowanego dofinansowania, to widoczny jest trend odwrotny. Wynika to ze wzrostu bezwzględnej wartości wsparcia, przypadającej na projekt, w związku z włączeniem do dofinansowania inwestycji początkowej. Z drugiej strony dwa pierwsze konkursy zaowocowały niewielką liczbą umów. **Z pewnością w sytuacji braku zwiększenia zakresu wsparcia poddziałania 2.3.1, liczba projektów zrealizowanych w ramach dwóch ostatnich naborów, byłaby na porównywalnym poziomie z naborami nr 1 i 2 (tj. kilkukrotnie niższa), co oznacza, że nie udało się osiągnąć w przewidywanym czasie zakładanych celów interwencji.**

Wielkość dostępnego wsparcia dla MŚP, w tym uwzględniając maksymalne wartości kosztów kwalifikowanych przewidzianych na doradztwo oraz inwestycję początkową, dobrze oceniają również przedstawiciele IOB. Wskazują oni, że obecnie ustalony poziom jest generalnie dobrze dostosowany do potencjału przedsiębiorstw, które korzystają ze wsparcia poddziałania 2.3.1.

Biorąc powyższe pod uwagę, należy uznać, że pomoc udzielana w ramach omawianego instrumentu jest proporcjonalna do postawionych przed nim celów.

8.1.4. Wnioski i rekomendacje dla instrumentu wsparcia

Wyniki mid-term skuteczności, trafności i proporcjonalności pomocy poddziałania 2.3.1 wskazują na potrzebę kontynuowania podobnego instrumentu wsparcia rozwoju innowacyjności MŚP. Kluczowa wydaje się w tym kontekście koncentracja na podmiotach mikro oraz małych, w formule uwzględniającej współpracę z podmiotami (usługodawcami) zewnętrznymi. Kwestie problemowe dotyczą zakresu wsparcia (z lub bez inwestycji początkowej) oraz efektywnego modelu współpracy z podmiotami zewnętrznymi.

W pierwszym przypadku ocena adekwatności wskazuje, że oba zastosowane modele mają uzasadnienie oraz są trafne w kontekście wyznaczonych celów. Nieco inna jest jednak każdorazowo grupa odbiorców wsparcia. Pierwsze dwa nabory poddziałania 2.3.1 (bez inwestycji początkowej) niejako wymuszały posiadanie większego potencjału do wdrażania innowacji po stronie beneficjentów. Ostatnie dwa nabory (uwzględniające wsparcie inwestycyjne) proces ten istotnie wspomagały, w szczególności w grupie firm o mniejszym

¹⁴⁷ Choć w tym zakresie adekwatne jest również przywołanie kryterium efektywności.

¹⁴⁸ Dla części z nich nie została podpisana umowa o dofinansowanie.

potencjale, co zaowocowało natychmiastowym wzrostem zainteresowania poddziałaniem 2.3.1. Decyzja, który model zastosować w przyszłości powinna, z jednej strony bazować na ocenie efektów wsparcia oraz wyników analizy kosztów i efektywności obu schematów pomocowych (szczególnie projektów z inwestycją początkową, realizowanych dopiero od IV kwartału 2018 r.), co będzie możliwe na etapie ewaluacji ex post, z drugiej – powinna uwzględniać wielkość dostępnej alokacji funduszy pomocowych.

W drugim przypadku, należy stwierdzić, że istnieje przestrzeń do zastosowania podobnego wsparcia proinnowacyjnego przedsiębiorstw angażującego usługodawców – podmiotów z otoczenia biznesu – jednakże z zachowaniem w całości mechanizmów rynkowych (np. tak jak ma to miejsce w poddziałaniu 2.3.5 – „Design dla przedsiębiorców”). W „modelu otwartym”, firmy powinny być rozliczane z rezultatów realizowanych wdrożeń.

Jednocześnie, **biorąc pod uwagę potrzebę dalszego rozwoju IOB, które pełnią ważne role w krajowych/ narodowych systemach innowacji, należy rozważyć odejście (lub częściowe odejście) od popytowego modelu wsparcia tych instytucji.** W obecnej formule nie pozwoli on bowiem na budowanie trwałego systemu otoczenia biznesu. Do podobnych wniosków prowadzi przytoczone wcześniej badanie, poświęcone analizie potencjału ośrodków innowacji w odniesieniu do KIS, w którym słusznie wskazuje się, iż szczególnie w przypadku wysoce specjalistycznych usług, realizowanych z wykorzystaniem infrastruktury B+R, wsparcie powinno być kierowane bezpośrednio do IOB, najlepiej konsorcjów tych jednostek, w tym z jednostkami naukowymi, występujących jako wnioskodawcy i wskazujący konkretne grupy przedsiębiorstw, które będą korzystać ze wsparcia tych ośrodków (konsorcjów)¹⁴⁹. Badacze wskazują również, że istotne dla dalszego i efektywnego rozwoju ośrodków innowacyjności w Polsce, będzie również wsparcie systemu sieciowania IOB – zarówno między sobą jak i z otoczeniem, w tym ze wspomnianym sektorem nauki. Jest to więc postulat przynajmniej częściowego powrotu do rozwiązań funkcjonujących w Polsce w przeszłości, takich jak Krajowa Sieć Innowacji¹⁵⁰. Biorąc pod uwagę wnioski z przedmiotowego badania oraz potrzebę rozwoju i wzmocnienia proinnowacyjnego otoczenia biznesu w Polsce, powyższe postulaty należy uznać za zasadne.

Wreszcie, w związku z dokonanymi w instrumencie zmianami, które polegały na włączeniu do przedmiotu wsparcia inwestycji początkowej, **należy rozszerzyć zakres systemu monitorowania rezultatów poddziałania 2.3.1.** W szczególności dotyczy to wskaźnika kluczowego POIR – „Przychody ze sprzedaży nowych lub udoskonalonych produktów/procesów”.

¹⁴⁹ Por. „Analiza potencjału ośrodków innowacji i ich wpływu na realizację założeń (konceptji) inteligentnych specjalizacji w Polsce”, Raport końcowy. Konsorcjum Policy & Action Group Uniconsult, Taylor Economics, na zlecenie Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa, 2019 r.

¹⁵⁰ Por. <https://poig.parp.gov.pl/index/index/1438>, dostęp 28.05.2020.

8.2. Poddziałanie 2.3.2 POIR

8.2.1. Ogólna teoria zmiany

Poddziałanie 2.3.2 PO IR adresuje problem niewystarczającego zakresu współpracy między sektorem przedsiębiorstw (MŚP) i sferą naukowo- badawczą oraz wynikający z tego problem małej intensywności transferu wiedzy i technologii do gospodarki. Instrument ma być także odpowiedzią na zbyt małą aktywność badawczo-rozwojową przedsiębiorstw.

Budżet podziałania to 61 mln euro, co stanowi ok. 4,2% Programu pomocowego PARP. Głównymi celami wsparcia wyrażonymi wskaźnikami produktu i rezultatu są: wzrost liczby przedsiębiorstw podejmujących współpracę z jednostkami naukowo-badawczymi (836 przedsiębiorstw współpracujących z ośrodkami badawczymi) oraz wzrost liczby innowacji produktowych i procesowych (1 504 innowacji planowanych do wprowadzenia w wyniku wsparcia, w tym 1 170 produktowych i 334 procesowych). Wskaźnik dotyczący inwestycji prywatnych uzupełniających wsparcie publiczne dla przedsiębiorstw określony został na poziomie 108,7 mln zł.

Wsparcie polega na współfinansowaniu usług badawczo-rozwojowych dla mikro, małych i średnich przedsiębiorstw (w tym także w zakresie projektów wzorniczych) świadczonych przez ośrodki badawcze, przyczyniających się do rozwoju nowych produktów (I etap usługowy) oraz na współfinansowaniu inwestycji początkowej (II etap inwestycyjny – od 2018 r.). Projekty dotyczą innowacji technologicznych (procesowych i produktowych) w sektorach produkcyjnym i usługowym.

Usługi badawczo-rozwojowe świadczone mogą być przez podmioty publiczne i prywatne: jednostki naukowe (kategoria naukowa A+, A, B), spółki celowe uczelni lub jednostki naukowej, uczelniane centra transferu technologii, przedsiębiorców posiadających status centrum badawczo-rozwojowego, akredytowane laboratoria oraz instytuty działające w ramach Sieci Badawczej Łukasiewicza. Usługi polegają na opracowaniu nowego lub znacząco ulepszanego produktu (wyrobu lub usługi w tym technologii ich wytwarzania/świadczenia) lub nowego projektu wzorniczego. Na wstępnym etapie wdrażania (w latach 2016-2017) usługi ośrodków badawczych dla MŚP dotyczyły także innowacji nietechnologicznych (organizacyjnych i marketingowych).

Inwestycja początkowa dotyczy wdrożenia produktu lub procesu opracowanego na I etapie i obejmuje inwestycje związane z założeniem nowego zakładu, dywersyfikacją produkcji poprzez wprowadzenie produktów uprzednio nieprodukowanych w zakładzie oraz dodatkowo w przypadku innowacji procesowych także inwestycje w zakresie zwiększenia zdolności produkcyjnej oraz zmiany procesu produkcyjnego istniejącego zakładu.

Istotnymi z punktu widzenia zakresu i celów niniejszego badania cechami instrumentu jest jego oparcie o schemat pomocy *de minimis*, w przypadku etapu usługowego oraz regionalnej pomocy inwestycyjnej dla etapu inwestycyjnego.

Interwencja ma w założeniu przekładać się na podniesienie konkurencyjności i innowacyjności MŚP oraz budowanie i wzmacnianie relacji przedsiębiorstw z ośrodkami badawczymi. Na poziomie przedsiębiorstw wdrożone innowacje oraz rozwój współpracy z jednostkami naukowo-badawczymi powinny przełożyć się na efekty ekonomiczne w postaci zwiększonych przychodów ze sprzedaży nowych produktów (i/lub obniżenie kosztów działalności), wzrostu nakładów na innowacje i B+R, oraz podniesienie potencjału firmy do opracowywania i wdrażania innowacji bazujących na współpracy z sektorem badawczo-naukowym. Pośrednim efektem wsparcia są także korzyści ekonomiczne uzyskiwane przez jednostki świadczące usługi (rynkowa walidacja rozwiązań, profesjonalizacja działalności, wypracowanie przez jednostki naukowe ścieżek współpracy z MŚP, poprawa kondycji finansowej, wzrost zatrudnienia) oraz inne podmioty współpracujące z beneficjentem (kontrahenci, dostawcy, klienci).

W perspektywie długoterminowej wsparcie udzielane w ramach „Bonów na innowacje” powinno w założeniu przełożyć się na zwiększenie intensywności transferu wiedzy i technologii z ośrodków badawczych do gospodarki (wdrożenia wyników prac B+R), a tym samym na wzrost jej innowacyjności i konkurencyjności. Na poziomie przedsiębiorstw, oczekiwany jest także wzrost zatrudnienia oraz wzrost nakładów na B+R (w tym na zewnętrzne prace badawcze prowadzone przez ośrodki badawcze).

8.2.2. Podsumowanie dotychczasowej realizacji

Do końca czwartego kwartału 2019 r. w ramach podziałania podpisanych zostało 668 umów. Umowy w poszczególnych latach zawierane były dość równomiernie dla każdego z kwartałów. Pierwsze umowy podpisane zostały w IV kwartale 2016 i do końca roku 2017 podpisanych zostało 277 umów.

Rozkład wsparcia w układzie regionalnym jest nierównomierny z wyraźną przewagą województwa mazowieckiego (123 projekty) i śląskiego (95 projektów). Najmniej projektów realizowanych jest w województwie opolskim (jedynie 8 zrealizowanych projektów) i lubuskim (10 projektów). Rozkład terytorialny wsparcia wynika ze specyfiki podziałania (współpraca firm z ośrodkami badawczymi) i warunkowany jest z jednej strony poziomem przedsiębiorczości w danym regionie, z drugiej zaś istnieniem odpowiedniej infrastruktury instytucjonalnej w postaci jednostek badawczych (w tym w szczególności najczęściej wybieranych do współpracy uczelni i instytutów badawczych).

Do końca 2019 podpisano umowy na projekty o łącznej wartości 254 mln zł. Dofinansowanie projektów wyniosło zaś 164 mln zł. Zakończonych zostało 407 projektów (61%). Dla pozostałych projektów termin realizacji to rok 2020.

8.2.3. Ocena realizacji poddziałania 2.3.2

Skuteczność wsparcia publicznego oraz jego uwarunkowania

Wyniki prac badawczych przeprowadzonych w ramach niniejszej ewaluacji, pozwalają stwierdzić, że:

Wsparcie udzielane w ramach poddziałania 2.3.2 można uznać za skuteczne w zakresie jego oddziaływania na zakres, skalę i czas realizowanych inwestycji. Wyniki badań, w tym przeprowadzonych wśród nieskutecznych wnioskodawców potwierdzają występowanie efektu zachęty. Pozytywny efekt zachęty widoczny jest przede wszystkim w przypadku nakładów na działalność badawczo-rozwojową. Wyniki analiz wskazują na wyraźny wzrost udziału firm-beneficjentów ponoszących nakłady na zewnętrzną działalność badawczo-rozwojową (wzrost o 27 p.p. w roku 2018 w stosunku do roku 2015). Na tle wyników dla grupy kontrolnej wzrost ten wynosi aż 29 p.p. (z uwzględnieniem spadku udziału w grupie kontrolnej, który w badanym okresie wyniósł 3 p.p.). Można to uznać za znaczący efekt netto wsparcia udzielonego w ramach „Bonów na innowacje”.

Przedsięwzięcia skutkują wdrożeniem nowych produktów oraz procesów. Wyniki badań kontrfaktycznych potwierdzają skuteczność wsparcia w tym zakresie. Dodatkowo studia przypadku wskazują, że wsparcie w ramach „Bonów na innowacje” stanowić może pierwszy „próbny” etap dla kontynuacji przedsięwzięcia B+R i rozwoju produktu lub procesu w większej skali. Pomoc udzielona w ramach poddziałania pozwala w takiej sytuacji, po pierwsze, zainicjować i przetestować współpracę z zewnętrznym ośrodkiem badawczym, a po drugie, zidentyfikować i zminimalizować czynniki ryzyka przed wdrożeniem strategii w większej skali.

Wdrożone procesy i wprowadzane na rynek produkty mają szansę przełożyć się na wzrost przychodów ze sprzedaży. Wyniki badań na obecnym etapie wdrażania są jednak niejednoznaczne. Można przyjąć założenie, że efekt ma szansę zaistnieć w dłuższej perspektywie w okresie kilku lat od wdrożenia rynkowego opracowanych innowacji. Należy także pamiętać, że dla części projektów (ukierunkowanych na obniżenie kosztów działalności) wzrost sprzedaży nie jest bezpośrednim celem podejmowanych prac.

Wsparcie udzielone w ramach „Bonów na innowacje” przekłada się na rozwój zewnętrznej działalności B+R (współpraca z sektorem badawczo-rozwojowym), co w dłuższej perspektywie ma szansę skutkować podnoszeniem potencjału firm do opracowywania i wdrażania innowacji. Wskazują na to w szczególności wyniki badań kontrfaktycznych GUS oraz wyniki zrealizowanych studiów przypadku. Niemniej jednak zauważalny jest spadek intensywności współpracy firm z jednostkami badawczymi bezpośrednio po zakończeniu projektu, co może wynikać z cyklu realizacji projektów badawczo-rozwojowych. Trwałość nawiązanych relacji z ośrodkami badawczymi wymaga zatem dodatkowej weryfikacji na etapie ewaluacji ex-post.

Na obecnym etapie wdrażania nie jest możliwa weryfikacja wystąpienia efektu **w zakresie wpływu długoterminowego pomocy na poprawę kondycji finansowej oraz wzrost konkurencyjności MŚP (beneficjentów poddziałania)**.

Interwencja w **umiarkowanym stopniu przekłada się na pozytywne efekty dla najbliższego otoczenia i podmiotów zewnętrznych**. Wyniki badania wskazują na wzrost wydatków na usługi zewnętrzne beneficjentów ale nie jest on znacząco wyższy od wzrostu wydatków firm z grupy kontrolnej (różnica wynosi 3 p.p.). Niemniej, wyniki studiów przypadku wskazują, że dla konkretnych projektów obserwowane są wymierne korzyści odnoszone przez jednostki naukowe, w postaci przychodów ze sprzedaży usług, wzrostu potencjału tych ośrodków do świadczenia usług dla biznesu, wypracowywania ścieżek współpracy z firmami, a także możliwości rynkowej walidacji wypracowywanych rozwiązań.

Analiza dotychczasowego wdrażania poddziałania jak również przeprowadzone w ramach niniejszej ewaluacji wywiady z przedstawicielami instytucji pośredniczącej (PARP) **nie wskazują na istotne ryzyka związane z możliwością nieosiągnięcia zakładanych celów dla badanego instrumentu**. Potwierdzają to także wyniki ewaluacji mid-term postępu rzeczowego całego POIR¹⁵¹. Autorzy przywołanej ewaluacji wskazują jednak na ryzyko nieosiągnięcia wartości docelowej dla liczby wspartych przedsiębiorstw w regionach słabiej rozwiniętych i w konsekwencji także dla liczby przedsiębiorstw współpracujących tam z ośrodkami badawczymi. Wynika to z przyjętych założeń metodologicznych na etapie szacowania wartości docelowych, które zakładały niższą niż w rzeczywistości, średnią kwotę dofinansowania wnioskowaną przez przedsiębiorców ¹⁵².

Adekwatność instrumentu wsparcia

Głównym celem „Bonów na innowacje” jest nawiązywanie współpracy pomiędzy sektorem przedsiębiorstw a sektorem badawczym a sam instrument ukierunkowany jest na adresowanie potrzeb MŚP nieposiadających doświadczenia w prowadzeniu działań B+R i współpracy z jednostkami badawczymi. Innowacyjność rozwiązań jest wymagana, ale nie jest oceniany jej poziom, stąd nie stanowi to bariery dla wnioskujących firm bez doświadczenia w B+R.

Wyniki możliwych do przeprowadzenia na obecnym etapie analiz pozwalają ocenić instrument jako trafny. Wsparcie dociera w większości do mikro lub małych przedsiębiorstw, będących na stosunkowo wstępnym etapie rozwoju. Firmy te posiadają małe doświadczenie w zakresie wdrażania wyników prac B+R i współpracy z jednostkami badawczymi (wyniki badania GUS wskazują, że w roku 2015 jedynie 16% beneficjentów „Bonów na innowacje” ponosiło nakłady

¹⁵¹ Konsorcjum LB&E, EGO, Ewaluacja mid-term postępu rzeczowego Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój 2014-2020, MIR, 2019.

¹⁵² Ibidem

na zewnętrzną działalność B+R). Jednocześnie wyniki analiz potwierdzają zauważalny wpływ wsparcia na zachowania firm w tym obszarze na tle grupy kontrolnej. Także studia przypadków pozwalają wstępnie ocenić badany instrument jako trafny. Zgodnie z deklaracjami beneficjentów wsparcie umożliwiło podjęcie pierwszych lub pierwszych na taką skalę działań w zakresie współpracy badawczo-rozwojowej. Dla beneficjentów objętych studiami przypadku, instrument spełnił swoją rolę jako pomoc w przetestowaniu użyteczności tego typu działalności przy niższym ryzyku (dzięki dofinansowaniu) oraz pozwolił na zaprojektowanie następnych działań w szerszej skali. W tym kontekście jako trafne ocenić należy także rozszerzenie wsparcia o komponent inwestycyjny (II etap inwestycyjny – od 2018 r.).

Pewną barierą zidentyfikowaną w badaniu (w tym w szczególności w ramach zrealizowanych studiów przypadku), która obniża trafność założeń instrumentu jest procedura wyboru ośrodków badawczych w oparciu o zasadę konkurencyjności. Jej stosowanie jest w części sprzeczne z biznesową logiką planowanych przedsięwzięć. Zasada ta wprowadza bowiem obowiązek zapewnienia równego dostępu do informacji dotyczących danego zamówienia MŚP, tak aby żaden usługodawca nie był uprzywilejowany w stosunku do pozostałych. Wprowadza to *de facto* formalny brak możliwości wcześniejszej współpracy i konsultacji założeń projektu z późniejszym wykonawcą usługi (ośrodkiem badawczym). Podczas gdy taka praktyka biznesowa stanowi często istotny warunek końcowego powodzenia współpracy obu stron i długoterminowej efektywności przedsięwzięcia. W takich przypadkach optymalnym rozwiązaniem wydaje się być stosowanie - zgodnie z Prawem Zamówień Publicznych - trybu negocjacji z ogłoszeniem.

Proporcjonalność pomocy

W przypadku poddziałania możliwe jest uzyskanie pomocy o intensywności do 85% w przypadku etapu usługowego oraz od 20 do 70% w ramach etapu inwestycyjnego (zgodnie z mapą pomocy regionalnej). Możliwy poziom dofinansowania wynosi: do 340 000 zł w zakresie etapu usługowego (przy kosztach kwalifikowanych od 60 000 do 400 000 zł), do 560 000 zł dla etapu inwestycyjnego (przy kosztach kwalifikowanych nie mniejszych niż kwalifikowana wartość wydatków w etapie usługowym i nie większych niż 800 000 zł). W rzeczywistości średnia intensywność pomocy dla etapu usługowego wyniosła 81% (przy medianie 85%), przy średniej kwocie dofinansowania wynoszącej ok. 236 000 zł (mediana 260 000 zł).

Biorąc pod uwagę dotychczasowe efekty poddziałania, udzielane wsparcie uznać można za proporcjonalne. Wyniki studiów przypadków wskazują, że kwota dofinansowania na etapie usługowym jest adekwatna dla zainicjowania prac i współpracy B+R, choć nie zawsze wystarczająca dla rozwoju zaawansowanego produktu i realizacji strategii w większej skali. Stąd jako trafną ponownie uznać należy wprowadzoną w 2018 r. zmianę umożliwiającą beneficjentom skorzystanie z etapu inwestycyjnego.

8.2.4. Wnioski i rekomendacje dla instrumentu wsparcia

W podsumowaniu rozdziału dotyczącego oceny poddziałania 2.3.2 – „Bony na innowacje dla MSP” - można jednoznacznie stwierdzić, że instrument ten jest trafny z punktu widzenia potrzeb polskich przedsiębiorstw i gospodarki, a wstępne wyniki badań wskazują, że jest także skuteczny w zakresie rozwoju zewnętrznej działalności badawczo-rozwojowej MŚP (por. wyniki analiz konfaktycznych GUS w zakresie zewnętrznych nakładów na B+R). Nie zidentyfikowano istotnych barier we wdrażaniu instrumentu, poza wspomnianą wcześniej częściową nieadekwatnością zasady konkurencyjności dla tego typu projektów biznesowych (por. ocena trafności wsparcia).

Na obecnym etapie badania niejednoznaczne są wyniki dotyczące możliwości przełożenia rezultatów projektów na wymierne efekty ekonomiczne MŚP, które to z kolei zależą od skutecznego rynkowego wdrożenia opracowanych innowacji. Ze względu na charakter i skalę wsparcia, projekty realizowane w ramach „Bonów na innowacje” wymagają często kontynuacji w szerszej skali, co potwierdzają zrealizowane w ramach badania studia przypadku. Należy jednak podkreślić, że wynika to z samych założeń wsparcia, którego celem jest inicjowanie prac B+R oraz współpracy z ośrodkami badawczymi. Potrzeba kontynuacji projektów w szerszej skali oznacza zaistnienie oczekiwanej zmiany zachowań firm i tym samym może być traktowana jako miara skuteczności i trwałości efektów interwencji. W tym kontekście, na późniejszym etapie (2024 r., ewaluacja ex post Programu pomocowego PARP), należałoby rozważyć przeprowadzenie oceny wprowadzonego w 2018 r. komponentu inwestycyjnego, pod kątem jego użyteczności, jako instrumentu wdrażania i rozwoju rozwiązań wypracowanych przez MŚP na etapie badawczym.

