



Rzeczpospolita
Polska



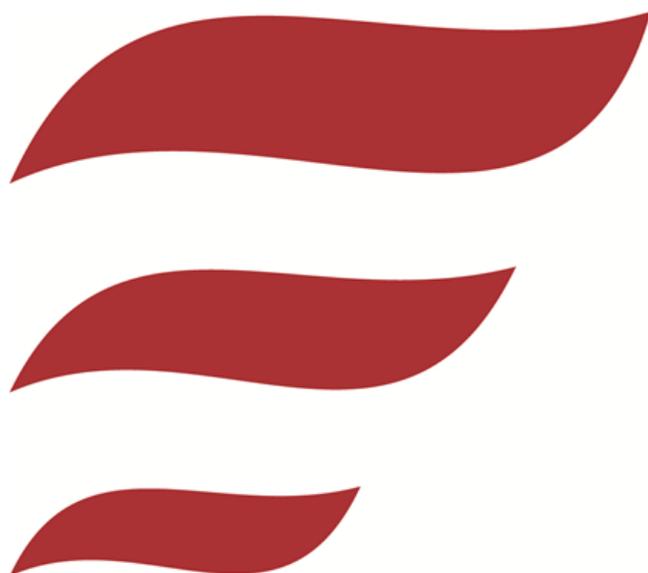
Unia Europejska



Recenzja materiału „Dostawcy towarów i usług w projektach innowacyjnych POIR 2014-2020”

Jan Hagemeyer

Raport powstał w ramach projektu współfinansowanego z Europejskiego Funduszu Rozwoju
Regionalnego



Dokument będący przedmiotem recenzji zawiera analizę przepływów wydatków od beneficjentów Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój (POIR) do ich dostawców. Według autorów analiza ma na celu: „Identyfikację łańcuchów powiązań gospodarczych oraz wartości przepływów towarów i usług pomiędzy beneficjentami oraz kontrahentami, pośrednio zaangażowanymi w realizację projektów innowacyjnych POIR”. Przeprowadzona analiza odpowiada przede wszystkim na pytania: Ile wydali beneficjenci programu (w podziale na odpowiednie działania POIR, KIS oraz PKD)? W jakich sektorach koncentrowały się zakupy? Skąd pochodziły zakupy w ramach kraju? Jaki udział pochodził z zagranicy? Te pytania są niewątpliwie ważne w kontekście wpływu programu na gospodarkę, tzn. dostarczają informacji dot. efektów rozlewania się (*ang. spillovers*) efektów programu na inne przedsiębiorstwa, sektory i regiony.

Sama analiza skupia się również na podziale krajowe/zagraniczne, czyli odpowiedzi na pytanie: „ile środków zostaje w kraju”. W kontekście celów odnoszących się do zwiększenia innowacyjności, otwartość i międzynarodowa adopcja technologii są istotnymi elementami procesu innowacyjnego i w tym sensie, może być pożądane, aby pewna część wydatków była przeznaczona na zakupy zagraniczne i powiązany z nimi transfer technologii. Polska jest krajem o niskim poziomie innowacyjności, na co wskazują ogólnie dostępne wskaźniki. Innowacje od podstaw w bardzo konkurencyjnym środowisku międzynarodowym, obarczone są gigantycznym kosztem wejścia, a korzystanie z obecnego światowego stanu wiedzy i technologii pozwala ten koszt