Wyniki badania wskazują na zasadność kontynuacji wdrażania instrumentu w jego obecnej formie. Jako trafny uznać należy dwuetapowy schemat wsparcia, dający możliwość kontynuacji projektu na kolejnych etapach procesu innowacyjnego. Za kontynuacją wsparcia w jego obecnym kształcie (poza obserwowanymi i opisanymi powyżej pozytywnymi efektami), przemawia także duża rozpoznawalność marki „Bonów na innowacje”, wynikająca z funkcjonowania instrumentu na rynku od dłuższego czasu. Z jednej strony, umożliwia to przedsiębiorcom planowanie projektów w dłuższej perspektywie, z drugiej zaś dzięki wysokiemu poziomowi zainteresowania, ułatwia instytucji pośredniczącej skuteczne wdrażanie instrumentu.

8.3. Poddziałanie 2.3.3 POIR

8.3.1. Ogólna teoria zmiany

Celem poddziałania 2.3.3 jest wzrost internacjonalizacji przedsiębiorstw działających w ramach Krajowych Klastrow Kluczowych, poprzez dofinansowanie kompleksowych usług skierowanych na promocję produktów klastra i/lub jego członków, ze szczególnym uwzględnieniem produktów zaawansowanych technologicznie. Wyzwaniem, na które ma odpowiedzieć podejmowana interwencja jest niski poziom umiędzynarodowienia polskich MŚP oraz niewystarczający potencjał do przeprowadzenia procesów internacjonalizacyjnych samodzielnie. Do rozwiązania zidentyfikowanego problemu przyczynić ma się wsparcie kierowane do przedsiębiorstw za pośrednictwem KKK, obejmujące usługi doradcze i szkoleniowe, zakup zagranicznych usług B+R oraz wyjazdy zagraniczne na imprezy targowo-wystawiennicze lub misje gospodarcze.

Wsparcie w wymiarze krótkoterminowym ma przyczynić się do intensyfikacji współpracy między członkami klastra oraz z jego koordynatorem. KKK wzmocniony nowymi relacjami, oraz wykorzystując wewnętrzne i zewnętrzne prace B+R, ma wypracować wspólny produkt lub grupę produktów, a następnie zaplanować dla nich wspólną strategię ekspansji zagranicznej.

Wykorzystując wsparcie szkoleniowe i doradcze, a także wyjazdy na międzynarodowe imprezy targowo-wystawiennicze, uczestnicy projektu (MŚP) nawiązują nowe relacje biznesowe, które skutkować mają podpisaniem kontraktów zagranicznych.

W perspektywie długoterminowej, działania internacjonalizacyjne skupione wokół konkretnych produktów mają przynieść przychód z ich sprzedaży na eksport. Ten z kolei ma poprawić kondycję zaangażowanych przedsiębiorstw i pozwolić im na wzrost zatrudnienia oraz umocnić postawy proeksportowe. Z kolei na poziomie klastra, nawiązane kontakty mają wzmocnić jego pozycję na rynkach zagranicznych, a co za tym idzie podnieść jego skuteczność we wspieraniu internacjonalizacji swoich członków, nie tylko tych zaangażowanych w projekt.

8.3.2. Podsumowanie dotychczasowej realizacji

Do końca 2019 roku podpisano z klastrami 29 umów o dofinansowanie projektów, na łączną kwotę niemal 122 mln zł, co wyczerpuje 82% planowanej alokacji. Projekty są realizowane przez 10 KKK, tylko jeden z nich prowadzi pojedynczy projekt.

Bezpośrednim beneficjentem wsparcia jest koordynator KKK. Otrzymuje on pomoc operacyjną, rozliczaną stawką ryczałtową w wysokości 15,23% pozostałych kosztów kwalifikowalnych projektu. Wsparcie dla poszczególnych członków klastra jest dystrybuowane (transferowane) w postaci pomocy de minimis lub pomocy publicznej (art. 27 GBER Pomoc dla klastrow innowacyjnych lub art. 19 GBER Pomoc na udział MŚP w targach). Najczęściej wybieraną formą

pomocy jest de minimis – wypłacono w ten sposób niemal 105 mln zł, co stanowi 86% wartości udzielonego dofinansowania.

Biorąc pod uwagę, że na koniec 2019 roku status KKK posiadało 15 podmiotów, zakresem poddziałania 2.3.3 zostało objęte dwie trzecie z nich. Należy zaznaczyć, że nie wszystkie klastry wyraziły zainteresowanie poddziałaniem. Jak wskazuje departament wdrażający PARP, może być to spowodowane dobrym międzynarodowym usieciowieniem tych klastrów lub inną strategią, w tym w zakresie internacjonalizacji.

Do końca 2019 roku zakończono zaledwie 4 projekty - zdecydowana większość jest w trakcie realizacji. Biorąc pod uwagę, że osiągnięcie wielu zakładanych efektów projektów (w tym kluczowych: uzyskania zagranicznych kontraktów i przychodu z eksportu) jest z założenia odsuniętych w czasie od momentu zakończenia projektów, wnioskowanie o skuteczności pomocy poddziałania 2.3.3 na etapie ewaluacji mid-term pozostaje ograniczone.

8.3.3. Ocena realizacji poddziałania 2.3.3

Skuteczność wsparcia publicznego oraz jego uwarunkowania

Usługi wspierające internacjonalizację MŚP, oferowane przez klastry w ramach poddziałania 2.3.3, zostały ocenione jako skuteczne narzędzie nawiązywania współpracy z zagranicznymi partnerami. Koordynatorzy klastrów podkreślali, że bez wsparcia nie byłoby w stanie świadczyć podobnych usług dla swoich członków. Pozytywnie wypowiadali się szczególnie o możliwościach wyjazdowych, które swoją skalą przerastają ich codzienną działalność. O ile możliwość wyjazdu na wydarzenie promocyjne, została oceniona przez beneficjentów bardzo wysoko, o tyle co do jakości usług doradczych nie było zgody. Kiedy jeden KKK wskazywał na niewielkie znaczenie tych usług dla osiągniętych efektów projektu, drugi uważał takie wsparcie za niezbędne i wiele wnoszące. Podkreślano, że użyteczność doradztwa rośnie, jeśli jest bezpośrednio związane z planowanym wyjazdem zagranicznym np. charakterystyką i kulturą danego rynku, sposobami przygotowania oferty na dane wydarzenie. Gorzej oceniano szkolenia ogólne, mające za zadanie podniesienie generalnych kompetencji proeksportowych uczestników projektu.

Wpływ usług na intensyfikację współpracy wewnątrz klastra został oceniony nieco niżej. Stało się tak z uwagi na względnie niewielką współpracę przedsiębiorstw w zakresie przygotowania spójnej oferty klastrowej w analizowanych projektach i braku wymogu takiej kooperacji. Z jednej strony poddziałanie 2.3.3 jest jedynym instrumentem POIR, w ramach którego KKK mogą realizować swoje strategie i intensyfikować współpracę między członkami. Realizacja wspólnego projektu zmusza przedsiębiorców do wzmożonej komunikacji i wymiany doświadczeń oraz zwiększa skalę współpracy między członkami KKK a jego koordynatorem. Mobilizuje również wkład własny przedsiębiorstw w realizację projektu. Z drugiej strony, w obu projektach objętych studium przypadku, udział wzięły niezwiązane ze sobą przedsiębiorstwa,

przygotowujące odrębną strategię eksportową dla własnych produktów. W projektach pochodzących z początku realizacji poddziałania 2.3.3, skład przedsiębiorstw zmieniał się dynamicznie, trudno więc było o stabilną współpracę w ramach klastra. Jak deklaruje departament wdrażający PARP, sytuacja ta uległa poprawie w projektach, pochodzących z późniejszych naborów wniosków o dofinansowanie.

Wątpliwości budzi również kwestia wykorzystania możliwości, jakie stworzyło wsparcie dla wyłonienia i udoskonalenia produktów klastrowych. Wsparcie na zakup zagranicznych usług B+R na potrzeby rozwoju produktów klastrowych, nie jest elementem obowiązkowym poddziałania 2.3.3, a w przypadku projektów z pierwszych naborów, było wybierane stosunkowo rzadko. Niemniej, beneficjenci, którzy wzięli udział w studium przypadków podkreślali, że pomimo braku lub niewielkich kosztów przeznaczonych na B+R w ich projektach, produkty objęte wsparciem były udoskonalane i dostosowywane do rynków zagranicznych. Zaznaczano również, że w pracach nad produktami, wykorzystywano wyniki prac B+R wypracowanych wewnątrz klastra, a bez przyznanego wsparcia, wyjście z nimi na rynek zagraniczny (komercjalizacja) nie doszłoby do skutku. Z drugiej strony studia przypadku wskazały, że dobór przedsiębiorstw do analizowanych projektów był względnie przypadkowy, a promowane produkty nie musiały mieć ze sobą wiele wspólnego. Aspektu tego nie weryfikuje również system wyboru projektów, który mógłby mobilizować (premiować) wnioskodawców do tworzenia przemyślanej oferty klastrowej. Jak podkreśla departament wdrażający PARP, kolejne nabory spotkały się z większym zrozumieniem ze strony wnioskodawców w tym zakresie, a ich oferta miała bardziej spójny charakter.

Na obecnym etapie realizacji, skuteczność poddziałania 2.3.3 w zakresie zawierania kontraktów zagranicznych przez MŚP-członków klastrów, może być uznana za dobrze rokującą. Docelowo w ramach całego poddziałania 2.3.3, zakłada się podpisanie niemal 700 takich umów. Dotychczas zawarcie zagranicznych kontraktów zareportowano w przypadku pięciu projektów (w tym czterech zakończonych). Liczba kontraktów w zakończonych projektach wyniosła 122 szt. i w większości przypadków przerosła przewidywania beneficjentów. Wszyscy ostateczni odbiorcy pomocy poddziałania 2.3.3 (członkowie KKK) w obu projektach analizowanych w ramach studiów przypadku, podpisali nowe kontrakty zagraniczne (głównie mające charakter listów intencyjnych). Udało się to w wyniku wsparcia ich udziału w zagranicznych imprezach promocyjnych. Trudno wnioskować na ile umowy te przełożą się na rzeczywiste transakcje sprzedażowe (szczególnie w obliczu niepewnej sytuacji związanej z pandemią COVID-19). Z pewnością świadczą one jednak o wielu nawiązanych relacjach, w oparciu o które można rozwijać współpracę biznesową. Jak podkreślają koordynatorzy KKK, oraz sami przedsiębiorcy, relacje biznesowe nawiązane podczas wyjazdów zagranicznych, nawet te o nieformalnym charakterze, są jednym z najważniejszych efektów projektu. Pozwoliły im na rozwijanie swojej oferty, w oparciu o rozpoznane potrzeby zagranicznych kontrahentów.

Nawiązane relacje mogą się przełożyć nie tylko na sprzedaż danego produktu, ale również na dalszą współpracę w innych kontekstach.

Na obecnym etapie realizacji poddziałania 2.3.3 trudno wnioskować o możliwościach osiągnięcia przez beneficjentów zadowalającego poziomu przychodu z eksportu. Beneficjenci są zobowiązani do osiągnięcia założonych we wniosku o dofinansowanie wartości wskaźnika, na rok po zakończeniu projektu. Dotychczas osiągnięcie przychodu o łącznej wartości 125 mln zł zadeklarowało czterech beneficjentów. W przypadku dwóch z nich, osiągnięto czterokrotnie i dwukrotnie większy przychód niż zakładano w momencie składania wniosku. Jeśli chodzi o przychód planowany w obrębie zakontraktowanych projektów, jego suma wynosi 2 134 mln zł, czyli 109% wartości docelowej wskaźnika, określonego na poziomie poddziałania 2.3.3, zaplanowanej do osiągnięcia do 2023 roku. Należy zaznaczyć, że osiągnięcie przychodu z eksportu o łącznej wartości 1 900 mln zł, zaplanowano w ramach trzech projektów realizowanych przez jeden KKK. Oznacza to, że pozostałe 26 projektów, realizowanych przez 9 KKK, zadeklarowały osiągnięcie łącznie zaledwie 20% całego zaplanowanego wskaźnika przychodu. Zjawisko to należy postrzegać jako element ryzyka dla wykonania zaplanowanego celu przychodowego poddziałania 2.3.3. Ewentualne trudności odnotowane u jednego podmiotu, mogą spowodować negatywne skutki dla skuteczności całego poddziałania. Jest to szczególnie niepokojące, w obecnej, nieprzewidywalnej sytuacji gospodarczej, wywołanej epidemią COVID-19.

Szczątkowe dane o osiągniętym przychodzie z eksportu przez MŚP-członków klastrów, nie pozwalają na obecnym etapie wnioskować o wpływie tych dodatkowych środków na kondycje i decyzje inwestycyjne przedsiębiorstw. Zakłada się, że przedsiębiorstwa zachęczone dobrymi wynikami eksportu, będą dalej inwestować w działalność eksportową oraz że ich zatrudnienie będzie rosło. Część zaangażowanych w projekty KKK przedsiębiorstw, odnotowało przyrost liczby nowych etatów (o 182 etaty na niemal 500 planowanych). Niestety, jak wynikało z rozmów, wzrost zatrudnienia w ich przedsiębiorstwach wiązał się ściśle z realizacją projektu i nie był trwały. Badani ostateczni odbiorcy pomocy poddziałania 2.3.3 (MŚP) deklarowali, że realizacja projektu w poddziałaniu 2.3.3 pochłania dużo ich uwagi i zasobów, więc na ten moment nie są w stanie zaangażować się w inną działalność eksportową. Swoją decyzję o kontynuowaniu takich działań wiązali mocno z efektami, jakie przyniesie projekt.

Według deklaracji beneficjentów, efekty długoterminowe wsparcia zaczynają być już widoczne po stronie klastrów. Ich pozycja na rynkach zagranicznych wzmacnia się, a wizerunek staje się rozpoznawalny. Trudno jednoznacznie wnioskować czy jest to wyłącznie efekt poddziałania 2.3.3, ponieważ KKK prowadzą szeroką działalność internacjonalizacyjną (jest to jedno z kryteriów ich selekcji jako klastrów kluczowych) i stają się rozpoznawalne również dzięki innym formom zaangażowania międzynarodowego. Aby osiągnięte efekty wizerunkowe były trwałe, konieczna jest również trwała obecność marki klastra na zagranicznych wydarzeniach

promocyjnych. Zaobserwowaną słabością poddziałania 2.3.3 pod względem wizerunkowym jest brak powiązania go z Marką Polskiej Gospodarki. Stosowanie spójnej identyfikacji wizualnej mogłoby stać się znakiem rozpoznawczym również dla KKK.

Adekwatność instrumentu wsparcia

Zaproponowane w poddziałaniu 2.3.3 rozwiązania zostały ocenione jako trafnie dobrane do stawianych wyzwań. Analiza trafności została przeprowadzona w konfrontacji z najczęstszymi barierami rozwoju działalności eksportowej MŚP, na jakie wskazali eksperci ze świata nauki.

Pierwszym istotnym aspektem, który hamuje przedsiębiorców przed rozpoczęciem ekspansji międzynarodowej, jest wysoki poziom ryzyka na nowych, nieznanym rynkach. To, co może być dla nich barierą to zmiany kursowe i niepewność koniunktury. Proponowane wsparcie minimalizuje te zagrożenia na dwóch płaszczyznach. Po pierwsze **oferuje pomoc finansową, pokrywającą zdecydowaną część kosztów przygotowania i zainicjowania działalności eksportowej** (średnio 74% w postaci pomocy de minimis i 65% w postaci pomocy publicznej na udział MŚP w targach). Przedsiębiorca może więc zaryzykować rozpoznanie zagranicznego rynku bez wykorzystywania na to znacznych zasobów firmy. Po drugie **wsparcie jest zapośredniczone przez klastę**, który dzięki doświadczeniu i skumulowanej wiedzy może wskazywać na rozwiązania, które mają większy potencjał na powodzenie w danych warunkach.

Przedsiębiorstwa wychodzące na nowe rynki, poszukują sposobu na zbudowanie przewagi konkurencyjnej oraz uwierzytelnienie się w branży, jako solidny partner. W związku ze względnie słabym wizerunkiem kraju na rynkach zagranicznych, polskie przedsiębiorstwa są zmuszone do stosowania strategii hybrydowej, tzn. konkurowania jednocześnie jakością i ceną produktu. Często wykorzystują też obco brzmiące nazwy i nie ujawniają kraju pochodzenia produktu. Promocja produktów, kierowana za pośrednictwem klastra, może być odpowiedzią na powyższe wyzwanie. **Spójna i atrakcyjna oferta, promowana pod jednym szyldem ma znacznie większą nośność niż indywidualne starania marketingowe.** Poza tym, buduje ona również markę narodową, ułatwiając wyjście na rynek innym przedsiębiorcom.

Wyzwaniem dla polskich przedsiębiorstw, podkreślanym przez ekspertów, są niskie kompetencje w zakresie prowadzenia zagranicznej działalności marketingowej. Podkreślano, że krajowe marki często zarządzają relacjami z klientem czy działaniami promocyjnymi na zasadzie „gaszenia pożarów”, a nie spokojnej, przemyślanej, długofalowej strategii. W tym zakresie nieskuteczne mogą okazać się wyjazdy na targi czy misje, gdzie przedsiębiorcy bez przygotowania i wsparcia raczej przyglądają się konkurencji niż prowadzą efektywne działania sprzedażowe.

Poddziałanie 2.3.3 odpowiada na to wyzwanie w trójnasób. Z jednej strony **oferuje wsparcie doradcze i szkoleniowe**, mające m.in. za zadanie przygotować przedsiębiorców do zadań marketingowych. Słabość wsparcia w tym zakresie może być związana z brakiem wymogu

ściśłego powiązania realizowanych szkoleń z planowanymi wyjazdami (dot. wydarzeń promocyjnych, rynków docelowych), w których MŚP-uczestnicy szkoleń mają wziąć udział. Wypowiedzi beneficjentów, zarówno koordynatorów KKK jak i części przedsiębiorców wskazują jednak na użyteczność instrumentu wsparcia w tym zakresie. Z drugiej strony poddziałanie 2.3.3 pozwala wpisać **przedsiębiorcę w szerszą strategię umiędzynarodowienia realizowaną przez klaster** i sprzyja uczeniu się na doświadczeniach całej sieci przedsiębiorstw. Wreszcie **pozwała przedsiębiorcy zdobywać swoje własne doświadczenie w trakcie kilkukrotnych wyjazdów zagranicznych na wydarzenia promocyjne.**

Proporcjonalność pomocy

Na obecnym etapie realizacji poddziałania 2.3.3 trudno wnioskować o końcowych efektach projektów, w związku z tym trudno odnosić ich skalę do wartości udzielonej pomocy. Aktualna ocena zostanie więc oparta o przewidywane poziomy efektów, jakie zostały wpisane w dokumentację programową poddziałania 3.3.3 oraz na poziomie poszczególnych projektów.

Jak wskazywano w części dot. skuteczności wsparcia, planowane przychody z eksportu w ramach zakontraktowanych projektów, osiągnęły zakładaną w SZOOP wysokość głównie dzięki trzem umowom podpisanym przez jednego beneficjenta, który zobowiązał się do realizacji 88% docelowej wartości wskaźnika poddziałania 2.3.3. O ile w tych trzech projektach można przyjąć, że na 1 mln zł dofinansowania zostanie wygenerowanych 111 mln przychodów z eksportu, o tyle w przypadku pozostałych projektów planuje się, że 1 mln zł dofinansowania przyniesie 2,23 mln zł dodatkowego przychodu. Chociaż można sądzić, że ta duża rozbieżność jest uzasadniona branżą działalności klastrów (największe projekty są realizowane w klastrze związanym z przemysłem lotniczym), nie można pominąć faktu, że w części projektów zaplanowano osiągnięcie efektu przychodowego na niższym poziomie niż wartość otrzymanego dofinansowania.

W ocenie proporcjonalności pomocy poddziałania 2.3.3 dokonywanej przez pryzmat planowanych przychodów z eksportu, należy pamiętać o kilku ograniczeniach takiego podejścia.

Ostrożność beneficjentów, na etapie składania wniosku o dofinansowanie, w określaniu planowanego przychodu jako docelowego efektu projektu może wynikać z konstrukcji konkursu. Wskaźnik ten służy nie tylko do monitoringu efektów, ale również do rozliczenia beneficjenta z wykonania rzeczowo-finansowego projektu. Chociaż podmiotem biorącym odpowiedzialność za realizację wskaźnika jest koordynator klastra, jednostkami rzeczywiście generującymi przychód są jego członkowie. Biorąc pod uwagę możliwość wymiany uczestników w trakcie trwania projektu oraz trudność koordynacji działań między wieloma podmiotami o różnych uwarunkowaniach, przychód jest deklarowany (szacowany) możliwie nisko.

Należy pamiętać, że analizowane dane dotyczą przychodu planowanego (założonego w projekcie), nie osiągniętego. Trudno przewidzieć, jaki będzie poziom realizacji wskaźnika

w rzeczywistości. Chociaż wyniki dwóch zakończonych projektów poddziałania 2.3.3 pozwalają na optymizm w tym zakresie, trudno obecnie przewidzieć wpływ skutków gospodarczych globalnej epidemii COVID-19, która rozpoczęła się w 2020 r.

Należy również zaznaczyć, że przychody z eksportu w tym przypadku nie są najlepszym wskaźnikiem oceny skuteczności przedmiotowych działań proeksportowych, co za tym idzie trudno w odniesieniu do nich oceniać proporcjonalność wsparcia. Biorąc pod uwagę złożoną konstrukcję poddziałania 2.3.3, przychody są efektem trzeciego rzędu, po nawiązaniu kontaktów, a następnie oficjalnych kontraktów biznesowych z zagranicznymi kontrahentami. Sprzedaż produktów na zupełnie nowym rynku, dla przedsiębiorców nieposiadających doświadczenia eksportowego, jest procesem wymagającym ogromu pracy, a także czasu. Zrealizowany projekt KKK może przynieść efekt finansowy dla przedsiębiorstw w okresie dalece późniejszym niż w roku po jego zakończeniu (tj. w okresie, do którego beneficjenci raportują wskaźnik przychodów z eksportu). Tego typu projekt przede wszystkim generuje efekty mające miękki charakter tj. nawiązanie współpracy wewnątrz klastra, wypracowanie wspólnej oferty, nawiązanie zagranicznych relacji, umocnienie pozycji KKK zagranicą.

8.3.4. Wnioski i rekomendacje dla instrumentu wsparcia

Podsumowując, konstrukcja poddziałania 2.3.3 została oceniona jako adekwatna wobec stawianych przed nią wyzwań. Realizowane projekty przynoszą zadowalające krótkoterminowe efekty i pozwalają względnie optymistycznie patrzeć na możliwości osiągnięcia efektów długofalowych. Jednak nie bez znaczenia dla efektów końcowych wsparcia będzie niepewna sytuacja gospodarcza i społeczna wywołana pandemią COVID-19. **Wsparcie internacjonalizacyjne dla KKK powinno być kontynuowane**. Jednocześnie badanie wskazuje na kilka obszarów, które należałoby wziąć pod uwagę w modyfikowaniu kształtu instrumentu.

Na uwagę zasługuje sposób dystrybuowania wsparcia internacjonalizacji MŚP poprzez wykorzystanie KKK jako pośredników - z ich potencjałem konsolidacyjnym i organizacyjnym. Taka forma dystrybucji pomocy pozwala na odciążenie administracyjne PARP, a co za tym idzie szybszą i skuteczniejszą implementację instrumentu. Koordynatorzy klastrów znają branżę w której działają oraz potrzeby członków, dzięki czemu mogą oferować wsparcie dostosowane do ich potrzeb.

Koniecznym jest postawienie większego priorytetu dla tworzenie wspólnej oferty klastra i spójnej strategii eksportowej. Element ten wyróżnia analizowany instrument na tle pozostałych działań proeksportowych i stanowi o jego trafności, wobec wyzwań MŚP i KKK w tym obszarze. Wymóg taki powinien być mocniej egzekwowany już na poziomie oceny wniosków o dofinansowanie. Z uwagi na szczególne miejsce produktów zaawansowanych technologicznie w ofercie tej grupy klastrów (liderów wyróżnionych przez Ministerstwo Rozwoju, które uzyskały status KKK), należy w systemie wyboru projektów zwrócić również uwagę na

wykorzystanie wewnętrznych i zewnętrznych prac B+R w projekcie wnioskodawcy. W przypadku premiowania tego typu elementów projektu, należy zaplanować również odpowiedni wskaźnik monitorowania efektów tego typu wsparcia.

Jak wskazano we wcześniejszej części podrozdziału, oszacowanie przez koordynatora KKK planowanego przychodu z eksportu jako wyniku podjętych działań w projekcie, jest obarczone dużym ryzykiem. W przypadku bardziej złożonych projektów, tego typu efekty trzeciego rzędu (to *de facto* efekty pośrednie, a nie bezpośrednie - jak wynika z oficjalnej teorii zmiany poddziałania 2.3.3), mogą być widoczne kilka lat po ich zakończeniu. Poddziałanie 2.3.3 ma wiele innych celów, niż tylko przełożenie się na kondycję zaangażowanych przedsiębiorstw. Są nimi: wzmocnienie KKK, stworzenie przestrzeni do zbudowania spójnej oferty i strategii oraz nawiązanie zagranicznych partnerstw. **Sugeruje się wyłączenie z zakresu wskaźników wykonania projektów, przychodów z eksportu osiągniętych w wyniku projektu, przy jednoczesnym monitorowaniu tych przychodów, jako jednego ze wskaźników ewaluacyjnych.**

Rekomenduje się również silniejsze połączenie oferowanego wsparcia szkoleniowego z zaplanowanymi wyjazdami zagranicznymi członków KKK. W ocenie wsparcia szkoleniowego KKK podkreślano brak mierzalności jego efektów i wątpliwość wobec jego użyteczności dla przedsiębiorców. Jednocześnie koordynatorzy KKK oraz niektórzy przedsiębiorcy, podobnie jak eksperci zaznaczali, że dla początkujących eksporterów rozwój szeroko pojętych kompetencji proeksportowych jest bardzo istotny. Bliższe powiązanie tematyki wsparcia szkoleniowego z planowanymi wyjazdami zagranicznymi na wydarzenia promocyjne, wymagane we wniosku o dofinansowanie, może sprawić, że jego skutki będą bardziej widoczne i łatwiej przekładalne na efekty dalszych rzędów (w tym wyniki sprzedażowe na rynkach zagranicznych).

Koniecznym jest skoordynowanie poddziałania 2.3.3 z innymi instrumentami proeksportowymi, realizowanymi w programach krajowych i regionalnych. Szczególnie istotne wydaje się wpisanie działań klastrowych w politykę wizerunkową Marki Polskiej Gospodarki. Połączenie tych wysiłków wzmocniłoby efekty identyfikacyjne obydwu inicjatyw. Należy również zadbać o większą rozłączność (demarkację) i komplementarność pomiędzy poddziałaniami 2.3.3 i 3.3.3. Przez stosunkowo niewielki nacisk na tworzenie wspólnej oferty klastrowej w poddziałaniu 2.3.3, instrumenty te stały się bardzo do siebie podobne, przez co przedsiębiorcy mogli wybierać bardziej opłacalną dla siebie (konkurencyjną) formę wsparcia internacjonalizacji (tj. bardziej atrakcyjną pomoc finansową i mniejsze koszty obsługi projektu).

8.4. Poddziałanie 2.3.4 POIR

8.4.1. Ogólna teoria zmiany

Celem poddziałania 2.3.4 jest wsparcie przedsiębiorstw w procesie uzyskania ochrony prawa własności przemysłowej (OWP) w trybie krajowym, regionalnym, unijnym lub międzynarodowym, z wyłączeniem zgłoszenia do Urzędu Patentowego RP w celu uzyskania ochrony wyłącznie na terytorium Polski i jej realizacji¹⁵³.

Instrument ma zachęcać MŚP do większej aktywności w przedmiotowym zakresie, czego skutkiem ma być m.in. **wzrost liczby zgłoszeń mających na celu uzyskanie OWP**¹⁵⁴ (tj. patentów, praw ochronnych na wzory użytkowe oraz praw z rejestracji na wzory przemysłowe).

W poddziałaniu 2.3.4 przewidziano dwa odrębne komponenty. **W pierwszym wspierany jest proces związany z uzyskaniem OWP**. W ramach tego komponentu możliwe jest również sfinansowanie kosztów usług doradczych, analiz, ekspertyz oraz działań niezbędnych w przygotowywaniu do procesu komercjalizacji. Należy jednak zauważyć, że sama komercjalizacja nie jest celem instrumentu (nie może być wyłącznym celem projektu).

W drugim komponencie, z którego ostatecznie nie skorzystał żaden beneficjent, wsparcie miało umożliwić realizację OWP, gdy wnioskodawca we wszczętym postępowaniu występuje w roli podmiotu broniącego posiadanych praw, a postępowanie dotyczy: a) unieważnienia patentu, prawa ochronnego na wzór użytkowy albo prawa z rejestracji wzoru przemysłowego; b) stwierdzenia wygaśnięcia patentu, prawa ochronnego na wzór użytkowy albo prawa z rejestracji wzoru przemysłowego.

Choć programowa logika interwencji koncentruje się na celu polegającym na wzroście liczby zgłoszeń patentowych oraz wzorów przemysłowych i użytkowych, należy jednak zauważyć – na co wskazują również inne ewaluacje realizowane w ramach POIR¹⁵⁵ – że **z ekonomicznego punktu widzenia uzyskanie OWP nie jest celem samym w sobie**. Nabycie praw ochronnych (wyłącznych) ma bowiem skutkować uzyskaniem odpowiedniej przewagi konkurencyjnej, której efektem jest możliwość komercjalizacji przedmiotu zgłoszenia i uzyskiwanie z tego tytułu namacalnych korzyści finansowych. Posiadane prawa ochronne powinny również sprzyjać pozyskiwaniu nowych partnerów biznesowych lub inwestorów. **Końcowe efekty tego procesu powinny znajdować wyraz w ogólnym rozwoju przedsiębiorstwa**.

¹⁵³ Por. SzOOP POIR, MIR, wersja z 6 września 2019 r.

¹⁵⁴ Por. „Ewaluacja systemu wyboru projektów PO IR – etap I raport końcowy”, Ministerstwo Rozwoju, 2016.

¹⁵⁵ Badania systemu wyboru projektów POIR, Barometr Innowacyjności i inne.

8.4.2. Podsumowanie dotychczasowej realizacji

Poddziałanie 2.3.4, z punktu widzenia wielkości, jest jednym z najmniejszych spośród wszystkich instrumentów realizowanych w ramach Programu pomocowego PARP. Jego budżet to niecałe 7,7 mln EUR, co stanowi nieco ponad 0,5% wartości Programu. Znajduje to wyraz również w liczbie wspartych projektów. Do końca 2019 r. podpisanych zostało 116 umów o dofinansowanie, które realizuje 85 MŚP.

W poddziałaniu 2.3.4 ostatni nabór wniosków o dofinansowanie zakończył się 14 czerwca 2019 r. Nie przewiduje się już kolejnych konkursów w tym instrumencie, co wynika z długości procesu związanego z uzyskiwaniem OWP (średni czas realizacji projektu to około 5 lat). Kolejne nabory wiązałyby się z dużym ryzykiem nieukończenia części z projektów przed dopuszczalnym terminem kwalifikowalności kosztów w ramach POIR, tj. przed końcem 2023 r.

8.4.3. Ocena realizacji poddziałania 2.3.4

Skuteczność wsparcia publicznego oraz jego uwarunkowania

W ramach poddziałania 2.3.4 do końca 2019 r. wspartych zostało 116 projektów (przy planowanej liczbie ogółem 100 szt.), w ramach których przewidziano dokonanie ok. 371 zgłoszeń, związanych z OWP - głównie patentowych na ochronę wynalazków oraz o rejestrację wzorów przemysłowych (przy planowanych ogółem 350 zgłoszeniach)¹⁵⁶. **Skala realizowanych projektów i zaplanowanych w ramach nich zgłoszeń spełnia więc aktualne założenia wyrażone na poziomie wskaźników monitorowania POIR (nawet nadmiarowo)**. Należy jednak zaznaczyć, że początkowe ambicje były w tym wymiarze większe. W roku 2015¹⁵⁷ zakładano bowiem wsparcie 450 przedsiębiorstw oraz dokonanie w sumie 455 zgłoszeń w zakresie OWP. **Widać więc, że o ile liczba planowanych zgłoszeń w ramach dofinansowanych projektów jest mniejsza o 100 szt. i stanowi 78% pierwotnej wartości docelowej, o tyle liczba podmiotów, do których ostatecznie trafi wsparcie poddziałania 2.3.4 jest ponad czterokrotnie mniejsza.**

Aktualnie nie jest możliwa do wykonania pełna ocena skuteczności realizowanych projektów. Jej podstawową miarą będzie liczba dokonanych zgłoszeń w krajowych i zagranicznych UP, w dalszej kolejności ewentualne finansowe skutki dla MŚP, wynikające z posiadanych praw własności. Niestety nawet w tym pierwszym przypadku wnioskowanie na temat skuteczności jest bardzo ograniczone, biorąc pod uwagę fakt, iż średni czas realizacji projektu w poddziałaniu

¹⁵⁶ Załącznik nr 2 do SzOOP POIR - Tabela wskaźników rezultatu bezpośredniego i produktu dla działań i poddziałań, wg stanu na 12.12.2019 r.

¹⁵⁷ Załącznik nr 2 do SzOOP POIR - Tabela wskaźników rezultatu bezpośredniego i produktu dla działań i poddziałań, wg stanu na 28.08.2015 r.

2.3.4 wynosi około 5 lat. Jednocześnie bazując na wynikach „Ewaluacji systemu wyboru projektów PO IR”¹⁵⁸ **można z pewną dozą ostrożności zakładać, że wsparte projekty będą skuteczne w zakresie wyznaczonych dla siebie celów – gwarantują to na poziomie *ex ante* procedury wyboru projektów, w tym przyjęty zestaw kryteriów oceny.** Jednak empiryczna weryfikacja wykonania tych założeń, będzie możliwa dla większości projektów dopiero po roku 2023.

Poddziałanie 2.3.4 nie okazało się skuteczne w zakresie komponentu związanego ze wsparciem procesu realizacji ochrony, jak również w zakresie wsparcia procesu komercjalizacji przedmiotu ochrony (możliwe uzupełnienie do pierwszego komponentu instrumentu). W obu przypadkach możliwość dofinansowania kosztów tych działań, nie spotkała się z zainteresowaniem przedsiębiorstw. Wynika to raczej z czynników niezależnych (wysoki poziom skomplikowania i długi czas prowadzonych spraw w postępowaniach dot. OWP), aniżeli niedoskonałości samego instrumentu czy też procedury jego realizacji. Biorąc pod uwagę wsparcie procesu realizacji ochrony, warto zwrócić uwagę na dokonane z początkiem 2020 r. zmiany w prawie polskim, które na wzór rozwiązań w innych krajach (m.in. w Niemczech, Szwajcarii, Portugalii czy Wielkiej Brytanii) wprowadzają funkcjonowanie wyspecjalizowanych sądów ds. ochrony własności intelektualnej¹⁵⁹. Dokonane zmiany mające przyczynić się do skrócenia czasu postępowania, mogą więc mieć również wpływ na liczbę tego typu spraw w przyszłości¹⁶⁰. W kontekście działań służących komercjalizacji przedmiotu zgłoszenia, przedstawiciele administracji programu zwracają w szczególności uwagę na ograniczoną dostępność usługodawców, która mogłaby wesprzeć beneficjentów w tym zakresie.

Wykonana analiza efektu zachęty, prowadzi do wniosku, że większość dofinansowanych projektów byłaby najprawdopodobniej zrealizowana również bez wsparcia publicznego. Dodatkowość wsparcia wyraża się w zapewnieniu odpowiedniej jakości realizowanego procesu oraz – w pewnych przypadkach – umożliwieniu beneficjentom rozszerzenia skali realizowanych projektów (np. poprzez możliwość uzyskania ochrony na większej liczbie rynków). Jednocześnie poddziałanie 2.3.4 jest swego rodzaju promocją podejmowania określonych działań przez MŚP na polu OWP. **W pewnym sensie można powiedzieć, że aspekty związane z promocją**

¹⁵⁸ Por. 2. Raporty z ewaluacji systemu wyboru projektów PO IR, przygotowane w ramach zamówień Instytucji Zarządzającej PO IR (Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju), w tym badania zrealizowane przez konsorcjum podmiotów: Fundacja Idea Rozwoju, IMAPP sp. z o.o.; Policy & Action Group Uniconsult Sp. z o.o. (PAG Uniconsult) oraz Uniwersytet Jagielloński – Centrum Ewaluacji i Analiz Polityk Publicznych: „Ewaluacja systemu wyboru projektów POIR – etap I”, Raport końcowy wraz z raportami cząstkowymi (2015); „Ewaluacja systemu wyboru projektów POIR – etap II”, Raport końcowy wraz z raportami cząstkowymi (2016-2017).

¹⁵⁹ Por. Ustawa z dnia 13 lutego 2020 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw.

¹⁶⁰ Ustawa wchodzi w życie z dniem 1 lipca 2020 r.

określonych postaw i aktywności w sektorze MŚP, są w przypadku poddziałania 2.3.4 równie istotne co samo wsparcie finansowe oferowane firmom. Co istotne, instrument ma charakter unikalny w skali kraju – nie występuje analogiczne rozwiązanie w innych programach operacyjnych. Warto również zwrócić uwagę na fakt, że nabywanie praw ochronnych jest zawsze elementem dużo szerszego i bardzo kosztochłonnego procesu wdrażania danego innowacyjnego rozwiązania do codziennej praktyki biznesowej, który to proces poprzedzają jeszcze prace B+R lub projektowanie. W powyższym kontekście warto dodatkowo zwrócić uwagę na fakt, że w instrumencie, wsparciem obejmowane są projekty o względnie najwyższym poziomie innowacyjności w całym Programie pomocowym PARP. Ponad 68% z nich przynależy bowiem do sektora wysokich i średnio-wysokich technologii (przy średniej dla całego Programu wynoszącej blisko 46%).

Na etapie ewaluacji mid-term, nie jest możliwa ocena długoterminowych efektów wsparcia, z uwagi na obecny stan zaawansowania realizacji projektów (10% zakończonych) oraz ich specyfikę (kończą się dokonaniem zgłoszenia). Potencjalne efekty dotyczące komercjalizacji produktów będących przedmiotem ochrony (tak jak zostało wspomniane na wstępie – OWP, nie jest celem samym w sobie), będzie możliwe kilka lat po zakończeniu wsparcia w ramach instrumentu. Trudno będzie uzyskać pełny obraz efektów długoterminowych w tym instrumencie, nawet w ramach planowanej na 2024 r. ewaluacji ex post Programu pomocowego PARP. W tym czasie możliwe będzie jednak ustalenie skuteczności wsparcia w zakresie liczby dokonanych zgłoszeń, a więc podstawowego celu instrumentu.

Adekwatność instrumentu wsparcia

Poddziałanie 2.3.4 to odpowiedź na **niską aktywność polskich przedsiębiorstw w obszarze działań związanych z OWP.** Od lat wygląda ona podobnie, ulegając tylko niewielkim zmianom. Potwierdzają to zarówno dane UPRP jak i EPO (Europejskiego Urzędu Patentowego) za lata 2014-2018, kiedy średnia liczba zgłoszeń wynosiła od ok. 4 tys. do niecałych 4,7 tys. zgłoszeń na rok. Co do zasady jednak **Polska zajmuje wciąż odległe, 31. miejsce pod względem liczby dokonywanych (dane za rok 2018) zgłoszeń patentowych w przeliczeniu na milion mieszkańców (13,9).** Wyprzedzają nas m.in. takie europejskie kraje jak Portugalia (21,2), Czechy (22,6), Hiszpania (36), czy Estonia (37). Do krajów ze ścisłej czołówki dzieli nas bardzo duży dystans – Niemcy (332,3), Szwecja (403,3), Dania (411,4), Holandia (416,3) i Szwajcaria (955,9)¹⁶¹.

Co prawda w danych publikowanych przez EPO widoczny jest systematyczny wzrost aktywności polskich przedsiębiorstw pod względem liczby dokonywanych zgłoszeń oraz liczby uzyskiwanych

¹⁶¹ Dane za EPO, wg stanu na rok 2018:

<https://www.epo.org/about-us/annual-reports-statistics/statistics.html#applications>

patentów w latach 2010-2019. **Jednak dane wskazują na współwystępowanie podwyższonej aktywności przedsiębiorstw w przedmiotowym obszarze, z dostępnością wsparcia publicznego w tym zakresie.** W szczególności widać skokowy wzrost liczby dokonywanych zgłoszeń do EPO, zbiegający się w czasie ze zwiększoną liczbą kończących się projektów w ramach poddziałania 5.4.1 POIG (tj. odpowiednika poddziałania 2.3.4 POIR), a następnie znaczący spadek dokonywanych zgłoszeń wraz z końcem perspektywy finansowej 2007-2013.

Niska aktywność przedsiębiorstw na polu OWP, powiązana jest z niskimi wskaźnikami innowacyjności polskiej gospodarki. Biorąc jednak pod uwagę, iż równolegle w szerokiej skali wspierane są deficyty w tym zakresie (m.in. w ramach licznych działań POIR, skoncentrowanych na wsparciu aktywności firm w obszarze B+R i innowacji, w tym również instrumentów PARP realizowanych w ramach przedmiotowego Programu pomocowego), należy oczekiwać, że będzie temu procesowi towarzyszyć rosnące zapotrzebowanie również na wsparcie w obszarze procedur związanych z uzyskiwaniem ochrony. Instrument w postaci poddziałania 2.3.4 stanowi więc ważny (choć niszowy) element systemu wsparcia polityk innowacyjnych w Polsce.

W świetle zebranych informacji należy uznać, że wsparcie na OWP, udzielane w poddziałaniu 2.3.4 było oraz w dalszym ciągu pozostaje trafne. Problem jaki miało ono adresować pozostaje nadal aktualny. Co do zasady wsparcie tego typu powinno być więc kontynuowane również w kolejnej perspektywie finansowej. Warto w tym kontekście zwrócić uwagę na korzyści wynikające z zachowania ciągłości danego programu, na co zwracają uwagę autorzy ewaluacji poświęconej efektom POIR w zakresie prac B+R i wdrożeń¹⁶². W badaniu wskazano m.in., że ciągłość instrumentów wsparcia przyczynia się do większej ich rozpoznawalności przez przedsiębiorców oraz możliwości planowania projektów w dłuższej perspektywie.

Niezależnie od powyższej, generalnie pozytywnej oceny poddziałania 2.3.4, możliwe jest dokonanie kilku udoskonalień sposobu w jaki wspierana jest działalność przedsiębiorstw na polu OWP, o czym jest mowa w części poświęconej wnioskowi i rekomendacjom.

Proporcjonalność pomocy

Większość kosztów kwalifikowalnych ponoszonych przez beneficjentów poddziałania 2.3.4 (tj. opłaty urzędowe związane z uzyskaniem patentu lub innego prawa ochronnego, koszty usług zawodowego pełnomocnika oraz tłumaczeń) ma charakter niezbędny i względnie obiektywny – tj. bez ich poniesienia nie byłoby możliwe osiągnięcie zakładanych celów projektu. Koszty te są bardzo zróżnicowane w zależności od typu zgłoszenia oraz krajów w jakich uzyskana ma być

¹⁶² Por. wyniki „Ewaluacji pierwszych efektów wsparcia PO IR w zakresie prac B+R oraz wdrażania wyników prac B+R realizowanych w przedsiębiorstwach”, LB&E, EGO S.C. na zlecenie Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej, Warszawa 2020.

ochrona. Z tego powodu słusznie w poddziałaniu 2.3.4 dopuszczono duże zróżnicowanie wielkości realizowanych projektów¹⁶³. Z tego też powodu należy stwierdzić, że **nie jest możliwe ograniczenie kosztów ogólnych dofinansowanych projektów oraz kosztów kwalifikowanych. W większości przypadków będą one niezależne od firmy starającej się o OWP.** Należy również zauważyć, że wybór wykonawców usług dotyczących zgłoszeń patentowych, prowadzenia postępowań przed właściwymi organami w celu uzyskania patentów itd., odbywa się z zachowaniem zasad konkurencyjności¹⁶⁴. Ponadto, wydatki zaplanowane w przedmiotowym projekcie, w tym ich wysokość, są każdorazowo szczegółowo badane na etapie oceny wniosku o dofinansowanie przez ekspertów PARP.

W ramach poddziałania 2.3.4 maksymalne dofinansowanie ustalone jest na poziomie 50% wartości kosztów kwalifikowanych. Tyle też średnio ono wyniosło w projektach wybranych do dofinansowania¹⁶⁵. **Oceniając ten poziom w kontekście pytania: „czy możliwe byłoby osiągnięcie takich samych efektów przy mniejszej ilości/intensywności pomocy publicznej lub przy zastosowaniu innej formie pomocy” na szali trzeba położyć trzy kwestie.** Z jednej strony mniejsze od oczekiwanego zainteresowanie wsparciem na OWP ze strony MŚP, z drugiej relatywnie dużą determinację firm do realizacji projektów również bez wsparcia publicznego (tj. wspomniany, potencjalnie niski efekt zachęty). Wreszcie z trzeciej potrzebę upowszechniania określonych zachowań związanych z OWP wśród MŚP. Wszystkie trzy czynniki do pewnego stopnia wzajemnie się równoważą.

W kontekście pierwszego **należy przypuszczać, że zmniejszenie intensywności wsparcia przełożyłoby się na jeszcze większe ograniczenie zainteresowania wsparciem ze strony przedsiębiorstw.** Warto w tym kontekście zwrócić uwagę na fakt, iż w poprzedniej perspektywie finansowej 2007-2013, w ramach poddziałania 5.4.1 POIG (tj. odpowiednika poddziałania 2.3.4 POIR), przy podobnym okresie realizacji oraz analogicznych instytucjonalnych warunkach wdrażania, wspartych zostało łącznie 431 projektów¹⁶⁶, a więc ponad cztery razy więcej niż obecnie. Odbyło się to jednak przy średniej faktycznej intensywności udzielonego

¹⁶³ Koszty kwalifikowane w poddziałaniu 2.3.4 mogą wynieść od 10 tys. zł do 1 mln zł.

¹⁶⁴ M.in. konieczność publikacji ogłoszeń o zamówieniu w Bazie konkurencyjności:

<https://bazakonkurencyjnosci.funduszeuropejskie.gov.pl/>

¹⁶⁵ Na podstawie danych z systemu SL204 wg stanu na dzień 31.12.2019 r.

¹⁶⁶ Lista beneficjentów Funduszy Europejskich 2007-2013 - stan na 31 grudnia 2018 r.:

https://www.funduszeuropejskie.2007-2013.gov.pl/NaborWnioskow/listabeneficjentow/Strony/Lista_beneficjentow_FE_31122018.aspx

wsparcia na poziomie ponad 66%¹⁶⁷, w porównaniu do aktualnych 50%¹⁶⁸. Biorąc powyższe pod uwagę oraz fakt, że firmy przy ocenie efektywności i atrakcyjności wsparcia uwzględniają nie tylko wysokość wsparcia i jego intensywność, ale również dodatkowe obciążenia administracyjne wynikające z obsługi projektów, to **dalsze zmniejszenie intensywności wsparcia oznaczałoby najprawdopodobniej, że liczba chętnych ubiegających się o wsparcie byłaby jeszcze mniejsza**. W tej sytuacji należałoby wrócić do oceny trafności wsparcia w kontekście jego ogólnej efektywności. Już teraz koszt obsługi tego instrumentu po stronie administracji, związany z prowadzonymi konkursami, oceną i rozliczeniem wniosków jest z pewnością relatywnie wysoki.

Z drugiej strony **wspomniana wysoka determinacja beneficjentów do realizacji przedmiotowych projektów wskazuje, że duża część projektów zostałaby zrealizowana niezależnie od wsparcia publicznego. Działyby się to jednak bez wsparcia jakości tego procesu ze strony partnera publicznego**. Choć brakuje tu reprezentatywnych danych, to bazując na deklaracjach przedstawicieli przedsiębiorstw analizowanych w studiach przypadku, można przypuszczać, że w przynajmniej części projektów wiązałyby się to zapewne z koniecznością ograniczenia skali uzyskiwanej ochrony, np. w zakresie rynków, na których ta ochrona obowiązuje¹⁶⁹.

Wreszcie pomoc udzielana w ramach poddziałania 2.3.4, poza bezpośrednim wsparciem przedsiębiorstw, jest narzędziem służącym upowszechnianiu większej aktywności przedsiębiorstw sektora MŚP na polu OWP. Ma to szczególne uzasadnienie patrząc przez pryzmat omówionego powyżej zagadnienia wysokiej trafności wsparcia, wynikającej z niezadowalającego poziomu aktywności firm w tym obszarze działalności gospodarczej.

Biorąc powyższe pod uwagę należy stwierdzić, że przyjęty poziom wsparcia zarówno pod względem możliwej, względnie dużej rozpiętości kwotowej, jak również jego intensywności jest właściwy a samo wsparcie proporcjonalne do problemu, którego dotyczy.

¹⁶⁷ W poprzedniej perspektywie (2007-2013), w ramach poddziałania 5.4.1 POIG pomoc przyznawana była na zasadach *de minimis* – zgodnie z rozporządzeniem Komisji (WE) nr 1998/2006 z dnia 15 grudnia 2006 r. w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu do pomocy *de minimis* (Dz. Urz. UE L 379 z 28.12.2006). Zgodnie z rozporządzeniem intensywność pomocy w zależności od wielkości wnioskodawcy oraz tego czy wynalazek, wzór przemysłowy lub wzór użytkowy był efektem prac przemysłowych lub rozwojowych intensywność wsparcia mogła wynieść od 35% do nawet 70%. Najwyższa intensywność przewidziana była dla firm mikro lub małych jeżeli wynalazek, wzór użytkowy lub wzór przemysłowy powstał w wyniku prowadzonych badań przemysłowych.

¹⁶⁸ Maksymalna intensywność pomocy nie może przekroczyć 50%, tj. nie przewidziano gradacji intensywności wsparcia, np. w związku z wielkością podmiotu realizującego projekt.

¹⁶⁹ Tego typu wnioski płyną również z badania zrealizowanego przez WYG PSDB Sp. z o. o. Ocena efektów POIG w zakresie ochrony własności intelektualnej, MIR 2016 r.

8.4.4. Wnioski i rekomendacje dla instrumentu wsparcia

Ewaluacja mid-term nie pozwala dokonać kompleksowej oceny skuteczności wsparcia oferowanego w ramach poddziałania 2.3.4. Niemniej jednak **przeprowadzona analiza wskazuje, że udzielana pomoc charakteryzuje się wysoką trafnością i co do zasady powinna być kontynuowana w analogicznym kształcie również w kolejnej perspektywie finansowej**. Można przypuszczać, że w warunkach polskich będzie to wciąż instrument o charakterze niszowym, z którego korzystać będą świadome swoich potrzeb firmy, aktywne na polu działalności innowacyjnej.

Jednocześnie należy podkreślić znaczenie instrumentu z punktu widzenia promowania ww. postaw w grupie firm, u których ta świadomość jest ograniczona. **W szczególności warto kontynuować i rozszerzać działania z pogranicza promocji bezpośredniej, polegające na zachęcaniu do skorzystania ze wsparcia w zakresie OWP te podmioty, które w obecnej perspektywie finansowej weszły w posiadanie praw własności intelektualnej (np. beneficjenci I Osi priorytetowej POIR, beneficjenci poddziałania 2.3.2 – „Bony na innowacje dla MŚP”).**

Co istotne kluczowe jest utrzymanie niskiego poziomu skomplikowania instrumentu oraz dalsze uproszczenia związane zarówno z aplikacją o wsparcie oraz fazą wdrożenia. Działania poczynione w tym zakresie w obecnej perspektywie – w szczególności w zakresie warunków dofinansowania i systemu wyboru projektów, w tym jego względnej stałości w czasie – należy uznać za dobrą praktykę. Jednocześnie kolejne działania w tym obszarze powinny służyć **uproszczeniu systemu rozliczeń, na co uwagę zwracali wybrani beneficjenci. Dotyczy to zwłaszcza projektów o relatywnie niewielkiej wartości, dla których stosowane są identyczne zasady rozliczeń jak w przypadku projektów, kilka czy na nawet kilkadziesiąt razy większych.** Jest to konsekwencja dosyć dużej rozpiętości realizowanych przedsięwzięć. Ponieważ, jak wskazano powyżej rozwiązanie to co do zasady jest zasadne, należałoby rozważyć modyfikację wewnętrznych procedur, umożliwiających wprowadzenie uproszczeń w zakresie rozliczeń projektów o relatywnie mniejszej wartości pomocy.

Niezależnie od powyższego, rekomenduje się rozważenie **możliwości uzupełnienia formuły wsparcia przedsiębiorstw w procesie uzyskiwania OWP**. Polegałoby ono na włączeniu możliwości sfinansowania prac związanych z procedurą ochrony, w ramach instrumentów, które zorientowane są bezpośrednio na rozwój innowacyjnych produktów (tj. np. w działaniu 2.3.1, 2.3.2 lub 2.3.5). Podobne rozwiązanie funkcjonuje np. w poddziałaniu 1.1.1 POIR, które zorientowane jest na wsparcie działalności B+R przedsiębiorstw (instrument wchodzący w skład Programu pomocy publicznej NCBR), w którym w ramach tzw. prac przedwdrożeniowych możliwe jest sfinansowanie usług rzeczownika patentowego, kosztów uzyskania certyfikatu oraz

patentu (pierwsza rejestracja)¹⁷⁰. Analogicznie w wybranych instrumentach Programu pomocowego PARP, uzupełnieniem mogłyby być działania dotyczące OWP. Nie powinien być to jednak komponent obligatoryjny. Niemniej, gdyby potrzeba ochrony wynikała ze specyfiki realizowanego projektu, możliwość uwzględnienia tego typu kosztów na etapie aplikowania o wsparcie, pozwalałby również uprościć system realizacji pomocy publicznej. Dany podmiot ubiegałby się bowiem o wsparcie tylko raz. Samo uwzględnienie możliwości sfinansowania tego typu działań, stanowiłoby również element niezależnej promocji postaw związanych z OWP.

8.5. Poddziałanie 2.3.5 POIR

8.5.1. Ogólna teoria zmiany

Interwencja w postaci poddziałania 2.3.5 – „Design dla przedsiębiorców” - stanowi odpowiedź na niewystarczający stopień wykorzystywania procesów wzorniczych przez MŚP w praktyce biznesowej oraz mały zakres współpracy firm z projektantami. W celu zaadresowania tych potrzeb, w ramach poddziałania 2.3.5 udzielane jest dofinansowanie na zakup usług doradczych świadczonych przez profesjonalnych projektantów. Usługi te ukierunkowane są na opracowanie projektu wzorniczego, służącego MŚP wdrożeniu nowego lub ulepszanego produktu. Fakultatywnie firma może także uzyskać wsparcie na doradztwo i inwestycje związane z wprowadzeniem na rynek (wdrożeniem) tego produktu.

Zakładanymi celami instrumentu wyrażonymi wskaźnikami produktu i rezultatu są m.in.: wzrost liczby przedsiębiorstw podejmujących współpracę z projektantami (441 przedsiębiorstw korzystających z usług doradczych, związanych z opracowaniem lub wdrożeniem nowego lub znacząco ulepszanego produktu), wzrost liczby wdrażanych projektów wzorniczych (441 nowych projektów). Docelowy poziom inwestycji prywatnych uzupełniających wsparcie publiczne dla przedsiębiorstw, określony został na poziomie 211,7 mln zł. Stanowi to około 69% budżetu przeznaczanego na wdrażanie instrumentu.

Krótkoterminowo wsparcie poddziałania 2.3.5 powinno skutkować podjęciem współpracy firmy z projektantem, zakończonej skutecznym wdrożeniem projektu wzorniczego i wprowadzeniem na rynek nowego lub znacznie ulepszanego produktu. Nowe produkty na rynku powinny przełożyć na dodatkowe przychody MŚP z ich sprzedaży. Dzięki współpracy z projektantem i wdrożeniu opracowanych innowacji wzorniczych - w założeniu instrumentu – firmy podniosą swój potencjał do wykorzystywania procesów wzorniczych jako źródła przewagi konkurencyjnej. Projekty powinny również przekładać się na bieżące korzyści dla firm-projektantów świadczących usługi wzornicze oraz firm-doradców świadczących usługi związane z wdrożeniem

¹⁷⁰ Por. Przewodnik kwalifikowalności kosztów dla poddziałania 1.1.1 POIR (Szybka ścieżka):

https://www.ncbr.gov.pl/fileadmin/POIR/1_1_1_1_2020/zasady_konkursu/4_Przewodnik_kwalifikowalnosci_kosztow_07_01_2020.pdf

produktów, w postaci zwiększonych przychodów jak również wzrostu potencjału do dalszego świadczenia usług doradczych dla biznesu.

W perspektywie długoterminowej oczekuje się poprawy pozycji konkurencyjnej i sytuacji finansowej wspieranych MŚP. Dzięki nabytemu doświadczeniu w ramach projektu i zwiększonemu potencjałowi, zakłada się, że firmy te wprowadzać będą na rynek nowe innowacyjne produkty z wykorzystaniem wzornictwa. Wsparcie przełoży się ma także na trwałą współpracę MŚP z profesjonalnymi projektantami.

8.5.2. Podsumowanie dotychczasowej realizacji

Do końca 2019 r. w ramach „Designu dla przedsiębiorstw” podpisanych zostało 319 umów o dofinansowania. Wszystkie umowy zawarto w roku 2019, z czego większość (około 62%) w czwartym kwartale. Wartość podpisanych do chwili obecnej umów wynosi 327 mln zł, zaś wartość dofinansowania to 170 mln zł. Stąd dla podpisanych umów deklarowany poziom inwestycji prywatnych uzupełniających wsparcie publiczne wynosi 157 mln zł (tj. 74% wartości docelowej wskaźnika poddziałania 2.3.5).

Do końca 2019 r. przeprowadzone zostały 3 konkursy (1 w roku 2018 i 2 w roku 2019, w tym jeden z nich dedykowany programowi „Dostępność Plus”). Wszystkie projekty (poza jednym zakończonym w roku 2019) są trakcie realizacji. Z uwagi na to, że poddziałanie 2.3.5 zostało dołączone do Programu pomocowego PARP stosunkowo późno tj. w roku 2018¹⁷¹, niniejsza ocena instrumentu ma charakter wstępny i mogła bazować głównie na jakościowej metodyce badań.

W układzie regionalnym rozkład wsparcia jest nierównomierny z wyraźną przewagą województwa wielkopolskiego (67 projektów). Zauważalnie mniej projektów realizowanych jest w województwach zachodnich. Z kolei, dla firm z województw Polski Wschodniej (z lubelskiego, podlaskiego, podkarpackiego, świętokrzyskiego i warmińsko-mazurskiego) dostępne jest względnie podobne wsparcie w ramach działania 1.4 Programu Operacyjnego Polska Wschodnia – „Wzór na konkurencję - i jako takie, zgodnie z przyjętą demarkacją, firmy te pozostają wyłączone ze wsparcia poddziałania 2.3.5 POIR do czasu wyczerpania alokacji w działaniu 1.4 POPW.

Pomoc udzielona w ramach „Designu dla przedsiębiorstw” stanowi w 60% pomoc de minimis (usługi doradcze) i w 40% regionalną pomoc inwestycyjną (regionalną pomocą inwestycyjną objętych jest 67% realizowanych projektów poddziałania 2.3.5).

¹⁷¹ Rozporządzenie Ministra Inwestycji i Rozwoju z dnia 25 maja 2018 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie udzielania przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości pomocy finansowej w ramach Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój 2014–2020.

8.5.3. Ocena realizacji poddziałania 2.3.5

Skuteczność wsparcia publicznego oraz jego uwarunkowania

Na podstawie przeprowadzonych w ramach niniejszej ewaluacji prac badawczych dla obecnego etapu wdrażania poddziałania 2.3.5 (wg stanu na koniec 2019 r.), można stwierdzić, że:

W analizowanych studiach przypadku firmy skutecznie wdrażają projekty wzornicze. W obu badanych projektach zaplanowane działania byłyby zrealizowane także bez wsparcia publicznego, ponieważ stanowią element szerszego planu rozwoju firmy. Przedsięwzięcia te jednak zostałyby odsunięte w czasie. Ponadto, wsparcie uzyskane w ramach „Designu dla przedsiębiorstw” dało firmom możliwość profesjonalizacji procesów wzorniczych, które z uwagi na uwarunkowania rynkowe oraz rodzaj oferowanych przez te firmy produktów, prowadzone były dotąd we własnym zakresie, ale jednocześnie ograniczonym - ze względów finansowych, technicznych i merytorycznych.

W przypadku obu firm, opracowywane produkty nie zostały jeszcze wprowadzone na rynek, stąd nie mogły wystąpić efekty ekonomiczne w postaci przychodów z ich sprzedaży. Niemniej jednak, przedstawiciele badanych firm pozytywnie oceniają znaczenie projektów dla rozwoju ich przedsiębiorstw. Pomimo tego, że projekty nie są jeszcze zakończone a produkty niewprowadzone na rynek (w jednym przypadku powstał prototyp, w drugim zaś trwają procedury wyboru wykonawcy prototypu), przedsiębiorcy obserwują wstępne zainteresowanie nową ofertą, w tym m.in. w postaci listów intencyjnych i umów przedwstępnych.

Badani beneficjenci deklarują, że podjęta w ramach projektu współpraca z profesjonalnymi projektantami, przekłada się na podniesienie ich potencjału do wdrażania procesów wzorniczych i świadomości w zakresie ich roli w funkcjonowaniu firmy. Obserwowana zmiana przejawia się m.in. kolejnymi tego typu przedsięwzięciami, planowanymi przez badane firmy. Jako istotny czynnik sprzyjający efektywności wsparcia poddziałania 2.5 wskazywane jest włączanie projektantów do współpracy z MŚP na wstępnych (diagnostycznych) etapach przedsięwzięcia.

Przewidywania dot. możliwości osiągnięcia celów instrumentu po jego zakończeniu

Ze względu na stosunkowo wczesny etap wdrażania poddziałania 2.3.5, ocena spodziewanej skuteczności interwencji nie jest możliwa. Analiza obecnego stanu realizacji instrumentu oraz opinie przedstawicieli departamentu wdrażanego PARP nie wskazują jednak na występowanie istotnych ryzyk nieosiągnięcia celów poddziałania 2.3.5. Wynika to m.in. z dużej popularności

„Designu dla przedsiębiorców”, co również wpłynęło na przesunięcie do budżetu poddziałania 2.3.5 kwoty ponad 90 mln zł z innych wdrażanych w ramach POIR poddziałań.¹⁷²

Na uwagę zasługuje także stopień realizacji wskaźnika dotyczącego poziomu inwestycji prywatnych uzupełniających wsparcie publiczne. Na obecnym etapie wdrażania instrumentu, deklarowany w umowach o dofinansowanie poziom inwestycji prywatnych kształtuje się na poziomie 74% wartości docelowej tego wskaźnika dla całego poddziałania 2.3.5. Niemniej, dla ogółu dotąd podpisanych umów poziom inwestycji prywatnych uzupełniających wsparcie publiczne stanowi 92% (157 mln zł) łącznie przyznanego dofinansowania (170 mln zł), podczas gdy wartość docelowa dla inwestycji prywatnych (212 mln zł) stanowi jedynie 69% planowanego wsparcia (309 mln zł). Można zatem spodziewać się, że interwencja poddziałania 2.3.5 wygeneruje wyższy od zakładanego poziom inwestycji prywatnych uzupełniających wsparcie publiczne.

Ocena końcowych efektów wsparcia, w tym w odniesieniu do wpływu poddziałania 2.3.5 na konkurencyjność przedsiębiorstw (w tym firm-beneficjentów i firm-usługodawców) czy też szerszego oddziaływania na gospodarkę, nie jest możliwa do wykonania na obecnym etapie ewaluacji mid-term.

Adekwatność instrumentu wsparcia

Głównym celem „Designu dla przedsiębiorców” jest upowszechnienie modelu tworzenia wartości rynkowej produktów przez wdrażanie autorskich wzorów wyrobów i współpracę z projektantami, a samo wsparcie w założeniu kierowane jest do MŚP, posiadających mniejsze doświadczenie w aktywności innowacyjnej, w tym prowadzonej w oparciu o procesy wzornicze.

Wyniki analizy logiki interwencji oraz przeprowadzone badania jakościowe, pozwalają ocenić instrument jako trafny. Adekwatność instrumentu do potrzeb MŚP znajduje potwierdzenie m.in. w dużym zainteresowaniu wsparciem ze strony firm. W pierwszych trzech konkursach poddziałania 2.3.5, złożonych zostało prawie 1,5 tys. wniosków o dofinansowanie spełniających wymogi formalne.¹⁷³ Wsparcie, zgodnie z założeniami, trafiło w dużej części do firm młodych (ok. 40% beneficjentów stanowią firmy działające do 5 lat w momencie składania wniosku) z mniejszym doświadczeniem w realizacji innowacyjnych projektów opartych o wzornictwo. Potwierdzają to wyniki studiów przypadku, w których instrument pomógł w zainicjowaniu współpracy z projektantami i przeprowadzeniu pierwszego w pełni profesjonalnego procesu wzorniczego w firmach.

¹⁷² Konsorcjum LB&E, EGO, Ewaluacja mid-term postępu rzeczowego Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój 2014-2020, MIR, 2019.

¹⁷³ Konsorcjum PAG, IDEA, UJ, Ewaluacja systemu wyboru projektów POIR 2014-2020 – ocena wybranych zmian, MIR, 2019

Na obecnym etapie realizacji instrumentu nie ma natomiast możliwości dokonania pełnej oceny trafności zastosowania w poddziałaniu 2.3.5 komponentu inwestycyjnego, wspierającego firmy we wdrażaniu wypracowanych rozwiązań. Z jednej strony wsparcie inwestycyjne pozwala firmom na efektywne wdrożenia projektów wzorniczych w większej niż dotychczas skali. Ilustruje to jedno ze zrealizowanych studiów przypadku, gdzie inwestycja polegająca na nabyciu środków trwałych, umożliwiających stworzenie produktu pokazowego, stanowiła integralny element projektu i w istotny sposób obniżała ryzyko przedsięwzięcia realizowanego przez firmę w tym zakresie po raz pierwszy. Z drugiej zaś strony istnieje ryzyko wypychania (zastępowania) środków prywatnych przez publiczne. Kwestia ta wymaga przeprowadzenia dodatkowych analiz na etapie ewaluacji ex post.

Jako trafne z punktu widzenia celów poddziałania 2.3.5 uznać należy także zasady wyboru projektów. Kryteria mają charakter dostępowy (zero-jedynkowy) i służą identyfikacji przedsięwzięć spełniających podstawowe warunki dla przeprowadzenia efektywnego procesu wzorniczego. Nie stanowią one zatem istotnej bariery dla wnioskodawców, a jednocześnie dają możliwość eliminacji projektów niewpisujących się w założenia instrumentu. Firmy ubiegające się o wsparcie w ramach „Designu dla przedsiębiorców” oceniają stosowane kryteria jako zrozumiałe (90% ocenia kryteria jako zdecydowanie lub raczej zrozumiałe)¹⁷⁴.

Pozytywnie ocenić należy także zmianę wprowadzoną w regulaminie dla konkursów realizowanych od roku 2019, polegającą na doprecyzowaniu wymogu współpracy z usługodawcą, tak aby usługa wzornicza świadczona była przez podmiot, który zapewnia do realizacji procesu projektowego zespół, w którego skład wchodzi co najmniej jeden profesjonalny projektant. Zmianę tę należy ocenić jako trafną także w kontekście długoterminowych efektów wsparcia. Jakość i użyteczność usług świadczonych przez projektantów, stanowi bowiem - zgodnie z wynikami analizy logiki interwencji - istotny warunek zaistnienia ekonomicznych efektów pośrednich w dłuższej perspektywie.

W oparciu o obserwacje dokonane na obecnym etapie wdrażania instrumentu, jako trafny uznać należy także zastosowany rynkowy (otwarty) model współpracy z projektantami. Usługodawcy spełniać muszą warunek posiadania zespołu, w którego skład wchodzi co najmniej jeden profesjonalny projektant. Podmioty te nie podlegają zatem akredytacji czy konieczności przedłożenia określonego certyfikatu, a weryfikacja jakości ich usług dokonywana jest na zasadach rynkowych przez same firmy (usługobiorców). Rozwiązanie takie można uznać za użyteczne m.in. w kontekście celu pośredniego poddziałania 2.3.5 jakim jest stworzenie funkcjonalnego rynku usług wzorniczych dla MŚP. Instrument wpisuje się w szersze potrzeby

¹⁷⁴ Tamże.

rynkowe w dziedzinie wzornictwa, co potwierdzają opinie ekspertów uczestniczących w badaniu.

Proporcjonalność pomocy

W ramach poddziałania 2.3.5 możliwe jest uzyskanie pomocy o intensywności do 85% w przypadku etapu usługowego, oraz od 20 do 70% w ramach etapu inwestycyjnego (zgodnie z możliwą do uzyskania intensywnością wsparcia na podstawie obowiązującej mapy pomocy regionalnej). Minimalne koszty kwalifikowane projektu wynoszą 60 000 zł (w zakresie wydatków w ramach usług doradczych, związanych z opracowaniem nowego projektu wzorniczego oraz wdrożeniem nowego lub znacząco ulepszanego produktu wykorzystującego opracowany wzór), maksymalne zaś 1 500 000 zł (w tym maksymalnie 500 000 na usługi doradcze związane z opracowaniem nowego projektu wzorniczego oraz wdrożeniem nowego lub znacząco ulepszanego produktu wykorzystującego opracowany wzór, oraz maksymalnie do 1 mln PLN na inwestycję).¹⁷⁵ W rzeczywistości średni poziom dofinansowania w ramach „Designu dla przedsiębiorstw” wyniósł ok. 69%, a średnia kwota dofinansowania ok. 535 000 zł.

Ocena proporcjonalności wsparcia polega na weryfikacji czy możliwe byłoby osiągnięcie analogicznych efektów przy mniejszej ilości pomocy publicznej lub za pomocą innej formy pomocy. Z przyczyn obiektywnych (brak mierzalnych efektów wsparcia ze względu na wstępny etap wdrażania poddziałania 2.3.5) nie ma możliwości dokonania pełnej oceny proporcjonalności intensywności i wartości udzielonej pomocy dla uzyskania danych efektów interwencji. Należy także zauważyć że proporcjonalność wsparcia może różnicować się w zależności od jego przeznaczenia (zakup usług doradczych vs. zakup aktywów). Kwestia ta wymaga przeprowadzenia dodatkowych badań na etapie ewaluacji ex post.

8.5.4. Wnioski i rekomendacje dla instrumentu wsparcia

W podsumowaniu oceny poddziałania 2.3.5 – „Design dla przedsiębiorców” - można stwierdzić, że instrument ten jest trafny z punktu widzenia potrzeb polskich przedsiębiorstw i gospodarki. Trafność przejawia się zarówno w przedmiocie wsparcia (wzornictwo) jak i - w pewnym stopniu również (na tyle, na ile jest możliwa ocena w tym zakresie na bieżącym etapie wdrażania instrumentu) - w samej konstrukcji instrumentu (m.in. dostępność instrumentu dla firm, przy względnym zachowaniu podstawowych warunków efektywności projektów wzorniczych czy też wymóg podjęcia współpracy z projektantem na wstępnym etapie przedsięwzięcia).

Ze względu na początkowy etap wdrażania poddziałania 2.3.5, w ramach ewaluacji mid-term nie ma możliwości dokonania analizy efektów wsparcia, a tym samym pełnej oceny skuteczności i użyteczności wsparcia udzielanego w ramach „Designu dla przedsiębiorców”.

¹⁷⁵ SZOOP POIR, wrzesień 2019

Także ewentualne rekomendacje zmian mogą być formułowane na późniejszych etapach, gdy zakończone zostaną pierwsze z realizowanych obecnie projektów.

8.6. Poddziałanie 2.4.1 POIR

8.6.1. Ogólna teoria zmiany

Uzasadnienie uruchomienia instrumentu i oczekiwane skutki

Celem poddziałania 2.4.1 jest stworzenie nowego, efektywnego sposobu rozwoju innowacji w Polsce przy wsparciu środków publicznych. Jest ono odpowiedzią na problem niskiej innowacyjności polskich przedsiębiorstw, a także nadmiernego rozproszenia działań proinnowacyjnych różnych uczestników rynku (przedsiębiorców, przedstawicieli sektora nauki, administracji publicznej, instytucji otoczenia biznesu, partnerów społeczno-gospodarczych i innych organizacji). W ramach poddziałania realizowany jest projekt pozakonkursowy „Centrum analiz i pilotaży nowych instrumentów – inno_LAB”. Posiada on dwa komponenty: A. Laboratorium – skupiony na projektowaniu i testowaniu nowych instrumentów wsparcia innowacyjności, oraz B. Animacja – zajmujący się kwestiami integrowania Narodowego Systemu Innowacji (NSI). W niniejszym rozdziale uwaga zostanie skupiona na kompetencji A, w którym m.in. udzielane jest wsparcie w ramach przedmiotowego Programu pomocowego PARP.

W ramach komponentu A realizowane są trzy zadania: (1) monitoring trendów dotyczących wspierania innowacyjności w Polsce i na świecie, (2) projektowanie i testowanie nowych instrumentów wsparcia innowacyjności metodą Design Thinking/ Service Design oraz (3) pilotaż wybranych testów na małych próbkach¹⁷⁶. Realizowane są one sekwencyjnie: monitoring dostarcza informacji, będących podstawą procesu projektowania, który jest z kolei zakończony fazą testów, w ramach których wypracowany zostaje - realizowany następnie - projekt pilotażowy. Najważniejszym efektem pilotażu, poza wypracowaniem korzyści dla biorących w nim udział beneficjentów, ma być zebranie wiedzy o skuteczności instrumentu i o metodach jego wdrożenia. Wiedza ta jest podstawą do skalowania skutecznych instrumentów do rozmiaru regularnych konkursów.

Projekt zakłada stworzenie uczonego się systemu wsparcia działań proinnowacyjnych, który będzie reagował na potrzeby interesariuszy i w ramach którego możliwym będzie szybkie

¹⁷⁶ W początkowym planie realizacji projektu "inno_LAB" zakładano, że efektywność wybranych pilotaży zostanie zmierzona za pomocą eksperymentów, polegających między innymi na losowym przyporządkowaniu określonej formy wsparcia do wnioskodawców (RCT). W trakcie realizacji projektu, zrezygnowano z tego elementu. Zespół wdrażający projekt postanowił skupić się na zapewnieniu wysokiej jakości działań związanych z wprowadzaniem nowatorskich metodyk projektowania narzędzi wsparcia oraz na wchodzeniu w nowe obszary tematyczne wyznaczone przez najnowsze trendy rozwojowe. Wiedza na temat skuteczności projektowanych instrumentów była zbierana za pomocą badań monitoringowych i ewaluacyjnych.

testowanie rozwiązań. Badanie skuteczności pilotaży przed wdrożeniem ich na szeroką skalę, ma pozwalać uczyć się na własnych błędach ale w mikroskali, a następnie poprawiać sposób działania całego systemu. Efekty projektu mogą mieć charakter długotrwały, wychodzący dużo dalej niż perspektywa jego realizacji. Wypracowany system, przy zaangażowaniu członków NSI, ma potencjał do budowania trwałej zmiany w sposobie projektowania i wdrażania instrumentów wsparcia innowacyjności przedsiębiorstw w Polsce, zwiększając potencjał otoczenia biznesu i podnosząc innowacyjność polskiej gospodarki.

8.6.2. Podsumowanie dotychczasowej realizacji

Do końca 2019 roku, w ramach inno_LAB powstało 13 testów oraz 8 pilotaży. Trzy z aktywności zostały zaprojektowane przez zespół inno_LAB, ale ich wdrożenie przebiega z wykorzystaniem środków z innych programów. Z pozostałej puli zaprojektowanych działań, dwa znajdowały się na bardzo początkowym etapie realizacji.

Wśród realizowanych w inno_LAB aktywności, większość jest kierowana do przedsiębiorców. W przypadku dwóch – gov_LAB i gov_TECH – adresatami wsparcia są jednostki samorządowe. Z kolei, aktywność Dobry pomysł skierowana została do indywidualnych innowatorów, a Szkoła dla innowatora - do szkół podstawowych. Cztery aktywności adresowane do przedsiębiorców (Scale Up, Granty na Dizajn, Electro Scale Up, Poland Prize) są programami akceleracyjnymi, prowadzonymi przez operatorów. Funkcja operatora wsparcia pojawia się jeszcze w przypadku Dobrego pomysłu, gov_TECH i Szkoły dla innowatora.

Wśród aktywności inno_LAB (tj. wspomnianego wcześniej komponent A projektu) ważną rolę pełnią te, będące elementem Programu pomocowego PARP. W ramach projektu, do końca 2019 r. realizowanych było 5 takich aktywności (pilotaży): Scale Up (program akceleracyjny dla startupów), Poland Prize (akceleracja dla startupów zagranicznych), Electro Scale Up (akceleracja dla startupów z branży elektromobilności), Granty na Dizajn (wsparcie dla branży meblarskiej) oraz Seal of Excellence (przedsiębiorcy z certyfikatem SoE¹⁷⁷). Realizowane są one na małą skalę, co pozwala przetestować sposoby ich wdrożenia oraz efektywność i skuteczność inwestowanych w ten sposób środków publicznych, przed wyskalowaniem ich do rozmiarów regularnych działań. W ich ramach przedsiębiorcom udzielana jest: 1) pomoc publiczna dla przedsiębiorstw rozpoczynających działalność (art. 22 GBER), 2) pomoc publiczna na projekty badawczo-rozwojowe (art. 25 GBER) oraz 3) pomoc de minimis.

¹⁷⁷ Aktywność obejmowała wsparcie firm, które uzyskały certyfikat Seal of Excellence w ramach 1. Fazy Instrumentu MŚP w programie Horyzont 2020, albo nabyły autorskie prawa majątkowe oraz prawo zezwalania na wykonywanie zależnych praw autorskich do projektu, który uzyskał Seal of Excellence.

8.6.3. Ocena realizacji poddziałania 2.4.1

Skuteczność wsparcia publicznego oraz jego uwarunkowania

Prowadzenie systematycznego monitoringu trendów z zakresu wspierania innowacyjności oraz zastosowanie nowych metod projektowania, doprowadziło do powstania nowych instrumentów wsparcia. W większości procesów projektowych wykorzystywano metodykę Design Thinking/ Service Design. Robiono to z należytą starannością, uwzględniając różnorodność technik oraz profesjonalną moderację. Czynnikiem sprzyjającym powodzeniu zadania, było włączenie w proces szerokiej grupy odbiorców (w tym osoby odpowiedzialne za wdrożenie), mobilizacja ich zaangażowania na wszystkich etapach projektowania oraz przychylne nastawienie partnerów wobec całego procesu i jego efektów. Warto jednak pamiętać, że zastosowanie pełnego procesu Design Thinking nie było warunkiem koniecznym do zaprojektowania skutecznych narzędzi pomocowych. W przypadkach, gdzie kumulacja wiedzy o beneficjentach, zebrana jeszcze przed rozpoczęciem projektu, była bardzo duża, niezastosowanie pełnego procesu Design Thinking nie przekreśliło szansy zespołu inno_LAB na stworzenie trafnego i skutecznego narzędzia pomocowego (na przykład w przypadku pilotażu Scale Up).

Nowe, pilotażowe instrumenty wsparcia przyczyniły się do osiągnięcia zaplanowanych efektów wśród ich odbiorców. Wypracowane i wdrożone instrumenty zostały ocenione jako skuteczne lub bardzo skuteczne. Prognozuje się, że będą one w stanie osiągnąć zakładane efekty na satysfakcjonującym poziomie. Należy jednak zaznaczyć, że realizacja większości z nich jest na bardzo początkowym etapie.

Wśród pilotażowych instrumentów pomocowych, na koniec 2019 r. jedynym zakończonym i wyskalowanym narzędziem był Scale Up. Można traktować go jako modelowy przykład aktywności inno_LAB. Polegał na wsparciu akceleracyjnym startupów, przy zaangażowaniu dużych przedsiębiorstw – odbiorców technologii. W ramach Scale Up zrealizowano 10 programów akceleracyjnych, na które, obok wsparcia finansowego, składało się wsparcie doradcze i szkoleniowe. Programy spotkały się z ogromnym zainteresowaniem, a ich efekty zostały ocenione bardzo pozytywnie. Zrealizowano 80 wdrożeń technologii u klientów z dużych przedsiębiorstw. Po przeprowadzeniu aktywności na małą skalę, oceniono skuteczność interwencji oraz przygotowano zestawienie wniosków z procesu wdrożenia. Posłużyły one jako wskazówki do konstrukcji dużego działania, które mogło wystrzec się problemów implementacyjnych, zidentyfikowanych na poziomie pilotażu.

Kolejną zakończoną aktywnością pomocową były Granty na Seal of Excellence. Z uwagi na prostą budowę instrumentu, osiągnięcie zakładanych efektów bezpośrednich nie stanowiło znaczącego problemu. Ostateczna skuteczność aktywności będzie uznana za wysoką, jeśli projekty, których ocenę wykonalności zrealizowano, zostaną wdrożone. Pozostałe aktywności

pomocowe inno_LAB, wg stanu na koniec 2019 r. były na tak wczesnym etapie realizacji, że w ich ramach nie wykazano jeszcze osiągnięcia rezultatów. Dwa pilotaże akceleracyjne (Electro Scale Up - nastawiony na wsparcie przedsiębiorstw z branży elektromobilności, oraz Poland Prize - dedykowany zagranicznym startupom) były w trakcie realizacji, w żadnym z nich nie wykazano jeszcze wdrożeń. W Grantach na Dizajn, 20 zakwalifikowanych do wsparcia przedsiębiorstw, co prawda zakończyło rzeczową realizację projektów (w tym zaprojektowane zostały produkty finalne m.in. prezentowane na zagranicznych wydarzeniach promocyjnych), jednak formalnie na koniec 2019 r., aktywność ta nie była jeszcze wykonana (rozliczona).

Przetestowanie nowych instrumentów wsparcia pozwoliło częściowo na wnioskowanie o ich skuteczności, generując jednocześnie wiedzę jednostek wdrażających i projektujących polityki publiczne, ale sposób dokumentowania tej wiedzy mógłby zostać udoskonalony. Inno_LAB posiada narzędzia do dokumentacji efektów procesu projektowania oraz wdrożenia narzędzi pomocowych. Na podstawie przeprowadzonych dotychczas ewaluacji on going (Scale UP) wyciągnięto ważne wnioski dla realizacji regularnych konkursów w ramach POIR, co zasługuje na szczególne docenienie w kontekście realizacji założeń projektu.

Jednocześnie istnieją obszary, w których proces zbierania wiedzy mógłby zostać usprawniony. Wskaźniki monitorowane zarówno na poziomie całego projektu inno_LAB jak i poszczególnych aktywności, odnoszą się do produktów i mają niewielką wartość dla oceny skuteczności, a jedynie postępu realizacji. Względnie szczegółowe ewaluacje, skupiające się na jednej aktywności, dotyczą wyłącznie narzędzi pomocowych (np. ewaluacja Scale UP). Z kolei, ewaluacje przekrojowe, planowane dla większej liczby testów i pilotaży, oceniają je na różnym poziomie zaawansowania (m.in. niniejsza ewaluacja mid-term) oraz są skupione przede wszystkim na kwestiach skuteczności i użyteczności (np. badania ewaluacyjne, w ramach Barometru Innowacyjności), co utrudnia pogłębienie kwestii związanych z ich implementacją.

Przetestowanie nowej metodyki projektowania interwencji publicznych pozwoliło wnioskować o jej skuteczności i możliwości stosowania w innych okolicznościach, przy minimalizowaniu znanych tej metodzie ryzyk. Skuteczność wypracowanej metody projektowania usług publicznych, opartej na Design Thinking, została bardzo wysoko oceniona przez reprezentantów grup zaangażowanych w realizację projektu. Narzędzia, które zostały wypracowane w ten sposób, zostały ocenione jako skuteczne i użyteczne, zarówno przez osoby je wdrażające jak i beneficjentów. Na podobną ocenę pozwala poziom dotychczas osiągniętych przez te narzędzia efektów.

Jednocześnie należy pamiętać, że zastosowana metodyka ma swoje ograniczenia, szczególnie w dwóch aspektach: zniekształceniach myślenia grupowego, do których może dojść podczas projektowania oraz utraty perspektywy szerszych, społeczno-ekonomicznych celów interwencji publicznej. W inno_LAB można wskazać na kilka elementów, które miały minimalizować wskazane ryzyko. Praca podczas warsztatów przebiegała pod okiem profesjonalnych

moderatorów, wykorzystujących szereg sprawdzonych technik, mobilizujących różne sposoby myślenia w odpowiednim momencie procesów projektowania. Procesy obejmowały nie tylko grupę docelowych adresatów pomocy (potencjalnych przyszłych beneficjentów), ale również inne grupy interesu. Dzięki temu projektowanie przebiegało w oparciu o negocjowanie różnych stanowisk. Wypracowane rozwiązania brały pod uwagę uwarunkowania instytucjonalne i prawne udzielania pomocy. O ostatecznym kształcie wdrażanego pilotażu decydował Komitet Sterujący. Wdrożenie procesu opartego o Design Thinking, następowało na dość późnym etapie projektowania, co sprawiało, że skupiało się na dostosowaniu pewnych uprzednio wybranych rozwiązań, do oczekiwań grup docelowych i minimalizowało ryzyko oderwania się projektu narzędzia pomocowego od jego celów społecznych i gospodarczych. Na przykład, zarówno w aktywności Electro Scale Up jak i Poland Prize, jeszcze przed procesem projektowym było jasne, że narzędziem stosowanym w jego ramach będą akceleratory (programy akceleracji). Proces Design Thinking miał prowadzić do wypracowania formy akceleracji, najbardziej atrakcyjnej dla użytkowników końcowych (startupów z branży elektromobilności lub startupów zagranicznych), a pilotaże miały sprawdzić ich realny potencjał. Takie rozwiązanie zawęża obszar modyfikacji, jakie może przynieść proces projektowy.

Adekwatność instrumentu wsparcia

Na poziomie całego poddziałania 2.4.1, inno_LAB miał być odpowiedzią na niską innowacyjność przedsiębiorstw oraz zbyt mało efektywny system publicznego wsparcia innowacyjności. Wskazywano na to, że polski system wspierania innowacyjności potrzebuje nowego, świeżego podejścia, lepiej dopasowanego do potrzeb beneficjentów, wypełniającego luki stosowanych dotychczas rozwiązań.

Projektowanie aktywności w inno_LAB zawsze poprzedzone jest weryfikacją poziomu wiedzy, dotyczącej obszaru, którego ma ona dotyczyć. Po analizie dostępnych źródeł, Komitetowi Sterującemu przedstawiana jest fiszka projektowa, podsumowująca najważniejsze wnioski. Dokument ten stanowi również podstawę do dalszych działań zespołu projektowego. Dzięki tej procedurze, zarówno decyzja o podjęciu interwencji jak i proces jej projektowania, są oparte na wiedzy i dowodach, co stwarza dobre podstawy dla opracowania trafnych narzędzi wsparcia.

Nowatorską metodą pracy nad politykami publicznymi w Polsce, zaproponowaną przez autorów projektu, jest Design Thinking/ Service Design. Wykorzystanie tej metody zostało zainspirowane doświadczeniami krajów anglosaskich i skandynawskich. Jej zastosowanie w inno_LAB, wraz ze wsparciem profesjonalnych trenerów, pozwoliło na systematyczne włączanie w proces projektowania wszystkich interesariuszy danego instrumentu. Wykorzystano szereg metod i technik, na odpowiednim etapie projektowym wspierających pracę grupową w myśleniu dywergencyjnym i konwergencyjnym. Pozytywnie ocenić należy zaangażowanie departamentów wdrożeniowych PARP już na pierwszych etapach pracy nad aktywnością, które

przyczyniło się do popularyzacji tej metody pracy, niemal w całej organizacji. Taki sposób realizacji projektu pozwala mieć nadzieję na to, że zainicjowana zmiana (innowacja procesowa i organizacyjna) będzie miała charakter trwały.

Jak zaznaczono wcześniej, proces Design Thinking, w tym przypadku wykorzystywany do projektowania rozwiązań użytecznych społecznie, może nieść za sobą liczne ryzyka, związane z nieodpowiednim zarządzaniem procesami grupowymi oraz osadzeniem w rzeczywistości polityk publicznych. W projekcie zastosowano szereg narzędzi minimalizujących je. Należy jednak być ich świadomych w kolejnych procesach projektowych i przy przenoszeniu ich w inny kontekst merytoryczny.

Innym aspektem projektu, wpływającym na ocenę jego adekwatności, jest pilotażowy charakter wdrażanych aktywności. Ich niewielka skala i krótki czas realizacji pozwalają departamentom wdrożeniowym na testowanie wypracowanych rozwiązań. Takie podejście pozwala na stosowanie bardziej odważnych rozwiązań i na ich weryfikację empiryczną, przed skalowaniem instrumentu na poziom regularnego działania.

Inno_LAB można ocenić jako trafny instrument dla podnoszenia jakości publicznego systemu wspierania innowacyjności, ze względu na jego otwartość na interesantów, oparcie na dostępnej wiedzy i testowy charakter. W ewaluacji zidentyfikowane zostały dwa główne zagrożenia dla osiągnięcia tej trafności w rzeczywistości. Są nimi sposób zbierania i upowszechniania wiedzy oraz sposób zastosowania Design Thinking.

W ramach projektu generuje się duże pokłady wiedzy na temat całego systemu oraz poszczególnych interwencji proinnowacyjnych. Projekt zakłada m.in. dość szczegółowy monitoring krajowych i zagranicznych działań pomocowych, który jest wykorzystywany w projektowaniu kolejnych działań POIR. Jednak nie wszystkie aktywności projektu zostały objęte badaniami które pozwalają na pogłębienie ich charakterystyki. Skodyfikowanie wiedzy na temat wdrożenia i efektów poszczególnych działań w trakcie ich realizacji, w postaci krótkiego opracowania mogłoby być skutecznym narzędziem do przechowywania wiedzy na poziomie organizacji oraz do dzielenia się doświadczeniami z innymi organizacjami.

Proporcjonalność pomocy

Jeśli interpretujemy proporcjonalność pomocy jako racjonalność wysokości wydanych środków publicznych w stosunku do efektów sfinansowanych działań, to ocena tego wymiaru w przypadku inno_LAB jest bardzo trudna. Wśród głównych efektów projektu nie występują bowiem te, bezpośrednio związane z przychodem czy wypracowaniem określonych produktów, niemożliwe jest więc oszacowanie zwrotu z inwestycji publicznej. Wśród kluczowych efektów projektu znajdują się wzrost wiedzy, budowa nowego systemu projektowania interwencji oraz wypracowanie rekomendacji dla dalszych działań – są one trudne do skwantyfikowania i odniesienia do wydanych kwot. Z uwagi na miękki charakter wskaźników sukcesu projektu

oraz dużą złożoność realizowanych zadań, trudno powiedzieć czy osiągnięte w jego ramach efekty można było zrealizować przy mniejszych nakładach finansowych. Z uwagi na powyższe, ocena proporcjonalności została dokonana jedynie na poziomie pilotaży inno_LAB, realizowanych w ramach Programy pomocowego PARP.

Intensywność wsparcia oferowanego w ramach realizowanych pilotaży jest analogiczna do intensywności w ramach konkursów regularnych POIR, obejmujących tę samą kategorię pomocy. W konkursach inno_LAB, w których pomoc publiczna udzielana jest dla przedsiębiorstw rozpoczynających działalność (art. 22 GBER), podobnie jak w naborach regularnych, intensywność wsparcia wynosiła 100% kosztów kwalifikowalnych. Z kolei pomoc publiczna w zakresie projektów badawczo-rozwojowych (art. 25 GBER), udzielana wyłącznie w pilotażu Seal of Excellence, była zróżnicowana w zależności od wielkości podmiotu i wynosiła odpowiednio 70% w przypadku mikro i małych firm, oraz 60% w przypadku firm średnich. Średnia intensywność w ramach tej kategorii pomocy w pilotażu SoE wyniosła 69%, co jest również porównywalne z regularnymi konkursami dla przedsiębiorstw, wykorzystującymi tę samą kategorię przeznaczenia pomocy (np. Konkurs 1/1.1.1/2019 SEAL OF EXCELLENCE realizowany przez NCBR).

Co do wielkości pomocy, na uwagę zasługuje największy pilotaż inno_LAB - Scale Up - gdzie w ramach art. 22 GBER udzielono pomocy w wysokości 56,6 mln zł. W 10 sfinansowanych programach akceleryjnych udział wzięło 276 startupów. Poziom dofinansowania dostępny na jedno przedsiębiorstwo został powtórzony w pilotażu Poland Prize. W poddziałaniu 2.5 POIR - „Programy Akceleryjne” - będącym wyskalowaną do regularnych rozmiarów wersją pilotażu Scale Up, na pomoc z art. 22 GBER przeznaczono 121,38 mln zł. W ramach tej kwoty akcelerytory zobowiązały się do udzielenia pomocy 538 startupom. Oznacza to, że jednostkowy koszt instrumentu w przeliczeniu na liczbę startupów planowanych do objęcia wsparciem był porównywalny. Chociaż wielkość całkowitego wsparcia w pilotażu ScaleUp była relatywnie duża - biorąc pod uwagę fakt, że celem aktywności było przetestowanie skuteczności instrumentu, a nie wywołanie zmiany na poziomie gospodarki - należy jednak pamiętać, że skala pilotażu pozwoliła na sformułowanie trafnych i użytecznych rekomendacji dla konkursu regularnego (poddziałanie 2.5), spełniła zatem swój główny cel.

Ze względu na wczesny etap realizacji projektu, trudno wnioskować o stosunku rezultatów ogółu aktywności inno_LAB, do poniesionych kosztów. W badaniu ankietowym znacząca większość respondentów z pilotażu Granty na dizajn i Electro Scale Up wskazywała, że bez wsparcia nie podjęłyby się realizacji zadań, a innowacje nad którymi aktualnie pracują zapewne by nie powstały. W pozostałych badanych aktywnościach projektu, zaznaczano, że pojawienie się zakładanych efektów zostałyby odsunięte w czasie lub miałyby mniejszą skalę. W Scale Up, jedynym pilotażu, w którym, w ramach Barometru Innowacyjności PARP, dokonano już pomiaru efektów końcowych podjętych działań, zakładana liczba wdrożeń została osiągnięta z nadwyżką.

Podsumowując, analizy dokonane na etapie ewaluacji mid-term wskazują, iż co do zasady pomoc udzielana w ramach poddziałania 2.4.1 była proporcjonalna do problemu, którego dotyczyła oraz nie byłoby możliwe osiągnięcie takich samych efektów, przy ograniczeniu jej wielkości lub formy.

8.6.4. Wnioski i rekomendacje dla instrumentu wsparcia

Wnioski z aktualnego stanu realizacji projektu inno_LAB (poddziałania 2.4.1) świadczą o tym, że **realizowane działania są skuteczne i potrzebne dla dalszego rozwoju systemu wsparcia innowacyjności w Polsce**. Na szczególną uwagę zasługuje oparcie systemu projektowania interwencji publicznych na rzetelnych danych, włączanie w projektowanie szerokiego grona interesariuszy, wykorzystywanie profesjonalnych technik warsztatowych, testów i narzędzi pilotażowych, przed skalowaniem ich do rozmiarów regularnych konkursów. Takie podejście ma potencjał, aby stać się źródłem dobrych praktyk dla procesów projektowania interwencji również w ramach innych polityk. **Projekt wykorzystujący powyższe narzędzia, w tym pilotażowe schematy pomocowe, powinien być kontynuowany w kolejnej perspektywie finansowej.**

Rekomendacje z ewaluacji poddziałania 2.4.1, dotyczą obszarów **zbierania wiedzy, procesów Design Thinking oraz pilotaży**, realizowanych w projekcie inno_LAB.

Na poziomie poddziałania 2.4.1 generowana jest duża wiedza dotycząca procesów wdrażania i skuteczności różnego typu aktywności oraz ich uwarunkowań. Wiedza dotycząca skuteczności poszczególnych aktywności (w tym pilotażowych instrumentów pomocowych) zbierana jest w dużej mierze poprzez bezpośrednie zaangażowanie poszczególnych osób, odpowiedzialnych za projektowanie i wdrażanie instrumentów. Rekomenduje się, aby proces oceny skuteczności aktywności był wpisany w ich projekt i realizowany wraz z postępem zadania. Wysokie znaczenie ma w tym przypadku **ewaluacja wewnętrzna**, pomagająca w usystematyzowaniu wiedzy, gromadzonej przez poszczególne departamenty w procesie wdrażania. Postuluje się również zmianę charakteru monitorowanych wskaźników. Sugerowane podejście to **minimalizacja wskaźników służących rozliczeniu beneficjentów** z realizowanych produktów, przy jednoczesnym rozszerzeniu wskaźników mierzących efekty interwencji, które wynikają ze szczególnej metodyki i specyfiki samego instrumentu. Przy tak innowacyjnym charakterze aktywności realizowanych w inno_LAB, zaleca się również badanie efektów niezamierzonych, do czego użyteczne mogą być metody jakościowe.

Co do procesu Design Thinking/Service Design, badanie wskazało, że nie zawsze jest on konieczny, do otrzymania zadowalających efektów. Przykładami aktywności, które zostały ocenione jako bardzo skuteczne, a w których nie wykorzystano pełnego procesu Design Thinking w projektowaniu instrumentu wsparcia, są Scale Up i Connect & Scale up. Doświadczenie projektowania tych aktywności wskazuje, że kiedy wiedza o grupie docelowej

i ich potrzebach jest wysoka, **można rozważyć wykorzystanie jedynie niektórych elementów procesu**, skupiając się na przykład jedynie na konsultacjach lub testach. W takich przypadkach można rozważyć organizację krótkich sprintów Design Thinking, minimalizujących obciążenie organizacyjne, jakie czasem może być kojarzone z tymi metodami.

Jak zaznaczano, procesy Design Thinking w części przypadków zostały uruchomione już po decyzji o tym, jaką formę będzie miał pilotażowy instrument pomocowy i służyły przede wszystkim dostosowaniu go do potrzeb grupy docelowej. Takie podejście jest uzasadnione ograniczeniami prawnymi i instytucjonalnymi oraz, jak wskazano wyżej, może ściślej wiązać projektowane narzędzie z jego celami społeczno-gospodarczymi. Jednocześnie sugeruje się, aby w kolejnych procesach rozważyć próbę rozpoczęcia wybranych **prac projektowych wcześniej**, już na etapie poszukiwania metody wsparcia. Takie podejście może przyczynić się do znalezienia jeszcze bardziej innowacyjnych podejść do wspierania innowacyjności.

Planując każdy nowy proces projektowy **należy zwrócić uwagę ograniczenia stosowanej metody** i mieć na uwadze warunki, których spełnienie minimalizuje ryzyka z nimi związane. Wśród zidentyfikowanych warunków brzegowych, jakie muszą zaistnieć, aby proces zakończył się powodzeniem można wyróżnić: dobre zdefiniowanie obszaru działań oraz celów procesu projektowego, trafne zdefiniowanie grupy interesariuszy, prowadzenie procesu w trybie warsztatowym w jasno określonych warunkach czasowych, proces prowadzony przez profesjonalnego, zewnętrznego moderatora, wykorzystanie metod jakościowych oraz tworzenie prototypów i testów z odbiorcami końcowymi.

Jak wskazywano wcześniej, jednym z wyróżniających aspektów projektu inno_LAB jest realizacja instrumentów wsparcia na małą skalę (pilotaży), aby po wprowadzeniu w nich niezbędnych modyfikacji, można było wyskalować je do rozmiarów regularnych konkursów. Takie podejście pozwala organizacji uczyć się w działaniu, odważniej planować instrumenty i racjonalniej gospodarować środkami. Rekomenduje się kontynuację projektu wykorzystującego tego typu podejście, szczególnie w przypadku pilotażowych instrumentów pomocowych. Dzięki pilotażom możliwa jest weryfikacja skuteczności i użyteczności instrumentu przed jego wdrożeniem na dużą skalę, wprowadzenie koniecznych zmian lub zupełna rezygnacja z jego kontynuacji. Jednocześnie rekomenduje się, aby pilotaże rzeczywiście były realizowane na minimalnej liczbie beneficjentów (małej próbie docelowych adresatów pomocy), wystarczającej do przetestowania rozwiązań i skonstruowania rzetelnych rekomendacji. Należy pamiętać, że celem pilotażu ma być przygotowanie instrumentu gotowego do wdrożenia w dużej skali, nie zmiana na poziomie całej gospodarki.

8.7. Działanie 2.5 POIR

8.7.1. Ogólna teoria zmiany

Działanie 2.5 - „Programy akceleracyjne” - ukierunkowane jest na wsparcie rozwoju startupów i ich innowacyjnych produktów. Programy realizowane są przez akceleratory wybierane i monitorowane przez PARP (m.in. poprzez ocenę i akceptację regulaminów, w tym zasad selekcji startupów). W ramach programów startupom oferowane są specjalistyczne usługi doradcze, wsparcie finansowe oraz możliwość przetestowania wypracowywanych rozwiązań, we współpracy z odbiorcami technologii (OT) - średnimi i dużymi przedsiębiorstwami. Dzięki współpracy z OT firmy uzyskują dostęp do zasobów ludzkich, technicznych i finansowych czy też kanałów sprzedaży.

Budżet działania wynosi 31 mln EUR, co stanowi ok. 2% przedmiotowego Programu pomocowego PARP. Głównymi celami „Programów akceleracyjnych”, wyrażonymi wskaźnikami produktu i rezultatu, są wzrost liczby innowacji (396 innowacji planowanych do wprowadzenia w wyniku wsparcia) oraz wzrost zaangażowania średnich i dużych firm we współpracę ze startupami (75 przedsiębiorstw zaangażowanych w roli OT).

Spodziewanym efektem działania 2.5 w perspektywie krótkoterminowej jest uzyskanie przez startupy dostępu do specjalistycznego doradztwa, a także szeroko pojętych zasobów średnich i dużych firm uczestniczących w programach akceleracji (w tym zasobów finansowych wnoszonych przez OT, które w założeniu działania 2.5 zwiększają ich zaangażowanie w proces akceleracji). Efektem współpracy z OT powinna być walidacja opracowywanej przez startup innowacji, w warunkach zbliżonych do rzeczywistych. W wyniku otrzymanego wsparcia doradczego oraz współpracy z OT zakończonej przetestowaniem wypracowanych rozwiązań, wspierane nowo powstałe firmy - w założeniu działania 2.5 - powinny podnieść swój potencjał biznesowy i innowacyjny, a także rozwinąć ofertę produktową i poszerzyć dostęp do rynków. Z kolei efektem krótkoterminowym z perspektywy OT, uczestniczących w działaniu 2.5, powinno być wypracowanie lub rozwój ścieżek współpracy ze startupami.

W ujęciu długoterminowym, wsparcie „Programów akceleracyjnych” ma przełożyć się na poprawę pozycji konkurencyjnej oraz dalszy, trwały rozwój wspieranych startupów (zwiększenie skali działalności, wzrost sprzedaży, wzrost nakładów na działalność B+R i innowacyjną). Interwencja działania 2.5 powinna także przyczynić się do zwiększenia zakresu efektywnej współpracy dużych i średnich firm ze startupami.

„Programy akceleracyjne” stanowią regularne działanie POIR, wprowadzone na bazie instrumentu pilotażowego „Scale Up” - opracowanego i realizowanego przez PARP w latach 2016-2018 w „Centrum analiz i pilotaży nowych instrumentów – inno_LAB. Działanie 2.5 zostało

wprowadzone stosunkowo późno, tj. w roku 2018 na mocy nowelizacji Programu pomocowego PARP.¹⁷⁸

8.7.2. Podsumowanie dotychczasowej realizacji

W ramach Działania 2.5 zorganizowano do chwili obecnej jeden konkurs w roku 2018, w wyniku którego podpisano umowy z 10 akceleratorami. Łączna wartości projektów wynosi 149 mln zł, przy dofinansowaniu w wysokości 133 mln zł. Wszystkie programy akceleracyjne są na wstępnym etapie realizacji. Pierwsze terminy ich zakończenia przypadają na rok 2021.

W ramach działania 2.5 z punktu widzenia kategorii przeznaczenia pomocy, większość stanowi pomoc udzielana na podstawie Art. 22 GBER dla przedsiębiorstwa rozpoczynających działalność (91%). Pozostałe wsparcie (9%) dotyczy bezpośrednich kosztów zespołów projektowych oraz kosztów pośrednich i nie stanowi pomocy publicznej¹⁷⁹.

8.7.3. Ocena realizacji działania 2.5

Skuteczność wsparcia publicznego oraz jego uwarunkowania

Na podstawie przeprowadzonych w ramach niniejszej ewaluacji prac badawczych, można stwierdzić, co następuje:

W poddanych analizie programach, akceleratorzy skutecznie udostępniają wysokiej jakości (pozytywnie oceniane) usługi doradcze oraz wsparcie finansowe. Wyniki badania pokazują znaczne różnice w poziomie kompetencji biznesowych oraz rodzaju i zakresu wiedzy i doświadczenia jakim dysponują wspierane startupy. Przekłada się to na zróżnicowane oczekiwanie takiego usługobiorcy, które często przybiera postać konkretnych potrzeb np. w zakresie usług prawnych z określonej dziedziny. Zróżnicowane zapotrzebowanie startupów na specjalistyczne wsparcie powoduje, że pewną barierą staje się zbyt mała elastyczność struktury oferowanych w ramach programów usług. Problem ten wynika z samych założeń instrumentu zgodnie z którymi akcelerator przed rozpoczęciem programu zatrudnia zespół ekspertów z różnych dziedzin. Kwestia podnoszona była w obu badanych przypadkach zarówno ze strony akceleratorów jak i firm korzystających ze wsparcia.

Z uwagi na początkową fazę realizacji stosunkowo złożonych projektów - które angażują pośredników/akceleratorzy i docelowych odbiorców pomocy/startupy, ale również odbiorców technologii/większe firmy – oraz zastosowane jakościowe metody badawcze, na etapie ewaluacji mid-term nie jest możliwe oszacowanie skali występowania efektu zachęty

¹⁷⁸ Rozporządzenie Ministra Inwestycji i Rozwoju z dnia 25 maja 2018 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie udzielania przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości pomocy finansowej w ramach Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój 2014–2020.

¹⁷⁹ Por. Tamże, §45 ust. 1 (Pomoc finansowa niestanowiąca pomocy publicznej).

w działaniu 2.5. Niemniej, pewne pozytywne symptomy w tym zakresie wskazują zrealizowane studia przypadku. W pierwszym, gdzie operatorem był podmiotem o dużym doświadczeniu w prowadzeniu tego typu działalności na zasadach komercyjnych, program zostałby zrealizowany bez wsparcia POIR (*de facto* stanowiłby on kontynuację bieżącej działalności akceleratora). Jednak program byłby wdrażany w istotnie węższym zakresie tj. bez części dotacyjnej dla startupów. W drugim przypadku, gdzie akceleratorem jest podmiot będący własnością publiczną (z większościowym udziałem Skarbu Państwa), projekt bez dofinansowania nie zostałby zrealizowany. W zakresie wsparcia finansowego dla startupów efekt zachęty obserwowany jest zatem w obu analizowanych przypadkach.

OT współpracujący ze startupami udostępniają swoje zasoby i aktywnie uczestniczą w rozwoju innowacji. Na obecnym etapie realizacji tych projektów, zgodnie z planem pojawiają się pierwsze bezpośrednie efekty w postaci walidacji wypracowywanych przez startupy rozwiązań. Stanowią one element pilotaży realizowanych we współpracy z OT i dotyczą wszystkich uczestniczących w akceleracji firm. W ramach analizowanych studiów przypadku, nie zidentyfikowano istotnego ryzyka nieosiągnięcia zakładanych w tym zakresie celów dofinansowanych programów akceleracji. W tym kontekście uczestnicy badania podkreślali także pozytywną rolę wymogu, jakim jest wkład prywatnych środków OT, co w widoczny sposób przekłada się na ich zaangażowanie w proces akceleracji.

Ze względu na wstępny etap wdrażania działania 2.5 nie ma możliwości oceny długoterminowego wpływu wsparcia na rozwój firm – zarówno startupów jak i OT. Nie zaistniały jeszcze efekty w postaci wdrożeń innowacji w przedsiębiorstwach. Należy dodać, że wdrożenia te, zgodnie z założeniami programów, dotyczyć mają jedynie części z rozwiązań innowacyjnych będących przedmiotem akceleracji. W opinii akceleratorów, biorąc pod uwagę ich wcześniejsze doświadczenie, wskaźnik sukcesu w zakresie wdrożeń powinien kształtować się na poziomie 40-50% wspieranych startupów. Wyniki badań jakościowych wskazują jednak na pierwsze obserwowane korzyści ekonomiczne, wynikające z udziału w programach akceleracji - zarówno po stronie pojedynczych startupów jak i OT. W przypadku jednego z uczestniczących w programie startupów, współpraca z partnerem korporacyjnym (OT), przetożyła się - w jego opinii - na wyraźną poprawę jakości świadczonych usług (zmiana wynikająca bezpośrednio ze wsparcia ze strony OT) oraz na zwiększone zainteresowanie partnerów biznesowych, współpracujących ze startupem.

Przewidywania dot. możliwości osiągnięcia celów instrumentu po jego zakończeniu

W ramach działania 2.5 do końca 2019 r. zakontraktowano całą przewidzianą na nie alokację. Docelowa skuteczność w zakresie osiągania celów interwencji, uzależniona będzie zatem od efektywności realizacji poszczególnych projektów (programów akceleracyjnych).

Na podstawie analizy dotychczasowego procesu wdrażania instrumentu jak i wywiadów z przedstawicielami departamentu wdrożeniowego PARP, nie zidentyfikowano na obecnym etapie ryzyka nieosiągnięcia zakładanych celów działania 2.5. Potwierdzają to także wyniki ewaluacji mid-term postępu rzeczowego POIR¹⁸⁰.

Adekwatność instrumentu wsparcia

Wyniki badania, w tym zrealizowane studia przypadku oraz wywiady z ekspertami i przedstawicielami firm uczestniczących w programach akceleracji wskazują, że wsparcie oferowane w ramach działania 2.5 trafnie adresuje potrzeby startupów. Firmy na wczesnych etapach rozwoju postrzegają współpracę z korporacjami (OT) jako wartość dodaną i istotny czynnik zwiększający ich szansę na skuteczne wprowadzanie na rynek oferowanych produktów. Użyteczność wsparcia potwierdzają wyniki ewaluacji zrealizowanej w ramach jednego z badanych programów (Studium przypadku nr 1), gdzie wszyscy uczestnicy (startupy) poza jednym, ocenili udział w programie akceleracyjnym jako korzystny dla ich rozwoju, a w opinii 71% program umożliwił im realizację wszystkich zakładanych celów (24% uczestników zrealizowało swoje cele częściowo). Ponadto, 65% uczestników zrewidowało (udoskonalilo) w wyniku uczestnictwa w programie założenia swojego modelu biznesowego.¹⁸¹

Trafność wsparcia przejawia się także w ograniczaniu kosztów transakcyjnych podejmowania współpracy z większymi firmami. Wyniki studiów przypadku wskazują, że dzięki działaniom akceleratorów, w postaci realizacji procesu naboru i selekcji uczestników (startupów i OT) oraz dopasowaniu ich do wzajemnych potrzeb, uczestnicy programu ograniczają koszty związane z poszukiwaniem chętnych do współpracy partnerów, posiadających użyteczną dla nich ofertę.

Pewną barierą zidentyfikowaną w ewaluacji mid-term, która stwarzać może ryzyko obniżenia trafności wsparcia działania 2.5, jest obserwowana w niektórych przypadkach nierównowaga pomiędzy partnerami (startupami i OT). Może ona skutkować promowaniem przez OT rozwiązań nieoptymalnych z punktu widzenia potrzeb i celów biznesowych wspieranych startupów (np. w zakresie własności intelektualnej).

Kwestia własności intelektualnej stanowi przejaw szerszego, sygnalizowanego w ramach wywiadów, ryzyka nierównowagi pomiędzy startupami a OT. Ze względu na istniejące dysproporcje w potencjale pomiędzy współpracującymi podmiotami, w opinii części ekspertów istnieje ryzyko uzależnienia dalszego rozwoju startupu od decyzji partnera korporacyjnego. Wskazuje to na duże znaczenie działań post-akceleracyjnych, prowadzonych w ramach programów. Wymóg ten wprowadzony został w wyniku doświadczeń z realizacji pilotażu Scale

¹⁸⁰ Konsorcjum LB&E, EGO, Ewaluacja mid-term postępu rzeczowego Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój 2014-2020, MIR, 2019.

¹⁸¹ Evaluation report 6th edition of the MIT EF CEE, 2019

Up (poddziałanie 2.4.1 / inno_LAB). W kontekście przytaczanych powyżej obserwacji, zmianę tę należy ocenić zatem jako trafną z punktu widzenia zapewnienia długoterminowych efektów projektów, w postaci trwałego rozwoju wspieranych firm. Studia przypadku pokazują także, że minimalizacja opisanego powyżej ryzyka dokonywana jest niekiedy na poziomie startupu – w ramach jego strategii, polegającej na dywersyfikacji działalności i kooperacji z partnerami biznesowymi.

W tym kontekście należy podkreślić także wagę mediacyjnej roli akceleratorów oraz kluczowe znaczenie funkcji opiekuna startupów, który w procesie zindywidualizowanego modelu wsparcia, odpowiedzialny jest za budowanie i rozwijanie partnerskich relacji startupów z OT.

Proporcjonalność pomocy

Minimalna wartość dofinansowania projektów działania 2.5, realizowanych przez akceleratory, wynosi 10 mln zł, maksymalna zaś 15 mln zł. Maksymalna intensywność dofinansowanie kosztów pomocy finansowej dla startupów wynosi 100%. Pomoc ta udzielana jest ostatecznemu odbiorcy (startupowi) w formie grantu o wartości do 200 tys. zł - na rozwój technologii i przygotowanie jej do wdrożenia - oraz w postaci usług doradczych o wartości do 50 tys. zł. Dodatkowo, w ramach projektów dofinansowywane są koszty operacyjne akceleratora (do 50%), co nie stanowi pomocy publicznej i regulowane jest zapisami Rozporządzenia o pomocy finansowej udzielanej przez PARP w ramach POIR (tj. przedmiotowego Programu pomocowego)¹⁸². W rzeczywistości średni poziom dofinansowania projektów, realizowanych przez akceleratory, wyniósł ok. 91%, a średnia kwota dofinansowania około 13 mln zł.

Ocena proporcjonalności wsparcia polega na weryfikacji czy możliwe byłoby osiągnięcie analogicznych efektów przy mniejszej ilości pomocy publicznej lub za pomocą innej formy pomocy. Ze względu na początkowy etap wdrażania instrumentu i wynikający z tego brak mierzalnych efektów wsparcia, nie ma możliwości dokonania oceny proporcjonalności intensywności i wartości udzielonej pomocy do uzyskanych efektów interwencji. W tym kontekście należy zauważyć, że ostateczna ocena proporcjonalności pomocy finansowej dla startupów może różnicować się w zależności od jej przeznaczenia (doradztwo vs. pomoc finansowa na rozwój technologii).

8.7.4. Wnioski i rekomendacje dla instrumentu wsparcia

W podsumowaniu oceny działania 2.5 należy stwierdzić, że instrument jest trafny z punktu widzenia potrzeb startupów jak i odbiorców ich technologii. Na obecnym etapie programy akceleracyjne wdrażane są zgodnie z założeniami i nie zidentyfikowano ryzyka nieosiągnięcia zakładanych celów interwencji. Pewne komplikacje w tym zakresie może jednak wywołać

¹⁸² Zgodnie z § 45 ust. 1 Rozporządzenia.

niepewna sytuacja związana z epidemią COVID-19, co wpłynie na gotowość do dalszej współpracy większych firm (OT) ze startupami.

Wyniki przeprowadzonych badań jakościowych pozwalają na sformułowanie kilku propozycji usprawnień, do rozważenia przy ewentualnym projektowaniu podobnych instrumentów wsparcia akceleracji startupów w przyszłości:

- Z uwagi na zróżnicowanie potrzeb wśród wspieranych startupów, należałoby rozważyć wprowadzenie bardziej elastycznej formuły oferowania usług doradczych przez akceleratory (dobieranie usług eksperckich do konkretnych, zidentyfikowanych w trakcie projektu, potrzeb startupów).
- W celu zapewnienia długoterminowej skuteczności programów oraz zmniejszenia ryzyka zbyt dużego uzależnienia startupów od partnerów korporacyjnych (w tym ryzyko przejęcia przez OT firmy, projektu lub kluczowych osób z zespołu projektowego), należałoby położyć większy nacisk (w tym w ramach kryteriów wyboru, stosowanych na etapie oceny wniosków o dofinansowanie projektów) na działania post-akceleracyjne m.in. w zakresie rozwijania potencjału firm do budowania relacji inwestorskich, po zakończeniu programu np. w postaci organizacji spotkań (prezentacji *pitch deck*) z prywatnymi inwestorami.
- Ze względu na duże przełożenie potrzeb OT na proces selekcji startupów, istnieje ryzyko wyboru tych rozwiązań oferowanych przez startupy, które adresują bieżące potrzeby OT i są względnie łatwo „wdrażalne”, kosztem rozwiązań o wyższym poziomie innowacyjności i ryzyku (generuje to także ryzyko finansowania przedsięwzięć, które zostałyby zrealizowane przez OT także w przypadku braku wsparcia publicznego na programy startupowe). Zgodnie z wynikami analizy logiki interwencji, warunkiem zaistnienia długoterminowych efektów ekonomicznych działania 2.5, w tym na poziomie całej gospodarki, jest wspieranie firm i produktów o wysokim poziomie innowacyjności i potencjale rynkowym. Stąd należałoby rozważyć położenie większego nacisku na ten element programów na etapie ich wyboru i monitorowania (w tym w ramach procedury zatwierdzania przez PARP regulaminów, zawierających m.in. propozycję kryteriów wyboru startupów), a także zwiększenie roli PARP w procesie selekcji startupów (np. poprzez udział przedstawicieli Agencji w pracach komitetów inwestycyjnych oceniających i wybierających firmy do poszczególnych programów akceleracji).

8.8. Poddziałanie 3.1.5 POIR

8.8.1. Ogólna teoria zmiany

Poddziałanie 3.1.5 – „Wsparcie MŚP w dostępie do rynku kapitałowego – 4 Stock” - jest jednym z działań ukierunkowanych na zmniejszenie niedoskonałości rynku, związanej z luką kapitałową przedsiębiorstw sektora MŚP, tworzonych w oparciu o innowacyjne i ryzykowne projekty.

Zgodnie z teorią działania, problem luki kapitałowej jest pochodną m.in. wysokiego poziomu ryzyka związanego z finansowaniem innowacyjnych przedsięwzięć oraz specyfiki młodych firm¹⁸³. Zidentyfikowany problem pogłębiają wyzwania związane z trudnościami w dostępie do zewnętrznych, alternatywnych względem kredytów bankowych, źródeł finansowania inwestycji, zwłaszcza finansowania inwestycyjnego z rynków regulowanych (np. GPW, NewConnect czy Catalyst¹⁸⁴). Wsparcie przewidziane w ramach poddziałania 3.1.5 ukierunkowane jest na minimalizowanie barier dostępu innowacyjnych firm do rynków kapitałowych i dłużnych poprzez zapewnienie specjalistycznego doradztwa w procesie przygotowania firm do debiutu.

Celem poddziałania 3.1.5, wyrażonym poprzez wskaźniki rezultatu bezpośredniego, jest upublicznienie spółki z sektora MŚP na docelowych rynkach finansowych i pozyskanie przez nie kapitału o charakterze udziałowym na rynkach kapitałowych (GPW, NewConnect, zagraniczne rynki regulowane) lub kapitału o charakterze dłużnym poprzez emisję obligacji na rynku dłużnym Catalyst¹⁸⁵.

Debiut spółki ma również wiązać się z efektem marketingowym, który w dalszej perspektywie powinien przełożyć się na wyniki finansowe firmy. Zgodnie z teorią poddziałania 3.1.5, powinien być obserwowany także efekt ratingu i zwiększenie zdolności firm do pozyskania kapitału z innych źródeł tj. kredyty bankowe, fundusze wysokiego ryzyka, anioły biznesu i inne. Istotne jest także pozyskanie przez osoby zarządzające MŚP wiedzy i kompetencji.

W perspektywie długoterminowej wsparcie udzielane w ramach 4Stock ma prowadzić do zwiększenia inwestycji MŚP w B+R+I. Zakłada się, że komercjalizacja efektów tych inwestycji wpłynie korzystnie na sytuację finansową spółek, a zarówno dalsze inwestycje, jak poprawa sytuacji finansowej przełoży się na wzrost zatrudnienia we wspartych przedsiębiorstwach oraz będzie wywołać pozytywne efekty w postaci wzrostu innowacyjności i konkurencyjności firm.

¹⁸³ Por. Szczegółowy Opis Osi Priorytetowych PO IR 2014-2020, Warszawa 2019, s.79.

¹⁸⁴ Giełda Papierów Wartościowych w Warszawie (GPW) – polska giełda papierów wartościowych, publiczna spółka akcyjna mająca na celu zapewnienie możliwości [obrotu giełdowego papierami wartościowymi](#) (takimi jak akcje, obligacje, prawa poboru itp.) oraz, niebędącymi papierami wartościowymi, instrumentami finansowymi dopuszczonymi do obrotu giełdowego;

NewConnect – zorganizowany rynek akcji, finansujący rozwój małych i średnich przedsiębiorstw o wysokim potencjale wzrostu, oparty na alternatywnym systemie obrotu i prowadzony przez GWP S.A.

Catalyst – system autoryzacji i obrotu instrumentami finansowymi, prowadzony na platformach transakcyjnych GPW S.A. (dla klientów detalicznych – w formule rynku regulowanego i alternatywnego systemu obrotu) oraz BondSpot S.A. (dla klientów hurtowych – w formule pozagiełdowego rynku regulowanego i ASO)

¹⁸⁵ Tamże s.81.

8.8.2. Podsumowanie dotychczasowej realizacji

Nabór wniosków został przeprowadzony w ramach dwóch konkursów podzielonych na kilka etapów. Drugi i ostatni w tym poddziałaniu nabór (w okresie objętym niniejszą ewaluacją), zakończył się w ostatnim kwartale 2017 roku.

Do końca 2019 r. w poddziałaniu 3.1.5 podpisanych zostało 112 umów o dofinansowanie, z czego aż 36 umów zostało rozwiązanych, a 76 umów pozostaje aktywnych w analizowanym okresie. Ostatnie umowy w tym poddziałaniu podpisane zostały w drugim kwartale 2018 roku. Obecnie działanie nie jest kontynuowane (zostało zawieszono).

W analizowanym okresie zakończonych zostało jedynie 1/3 projektów (27). Wynika to m.in. z długiego okresu realizacji projektów, które mogą trwać nawet 3 lata, a także z wyczekiwania przedsiębiorców na odpowiednią, bardziej korzystną, sytuację na rynkach kapitałowych. Ta sytuacja istotnie rzutuje na możliwość wnioskowania o efekty poddziałania, nie tylko tych długofalowych (jedynie 20 projektów, czyli 1/4 zakończyła realizację do końca ubiegłego roku, a zaledwie 9 do końca roku 2017), ale także tych bezpośrednich, związanych ze skutecznością realizacji celu poddziałania, czyli uzyskania dostępu do rynku kapitałowego. Oczywiście potencjalnie negatywne skutki pandemii COVID-19, stanowiąc będą w tym względzie dodatkową, istotną komplikację.

8.8.3. Ocena realizacji poddziałania 3.1.5

Skuteczność wsparcia publicznego oraz jego uwarunkowania

Można prognozować, że na poziomie beneficjentów wsparcia, poddziałanie osiągnie zakładane cele, wyrażane na poziomie oczekiwanych wskaźników rezultatu bezpośredniego, w tym w szczególności w zakresie uzyskania dostępu do rynku kapitałowego (Liczby MSP, które uzyskały dostęp do rynków kapitałowych). Wynika to jednak z redukcji wartości docelowej tego rezultatu, który ustalony jest na niskim poziomie. Taka skala działania nie daje możliwości istotnego oddziaływania na realizację celów całego POIR i osiągnięcie rezultatów na poziomie gospodarki.

Dane monitoringowe dla poddziałania 3.1.5, wskazują, że nawet utrzymanie odsetka „sukcesu” w uzyskiwaniu przez beneficjentów dostępu do rynku kapitałowego w projektach nadal realizowanych, nie ma realnych szans na wywołanie silnego oddziaływania rynkowego (zwłaszcza na handel i konkurencję na JRE). Wpływ na to ma kilka czynników, wśród których najważniejsze to niewielka skala poddziałania, która w sposób bezpośredni ogranicza zakres efektów wywołanych tą interwencją. Dodatkowo, niewielka liczba beneficjentów, została w trakcie realizacji pomniejszona o firmy, które zrezygnowały z dalszej realizacji procesu przygotowywania do debiutu (ponad 30%).

Na obecnym etapie realizacji projektów, nie jest też możliwe ustalenie stopnia przełożenia rezultatu bezpośredniego (debiut na rynku kapitałowym) na wymierne wyniki na poziomie firmy, w tym finansowe, zatrudnienie i wzrost inwestycji w B+R+I.

Ponadto, należy także podkreślić, że **poddziałanie to należy rozpatrywać jako zaledwie część szerszego przedsięwzięcia inwestycyjnego**, którego muszą podjąć się beneficjenci by efekty w obszarze innowacyjności i konkurencyjności mogły się zmaterializować. O sukcesie gospodarczym w tym przypadku nie decyduje sama, nawet bardzo skuteczna, realizacja projektu POIR. Nie decyduje nawet sukces w pozyskaniu inwestora (sfinalizowanie procesu, do którego prowadził debiut), ale dopiero **zrealizowanie całego przedsięwzięcia inwestycyjnego w B+R+I, które jest wspierane środkami pozyskanymi od prywatnych inwestorów, oraz zdyskontowanie ekonomicznych, potencjalnych, korzyści z tego faktu.**

Podsumowując, obecne i prognozowane skutki podziałania 3.1.5, można stwierdzić, że zarówno efekty bezpośrednie, jak i w konsekwencji długofalowe, uwidoczną się w zbyt małej skali by uznać to za w pełni satysfakcjonujące i przynoszące na poziomie całej gospodarki istotną wartość dodaną. Wynika to z jednej strony z konstrukcji instrumentu, który koncentruje się na debiucie na rynkach regulowanych i alternatywnych, a nie na pozyskaniu kapitału inwestycyjnego w ramach zróżnicowanych źródeł finansowania (które byłoby wybierane w procesie doradztwa). Po drugie, instrument w takim kształcie jest relatywnie bardziej atrakcyjny dla start-upów, budowanych w oparciu o innowacyjne rozwiązania, niż większych i stabilnych finansowo firm, które co do zasady nie są zainteresowane finansowaniem stosunkowo ryzykownych przedsięwzięć w oparciu o takie źródło finansowania. To istotnie ogranicza skalę całego podziałania 3.1.5. W końcu, w tym podziałaniu bardzo istotnie oddziałuje na efekty kontekst wdrożenia, czyli czynniki zewnętrzne (stan giełdy, nastroje inwestorów i brak środków inwestycyjnych na giełdzie, dostępność alternatywnych źródeł), które wpływają na nie ograniczająco i bardzo istotnie zmniejszają obecną trafność podziałania.

Rozwiązanie, jakim jest doradztwo ukierunkowane na przygotowanie firm do debiutu, zakłada atrakcyjność tego rozwiązania z punktu widzenia beneficjentów. Zmiana tego aspektu wyjściowego (obniżenie atrakcyjności) powoduje, że kolejne elementy relacji założonej w teorii podziałania 3.1.5 nie wywołają zamierzonego efektu w sensie ilościowym. Trudno też uznać, że uzasadnione jest wspieranie podmiotów w wejściu na rynki, obciążone w takim stopniu niesprawnościami.

Adekwatność instrumentu wsparcia

Problem luki kapitałowej został trafnie zdiagnozowany w momencie projektowania działania.

Także w chwili obecnej, to wyzwanie jest nadal aktualne, co podkreślają zarówno eksperci rynków kapitałowych, jak i badani beneficjenci podziałania.

Zmianie uległ jednak kontekst realizacji poddziałania. Świadczy o tym malejące zainteresowanie firm debiutem giełdowym, które jest pokłosiem przeregulowania rynków, obciążeń informacyjnych i innych kosztów związanych z utrzymywaniem się emitentów na rynku, a także **mniejsze zainteresowanie inwestorów firmami debiutującymi na giełdzie**.

Ponadto, z punktu widzenia firm poszukujących kapitału na rozwój bardziej atrakcyjne stały się inne instrumenty i kanały, w tym crowdfunding udziałowy, privat equity, czy także instrumenty dłużne, które są alternatywnym sposobem pozyskania kapitału inwestycyjnego dla przedsiębiorstw zainteresowanych rozwojem. Rynek regulowany czy alternatywny jest raczej mało atrakcyjnym źródłem dla finansowania ryzykownego procesu B+R+I, zwłaszcza w przypadku firm większych i bardziej stabilnych, które mają szerszy wachlarz możliwości pozyskania kapitału, niż innowacyjne młode start-upy.

W takiej sytuacji, **narzędzie dofinansowania usług doradczych poprzedzających debiut na rynkach kapitałowych i dłużnych, nie jest już najlepszym narzędziem do minimalizowania ww. niesprawności rynku**. A ujmując tę kwestię z nieco innej perspektywy, dofinansowanie usług doradztwa może być właściwym krokiem w kierunku minimalizowania luki kapitałowej MŚP, ale wówczas, jeśli nie jest ograniczona możliwość pozyskania finansowania wyłącznie do publicznych, rynków kapitałowych lub dłużnych, jak zostało to zaprojektowane w poddziałaniu 3.1.5.

Proporcjonalność pomocy

Co do zasady pomoc doradcza w ramach poddziałania udzielana jest w oparciu o art. 18 GBER (Pomoc na usługi doradcze na rzecz MŚP). Maksymalny procentowy poziom dofinansowania UE wydatków kwalifikowalnych na poziomie projektu wynosił 50%. W praktyce, średni poziom dofinansowania projektów wyniósł 48,33%. Łącznie, dofinansowanie realizowanych projektów wyniosło 12 milionów złotych.

Wyniki badań jakościowych, przeprowadzonych z przedstawicielami beneficjentów wsparcia wskazują, że wielkość dostępnego wsparcia, w tym w zakresie maksymalnych dostępnych wartości kosztów kwalifikowanych przewidzianych na doradztwo jest oceniana jako właściwa i proporcjonalna do oczekiwanych efektów bezpośrednich. Oznacza to, że ustalony w poddziałaniu poziom intensywności i wysokości wsparcia jest generalnie dobrze dostosowany do potencjału przedsiębiorstw, które korzystały ze wsparcia w ramach poddziałania 3.1.5. Wyniki badań *case study* wskazują, że realizacja projektu mogłaby odbyć się pomimo braku wsparcia, jednak miałby on niższą jakość i/lub bardziej ograniczony zakres.

Osiągnięcie efektów długofalowych zaplanowanych w działaniu, wymagałoby uwzględnienia wysokości kapitału, który dofinansowane firmy pozyskały z rynków docelowych, na których debiutowały oraz jego przeznaczenia. **Możliwości wnioskowania w tym zakresie są jednak na tym etapie bardzo ograniczone**, z uwagi na: 1) niski odsetek firm, które zakończyły projekty

(1/3), 2) możliwą wieloetapowość pozyskiwania kapitału z rynku (kilkukrotne emisje akcji/obligacji, dopływ kapitału w „transzach”), 3) długotrwałość procesu inwestycyjnego, który rozpoczyna się od pozyskania kapitału, wymaga przeprowadzenia prac B+R+I, a następnie przeprowadzenia wdrożeń i zmaterializowania się korzyści na poziomie firmy.

Jednocześnie, dla projektów, w których dostępne dane pozwalają na porównanie poziomu otrzymanego dofinansowania do oferty przedstawionej przez firmy na rynku docelowym (oczekiwany poziom środków pochodzących od inwestorów), można stwierdzić, że proporcja wydanych środków publicznych do potencjalnie pozyskanych środków prywatnych jest bardzo korzystna – wynosi średnio 1:37 (oferty wahały się od 120 tys. zł do ponad 10 mln zł.). Biorąc pod uwagę, że wśród beneficjentów przeważają firmy mikro i małe, można wnioskować, że taki kapitał (zakładając pozyskanie go) pozwoli im istotnie zwiększyć potencjał rozwojowy.

8.8.4. Wnioski i rekomendacje dla instrumentu wsparcia

Sytuacja poddziałania 3.1.5 jest inna niż w przypadku pozostałych analizowanych działań i poddziałań. **Wsparcie w jego ramach zostało wstrzymane i najprawdopodobniej nie będzie kontynuowane.** Z uwagi na opisane powyżej problemy, można skonkludować, że **decyzja ta jest słuszna, ponieważ utrzymywanie wsparcia w obecnym schemacie nie jest uzasadnione.**

Jednocześnie, wyniki badania wskazują, że samo doradztwo jest procesem skutecznie przygotowującym firmy do długofalowej strategii inwestycyjnej, która może również wspierać procesy B+R+I w firmie. Jest też procesem, który powinien prowadzić do selekcji firm, które na rynek regulowany nie powinny wejść ze względu na brak odpowiedniej gotowości. W tym przypadku ocena nie jest jednoznaczna – choć doradztwo w procesie pozyskiwania inwestorów jest oceniane jako bardzo istotny czynnik, to dysfunkcją przyjętego modelu doradztwa jest powiązanie go z efektami projektów firm (uzyskanie dostępu do rynku). Może to prowadzić do koncentracji działań doradczych na doprowadzeniu do debiutu, który nie musi być długofalowo korzystny dla firmy.

Podobnie niekorzystnie może oddziaływać zawężenie sposobu pozyskiwania kapitału do rynków regulowanych i alternatywnych, które mogą być właściwym źródłem finansowania procesów B+R tylko dla ograniczonej grupy firm.

Należałoby zatem rozważyć, chcąc potencjalnie kontynuować wsparcie, **modyfikację celu realizacji projektów w kierunku rezygnacji z dążenia do debiutów/emisji na rynkach regulowanych, na rzecz zwiększenia koncentracji na pozyskaniu kapitału inwestycyjnego z szerokiego wachlarza źródeł** (wybieranych każdorazowo w nawiązaniu do potrzeb i sytuacji danego beneficjenta) m.in. crowdfunding udziałowy, privat equity, różne instrumenty dłużne. Pozwoli to zwiększyć szansę na realizację założeń, że inwestycje kapitałowe będą wspierać procesy B+R+I w firmach oraz poszerzy pulę firm (o większe i bardziej stabilne podmioty), dla których takie wsparcie będzie adekwatne do potrzeb.

Rekomendowane byłoby także opracowanie takiego **systemu wsparcia, które** – w przypadku debiutu na rynkach kapitałowych – **mocniej wiązałyby doradców obecnych w procesie przygotowania do debiutu z późniejszym wsparciem firmy w jej funkcjonowaniu na rynku kapitałowym** (w przypadku wybrania tego źródła pozyskania kapitału). Wzmocniłoby to odpowiedzialność firm doradczych za długofalowe efekty w firmach i wyostrzyło znaczenie kryteriów selekcji odpowiednich firm do upublicznienia. Oddziaływałoby to korzystnie na zaufanie inwestorów i przekładałoby się na zwiększenie kapitału inwestycyjnego.

Jednocześnie, **w przypadku tego poddziałania kluczowe są wyzwania** (aktualne wg stanu na koniec 2019 r.), **które wiążą się z czynnikami zewnętrznymi, a nie wynikają z samej konstrukcji instrumentu**. Wśród nich przede wszystkim należy wymienić:

- 1) przeregulowanie rynków kapitałowych – zarówno w obszarze kryteriów wejścia, jak i nadmierne, nieadekwatne do wielkości i poziomu rozwoju firm-emitentów, obciążenia obecności na tych rynkach,
- 2) wysokie koszty wejścia na rynki,
- 3) niewielka liczba emitentów i tym samym mniejsze zainteresowanie inwestorów,
- 4) nieadekwatność potencjału niektórych emitentów,
- 5) większa dostępność alternatywnych źródeł dofinansowania.

Choć zmiana tych warunków nie leży w gestii PARP i Instytucji Zarządzającej POIR, należy zastanowić się nad możliwością pośredniego oddziaływania na nie przez te instytucje. Należy jednak podkreślić, że problem złej kondycji polskiego rynku kapitałowego został już zauważony na poziomie ministerialnym. Z tego powodu podjęto prace nad strategią rozwoju rynku finansowego, która była szeroko konsultowana w środowisku aktorów rynków finansowych. W tym duchu należy rozpatrywać główną rekomendację strategii, dotyczącą obniżenia wymogów i kosztów wejścia na rynki kapitałowe i funkcjonowania na tych rynkach, by zwiększyć ich atrakcyjność.

8.9. Poddziałanie 3.3.3 POIR

8.9.1. Ogólna teoria zmiany

Poddziałanie 3.3.3 – Wsparcie MŚP w promocji marek produktowych – „Go to Brand” ma na celu podniesienie konkurencyjności polskich przedsiębiorstw sektora MŚP poprzez internacjonalizację ich działalności gospodarczej. Założono, że wsparcie na rzecz przedsiębiorstw umożliwi przełamanie barier wejścia na rynki zagraniczne oraz ułatwi dostęp do doradztwa na wysokim poziomie, w szczególności w zakresie nawiązywania kontaktów z potencjalnymi partnerami zagranicznymi. Wsparcie skierowane jest do MŚP, a ukierunkowane jest w szczególności na branże o wysokim potencjale konkurencyjnym i innowacyjnym oraz na ekspansję na wybrane priorytetowe rynki zagraniczne.

Wsparcie jest wpisane w szerszą strategię wspierania internacjonalizacji polskiej gospodarki. Jest wdrażane równoległe z poddziałaniem 2.3.3 POIR „Umiędzynarodowienie Krajowych Klastrow Kluczowych”. Kierunki i strategie promocyjne realizowane przez beneficjentów poddziałania 3.3.3 są określane przez Branżowe Programy Promocji – dokumenty wypracowywane w urzędzie Ministra właściwego ds. gospodarki (od 2020 r. - Ministerstwo Rozwoju) dla 12 najbardziej obiecujących branż. W konkursach realizowanych w latach 2017 – 2018 kierunki ekspansji zostały wyznaczone również przez ogólne programy promocji obejmujące 5 rynków perspektywicznych. Prowadzono także nabory związane z konkretnymi wydarzeniami promocyjnymi jak Hannover Messe i EXPO w Astanie. Wszyscy beneficjenci są zobligowani do posługiwania się identyfikacją wizualną Marki Polskiej Gospodarki.

Obowiązkowym elementem udziału w „Go to Brand” jest realizacja zadań związanych z międzynarodową promocją przedsiębiorstwa i jego produktu podczas misji wyjazdowych oraz targów międzynarodowych. Aby zwiększyć efektywność wyjazdów, przedsiębiorcy mogą skorzystać z usług doradczych, mających na celu przygotowanie ich do konkretnych spotkań czy imprez targowych. Finansowanie tych zadań może odbywać się poprzez pomoc publiczną w ramach Sekcji II, art. 19 GBER – Pomoc na udział MŚP w targach i/lub pomocy de minimis.

Działania promocyjne mają prowadzić do nawiązania relacji biznesowych z nowymi partnerami i poznania warunków funkcjonowania na nowych, perspektywicznych rynkach, co z kolei ma się przyczynić do podpisania kontraktów biznesowych. Zakłada się, że przynajmniej część z nich zaowocuje sprzedażą produktów przez beneficjenta, a co za tym idzie przyniesie przychód dla jego przedsiębiorstwa. Otwarcie na nowe rynki zbytu ma poprawić konkurencyjność przedsiębiorstw biorących udział w poddziałaniu 3.3.3. Poza tym, realizacja zamówień zagranicznych będzie miała również wpływ na otoczenie beneficjenta: jego kontrahentów i partnerów. Ponadto, wzmocnienie widoczności polskich produktów o wysokiej konkurencyjności na zagranicznych rynkach, promowanych za pomocą spójnej identyfikacji wizualnej, ma prowadzić do umocnienia wizerunku Marki Polskiej Gospodarki na świecie.

8.9.2. Podsumowanie dotychczasowej realizacji

Do końca 2019 roku w „Go to Brand” podpisano 1190 umów o dofinansowanie na łączną kwotę 473 mln zł. Do tego czasu zakończono realizację 204 projektów. Konkursy cieszą się dużym zainteresowaniem wnioskodawców. Największy odsetek projektów poddziałania 3.3.3 realizowany jest w województwie mazowieckim, jednakże najnowszy nabór wniosków o dofinansowanie realizowany w 2020 roku, wyklucza przedsiębiorców z tego województwa.

Niemal całe dofinansowanie przyznane w poddziałaniu 3.3.3, zostało przekazane przedsiębiorcom w formie pomocy de minimis. Na wariant pomocy publicznej z art. 19 GBER (pomoc na udział MŚP w targach) zdecydowało się niecałe 4% beneficjentów.

8.9.3. Ocena realizacji poddziałania 3.3.3

Skuteczność wsparcia publicznego oraz jego uwarunkowania

Z uwagi na początkowy etap realizacji większości projektów, ocena skuteczności poddziałania 3.3.3 będzie miała charakter wstępny. Należy zaznaczyć, że beneficjenci są zobligowani do wykonania kluczowych wskaźników rezultatu projektu (liczby zawartych kontraktów oraz wysokości osiągniętego przychodu ze sprzedaży na eksport) na dwa lata po roku zakończenia realizacji projektu. Pierwsze dane świadczące o końcowych efektach projektów będą więc pojawiać się dopiero w 2020 roku.

Dzięki wsparciu poddziałania 3.3.3 przedsiębiorcy biorą udział w działaniach promocyjnych, w tym w targach i misjach gospodarczych oraz działaniach wspierających, co pozwala im na zaprezentowanie swojej oferty na rynkach międzynarodowych. Do końca 2019 roku beneficjenci zrealizowali 2,5 tys. działań promocyjnych, związanych z działalnością wystawienniczą na targach oraz odbyli niemal 500 misji gospodarczych. W przypadku dwóch trzecich podpisanych umów zaplanowano również wsparcie doradcze. Beneficjenci wysoko oceniają możliwość udziału w działaniach promocyjnych. Przedstawiciele firm biorących udział w studiach przypadku deklarowali, że ze względu na bariery finansowe, kompetencyjne i networkingowe, bez otrzymanego wsparcia nie zrealizowaliby projektu o porównywalnej skali i czasie. Oceniają, że wyjazdy pozwoliły im na poznanie nowego rynku i nawiązanie relacji biznesowych z nowymi partnerami. Wsparcie oferowane w ramach poddziałania 3.3.3 cieszy się coraz większą popularnością wśród przedsiębiorstw, które niejednokrotnie ponownie aplikują o dotacje, poszukując nowych rynków zbytu dla swoich produktów. Bardzo pozytywnie postrzegane są zmiany związane z uproszczeniem procedur, w tym ryczałtowym sposobem rozliczania dofinansowania. Pozwala to na pewną elastyczność, lepsze zachowanie płynności finansowej i oszczędniejsze gospodarowanie środkami.

Nie ma pewności jak udział w targach i misjach gospodarczych przełoży się na liczbę podpisywanych kontraktów zagranicznych przez beneficjentów. Z jednej strony do końca 2019 roku zaraportowano podpisanie 1908 kontraktów, co stanowi zaledwie 8% planowanej wartości wskaźnika. Ponad połowa zakończonych projektów nie wykazała jeszcze osiągnięcia tego wskaźnika. Z drugiej strony należy zaznaczyć, że beneficjenci mogą raportować osiągnięte rezultaty do dwóch lat po roku zakończenia finansowania, w związku z tym informacje o podpisanych kontraktach mogą się jeszcze pojawić. Wśród zakończonych projektów, w wyniku których zawarto kontrakty zagraniczne, prawie dwie trzecie beneficjentów osiągnęła lub przekroczyła liczbę planowanych kontraktów. Analizując ten wskaźnik należy zwrócić uwagę, że kontrakt handlowy nie jest gwarantem realizacji dużej transakcji sprzedażowej. Osiągnięcie zakładanych wartości może świadczyć o nawiązaniu wielu obiecujących relacji zagranicznych,

ale nie powinno jeszcze być powodem do wnioskowania o sukcesie rynkowym promowanych produktów.

Z uwagi na wczesny etap realizacji projektów, nie można jednoznacznie ocenić skuteczności działania w generowaniu przychodów ze sprzedaży na eksport. Do końca 2019 roku przychód osiągnięto w ramach 129 projektów, co stanowi 11% wszystkich umów. Wyniósł on łącznie 3 997 mln zł, co z kolei stanowi 21% wartości, zadeklarowanych w umowach o dofinansowanie. Jednakże pierwsze efekty realizowanych projektów poddziałania 3.3.3 w kontekście przychodów ze sprzedaży na eksport ujawniają się w analizach kontrfaktycznych. Beneficjenci poddziałania odnotowali wyższy wzrost przychodów ze sprzedaży na eksport między rokiem 2015 a 2018 niż przedsiębiorcy nieobjęci wsparciem. Średni przychód beneficjentów z tego tytułu w 2018 roku wynosił 17,6 mln zł. Wśród beneficjentów rośnie też średni udział przychodów z eksportu w przychodach ogółem: z 25% w 2015 roku do 31% w 2018. U nie-beneficjentów, odsetek ten oscylował na poziomie 30% przez cały analizowany okres. Należy zaznaczyć, że szybsze tempo wzrostu przychodu z eksportu obserwowane u beneficjentów jest efektem sprzedaży towarów, a nie produktów. Tempo wzrostu przychodu z eksportu produktów pomiędzy beneficjentami i nie-beneficjentami pozostaje na podobnym poziomie. Wynik ten jest o tyle niepokojący, że działanie 3.3.3 jest skierowane szczególnie na promocję produktów i to one mają stać się osią budowy strategii eksportowej. Z drugiej strony brak różnic w zakresie efektów mierzonych przez wartość sprzedaży produktów, można uzasadniać wciąż wczesnym momentem pomiaru.

Z uwagi na niewielki odsetek firm, którym udało się osiągnąć przychód z działalności eksportowej, trudno wnioskować o znaczeniu realizowanych projektów dla konkurencyjności firm. Na początkowym etapie realizacji projektów poddziałania 3.3.3, beneficjenci biorący udział w „Barometrze Innowacyjności”, stwierdzili, że przystąpienie do „Go to Brand” ma znaczenie dla zatrudnienia i kosztów operacyjnych przedsiębiorstw, w związku z wysiłkiem jaki muszą włożyć w realizację projektu. W tym samym badaniu podkreślano też, że projekt będzie miał duże znaczenie dla rozwoju produktu, prawdopodobnie w związku z koniecznością dostosowania go do rynku zewnętrznego. Na dynamiczniejszy wzrost liczby etatów wśród beneficjentów niż przedsiębiorstw nieobjętych wsparciem wskazują także analizy kontrfaktyczne. Należy jednak wziąć pod uwagę, że dane dotyczą okresu największej kumulacji działań w projektach. Tym samym, tworzone miejsca pracy mogą być związane bezpośrednio z realizacją projektów i nie mieć trwałego charakteru.

Spodziewany jest wpływ realizowanych projektów na otoczenie beneficjentów. Należy zaznaczyć na podstawie „Barometru Innowacyjności, że średnia liczba kooperantów beneficjentów poddziałania 3.3.3, w momencie rozpoczynania projektu, wynosiła 16 a średnia liczba partnerów zagranicznych 4. Ponad dwie trzecie beneficjentów poddziałania 3.3.3

wskazuje jednocześnie, że realizowany projekt będzie miał znaczenie dla pogłębienia ich współpracy z otoczeniem gospodarczym.

Eksperci i beneficjenci poddziałania 3.3.3 oceniają, że widoczność konkurencyjnych produktów, produkowanych przez silne i rozwinięte przedsiębiorstwa może wzmacniać gospodarczy wizerunek Polski na arenie międzynarodowej i poprawiać rozpoznawalność Marki Polskiej Gospodarki. Podejmowane działania pozwalają polskim przedsiębiorcom promować nie tylko własne produkty, ale również pokazywać potencjał polskiej gospodarki i wpływać na kreowanie wizerunku Polski na arenie międzynarodowej, jako kraju, z którym warto współpracować. Badani w ramach studiów przypadków beneficjenci zaznaczali, że pojawianie się na imprezach targowych i promocyjnych pod jedną marką narodową jest wartością dodaną programu. Zarówno beneficjenci jak i eksperci podkreślali jednak, że aby efekt budowania wspólnej marki w danych branżach był wystarczająco silny, konieczna jest konsekwencja w działaniach. Zaznaczano, że ominięcie strategicznych wydarzeń nawet w jednym roku może drastycznie obniżyć rozpoznawalność marki budowaną przez kilka lat. Dlatego zapewnienie pewnej ciągłości strategii można uznać tutaj za bardzo ważny aspekt poddziałania.

Adekwatność instrumentu wsparcia

O trafności analizowanego instrumentu może świadczyć fakt, że jego konstrukcja odpowiada najważniejszym barierom eksportowym, wskazywanym przez ekspertów ze świata nauki, mającym charakter kompetencyjny (zbyt mała wiedza przedsiębiorców o nowych, perspektywicznych rynkach), sieciowy (zbyt niskie usieciowienie przedsiębiorców, brak wiedzy o instytucjach branżowych i możliwościach eksportowych) i finansowy (zbyt wysokie koszty ekspansji w stosunku do wielkości firmy). W odpowiedzi na te wyzwania, poddziałanie 3.3.3:

- **redukuje ryzyko inwestycyjne**, jakie podejmują przedsiębiorstwa we wchodzeniu na nowe rynki. Pomoc finansowa, którą otrzymują firmy na podjęcie działań internacjonalizacyjnych sprawia, że ponoszą oni tylko część bezpośrednich kosztów ekspansji zagranicznej, a co za tym idzie mogą podejmować odważniejsze decyzje bez narażania przedsiębiorstwa na chwilową utratę płynności. Dzięki środkom poddziałania 3.3.3 skalowany jest zakres podejmowanych działań, a co za tym idzie efekty mogą być osiągnięte szybciej i na większą skalę, niż bez wsparcia.
- **posiada aspekt doradczy**. Beneficjent ma możliwość skorzystania z usługi doradczej (a do roku 2018 mógł również skorzystać z usługi szkoleniowej), wspierającej wybrany kierunek ekspansji. Przedsiębiorstwo decyduje o zakresie usługi. Ma tym samym szansę na podniesienie swojej świadomości co do wyzwań czekających go na nowym rynku oraz możliwych rozwiązań.
- **pozwała uczestnikom na bezpośredni kontakt z partnerami zagranicznymi**. Obowiązkowym elementem wsparcia jest udział w misjach zagranicznych lub imprezach

targowych. Jak podkreślają beneficjenci, najważniejszym efektem ich obecności na tych wydarzeniach jest nawiązanie kontaktów i zwiększenie usieciowienia swojego przedsiębiorstwa.

Konstrukcja instrumentu odpowiada również na część rekomendacji dotyczących publicznego wsparcia eksportowego w kontekście przedsiębiorstw ze specjalizacji KIS¹⁸⁶. W tym zakresie podziałanie 3.3.3:

- **rekomenduje wartościowe imprezy branżowe.** Branżowe Programy Promocji wskazują na te wydarzenia, które zostały uznane przez autorów programów za wartościowe dla branży, i chociaż „Go to Brand” pozostawia beneficjentowi możliwość wyboru innych metod promocji, wciąż stanowią one pewnego rodzaju wskazówkę do poszukiwań.
- **wprowadza ograniczenie geograficzne.** Branżowe Programy Promocji zawierają listę rynków perspektywicznych, mniej popularnych, o większej liczbie potencjalnych nisz rynkowych, do których z większym powodzeniem może być skierowana ekspansja beneficjenta.
- **umożliwia rozliczenia ryczałtowe,** co upraszcza skomplikowany system rozliczeń wyjazdów (delegacji) zagranicznych. Skrócono okres trwania projektów do około dwóch lat oraz wprowadzono rozliczenie ryczałtowe. Tym samym kwota przeznaczona na jeden projekt spadła do maksymalnie 100 tys. euro. Te zmiany doprowadziły do konstruowania projektów o mniejszej skali, ale większej precyzji produktowej, rynkowej i czasowej. Ci sami przedsiębiorcy realizują kilka projektów na różnych rynkach i/lub dotyczące różnych produktów.

W kontekście trafności wsparcia, wątpliwości mogą budzić uproszczone kryteria oceny wniosków wprowadzone w roku 2018, nieuwzględniające aspektu innowacyjności i konkurencyjności wspieranych produktów. Co prawda nie dotyczą one bezpośrednio meritum wdrażanego instrumentu, są jednak związane z aspektami warunkującymi osiągnięcie pożądanego efektów. Na obecnym etapie realizacji podziałania trudno ocenić, czy projekty wsparte w późniejszych naborach, nieuwzględniających wyżej wymienionych kryteriów, niosą ryzyko niższej skuteczności. Wartości wskaźników deklarowane we wnioskach o dofinansowanie nie wskazują na zaistnienie takiego ryzyka. Jeśli efektywność wnioskodawców z późniejszych naborów będzie porównywalna z beneficjentami otrzymującymi wsparcie przed zmianą, wprowadzona modyfikacja będzie mogła zostać oceniona jako słuszne uproszczenie systemu wyboru wniosków.

^{186 186} „Ocena internacjonalizacji krajowych przedsiębiorstw z obszaru specjalizacji KIS. Raport końcowy”. Bluehill Sp. z o.o., Quality Watch Sp. z o.o. na zlecenie PARP, Warszawa 2019.

Długofalowym zjawiskiem, które związane jest z umiędzynarodowieniem przedsiębiorstw MŚP, a na które uwagę zwrócili eksperci świata nauki, jest zmiana jaka powinna zajść w przedsiębiorstwach w efekcie udanego procesu eksportowego. Na problem ten zwracali uwagę zarówno eksperci, jak i sami beneficjenci. Nawiązanie dużych kontraktów międzynarodowych stawia małe czy średnie przedsiębiorstwo przed koniecznością zmiany modelu biznesowego i restrukturyzacji firmy w obliczu pojawiających się nowych lub bardziej złożonych zadań i zleceń z zagranicy. Pojawiające się wyzwania związane np. z zarządzaniem bazami kontaktów, skalowaniem produkcji, dystrybucją, które mogą budzić szereg obaw i trudności zarówno organizacyjnych jak i finansowych. Często jest to duże wyzwanie dla przedsiębiorstw, szczególnie jeśli przechodzą przez ten proces szybko i bez wsparcia.

Oferowany instrument zakłada na poziomie efektów końcowych, że osiągnięty przychód ze sprzedaży na eksport wpłynie na polepszenie sytuacji finansowej wpieranych przedsiębiorstw i tym samym będzie motorem napędowym podejmowania przez przedsiębiorców dalszych inwestycji. Nieumiejętność radzenia sobie z wyzwaniami, jakie stwarzają nowe kontrakty może stać na przeszkodzie w osiągnięciu tych efektów.

Proporcjonalność pomocy

Jak zaznaczono wcześniej, z uwagi na początkowy etap realizacji poddziałania 3.3.3, analiza stosunku osiągniętych efektów do poniesionych nakładów będzie obarczona niedoskonałością posiadanych na tym etapie danych.

Zdecydowana większość beneficjentów wybrała dofinansowanie w formie pomocy de minimis. Dopuszcza ona większą intensywność dofinansowania w stosunku do kosztów własnych beneficjenta. W umowach zakontraktowanych do końca 2019 r., beneficjenci zobowiązali się do poniesienia inwestycji prywatnych o łącznej wartości 235 mln zł, przy łącznej sumie przyznanego dofinansowania na poziomie 473 mln zł, co oznacza, że wyniosą one 33% wartości realizowanych projektów. Umowy, których intensywność wsparcia wynosi poniżej 60% stanowią tylko 8% wszystkich podpisanych kontraktów. Wśród podpisanych umów 43% zakłada dofinansowanie na poziomie 80% i wyższym. Tak wysoka intensywność dofinansowania jest związana z wysokim odsetkiem mikro i małych firm biorących udział we wsparciu oraz najczęściej wybieranej przez nich formy pomocy, zezwalającej na wysoki udział dotacji w kosztach kwalifikowalnego projektu. Należy również pamiętać, że nominalna wysokość przyznawanych dotacji nie jest wysoka: jej średnia wartość to 397,8 tys. zł. Jest ona jedną z najniższych wśród wszystkich poddziałań POIR.

Dwoma najbardziej wymiernymi wskaźnikami efektu założonymi dla poddziałania 3.3.3 jest liczba kontraktów zagranicznych podpisanych w efekcie działań promocyjnych i przychód ze sprzedaży na eksport. W projektach zakończonych, średnia liczba nawiązanych kontraktów zagranicznych na 100 tys. zł dzielonego dofinansowania wyniosła 1,3. Należy pamiętać, że na

moment badania jedynie w 42% zakończonych projektów zgłoszono podpisanie takich umów, a oczekuje się, że efekt ten będzie jeszcze raportowany w kolejnych cyklach sprawozdawczych.

Co do przychodu z eksportu, w projektach zakończonych średni przychód na jeden podpisany kontrakt zagraniczny wyniósł 2,1 mln zł. Z kolei średni przychód na 100 tys. zł udzielonego dofinansowania sięgnął niemal 3,3 mln zł. Również w tym przypadku należy pamiętać, że przychód nie został zaraportowany przez ponad połowę beneficjentów, którzy zakończyli projekt. Biorąc pod uwagę tylko projekty, w których wdrożenie zakończyło się osiągnięciem przychodu, średni przychód przypadający na 100 tys. zł dofinansowania wyniósł 7,6 mln zł.

Patrząc na stosunek przychodu jaki osiągnięto w wyniku realizacji zakończonych projektów do kwoty ich dofinansowania, można mówić o dużym zwrocie z inwestycji publicznej. Jeśli przedsiębiorstwa o zerowym przychodzie odniosą podobny wynik na tym wskaźniku w kolejnych cyklach sprawozdawczych, będzie można mówić o dużym sukcesie poddziałania 3.3.3 i efektach nieproporcjonalnie wysokich do wartości udzielonego dofinansowania.

8.9.4. Wnioski i rekomendacje dla instrumentu wsparcia

Poddziałanie 3.3.3 jako instrument wsparcia MŚP w celu aktywizowania ich działalności na rynkach zagranicznych i podejmowania w tym celu działań rozwojowych, wydaje się być trafny. W czytelny sposób odpowiada na najważniejsze wyzwania stojące przed eksporterami: poszerza wiedzę w efekcie dostępu do usług doradczych, pozwala na zdobycie kontaktów podczas misji i targów zagranicznych i oferuje wsparcie finansowe działań promocyjnych. Ponadto, jest wpisany w szeroką strategię publicznego wspierania eksportu. Kierunki ekspansji beneficjentów oraz zakres działań promocyjnych zostały bowiem jasno określone w Programach Promocji, co ukierunkowuje wsparcie poddziałania 3.3.3 na najbardziej obiecujące sektory i rynki.

Efekty krótkoterminowe założone w projektach są widoczne niemal natychmiast. Przedsiębiorcy przygotowują promocję i biorą udział w imprezach zagranicznych, nawiązując kontakty handlowe. Korzystają również z doradztwa proeksportowego.

Na obecnym etapie wdrożenia poddziałania, dopiero pierwsi beneficjenci raportują osiągnięcie końcowych efektów pomocy, w postaci podpisanych kontraktów i osiągniętych przychodów ze sprzedaży na eksport. Średni przychód z przeprowadzonych przez nich transakcji sprzedażowych jest na satysfakcjonującym poziomie i świadczy o wysokim zwrocie z udzielonego dofinansowania. Część przedsiębiorstw już przekroczyła poziom przychodu zadeklarowany we wniosku o dofinansowanie. Trudno jednak na obecnym etapie powiedzieć na ile taki poziom realizacji efektów będzie powszechny dla reszty beneficjentów. Jeśli osiągną oni podobne wyniki, będzie można mówić o dużym sukcesie poddziałania 3.3.3.

Ryzyko dla możliwości osiągnięcia celów przez analizowany instrument stwarza niepewna sytuacja społeczna i gospodarcza wywołana przez pandemię COVID – 19. Ograniczenia

mobilności, a także kondycja przedsiębiorstw i sytuacja na rynkach zagranicznych z pewnością wpłyną na decyzje rozwojowe i eksportowe firm objętych wsparciem.

Wśród rekomendacji, których wdrożenie może mieć pozytywny wpływ na realizację tego wsparcia proeksportowego w przyszłości, należy wymienić:

- Wskazanie na wiarygodne firmy doradcze (np. przez certyfikację, akredytację albo znak jakości). Mniejsze przedsiębiorstwa często borykają się z trudnościami związanymi ze znalezieniem fachowej, celowej usługi doradczej dotyczącej danego rynku – bardzo pomocne byłoby stworzenie bazy lub sieci wiarygodnych ekspertów, którzy znaliby specyfikę prowadzenia działalności na wskazanych rynkach.
- Zapewnienie wsparcia dla przedsiębiorstw w skalowaniu ich działalności. Jak wskazywali eksperci, ważnym wyzwaniem, przed jakim stoją polskie firmy eksportowe, jest możliwość skalowania działalności po podpisaniu kontraktów zagranicznych. Zamówienia od partnerów zagranicznych stwarzają wiele nowych wyzwań organizacyjnych, związanych między innymi ze zmianą modelu biznesowego, zarządzaniem bazami kontaktów, skalowaniem produkcji czy logistyką dostaw. Rekomenduje się rozważanie uruchomienia wsparcia doradczego na tym etapie realizacji zamówień zagranicznych.
- Decentralizacja wsparcia. Bardzo duża liczba beneficjentów sprawia, że obsługa wsparcia przez departament wdrażający PARP staje się trudna do realizacji. W kolejnych perspektywach finansowych należy wziąć pod uwagę możliwość realizacji tego typu wsparcia z pomocą operatorów czy akceleratorów. Takie instytucje mogłyby odciążać zarówno departament wdrażający, jak i samych przedsiębiorców w kwestiach obsługi administracyjnej realizacji projektu. Poza tym, odpowiednio wyselekcjonowane IOB mogłyby służyć mniej doświadczonym beneficjentom w znalezieniu wartościowego doradztwa i konsultować wyzwania merytoryczne pojawiające się w projektach.
- Kontynuacja działań związanych z Marką Polskiej Gospodarki. Jak wskazywały badania z wcześniejszej perspektywy finansowej, a także wypowiedzi ekspertów i samych beneficjentów, kluczem do osiągnięcia efektów wizerunkowych związanych z marką narodową jest konsekwencja. Kontynuowanie działań związanych z budowaniem spójnego wizerunku może prowadzić do umacniania efektów wypracowanych przez ostatnie lata.
- Kontynuacja starań w uproszczeniu strony finansowej i sprawozdawczej realizacji projektów z zakresu promocji eksportu. Skomplikowany system rozliczania ponoszonych kosztów oraz sprawozdawania podejmowanych działań sprawia, że obsługa projektów po stronie PARP i beneficjentów pochłania znaczne zasoby. Kontynuowanie uproszczeń może skutkować szybszym procedowaniem projektów.

9. Aneks

9.1. Ewaluacja pomocy publicznej PARP w ramach POIR 2014-2020 – raport w języku angielskim

9.2. Weryfikacja teorii zmiany instrumentów niekluczowych – analizy szczegółowe

9.3. Szczegółowy opis metodologii ewaluacji
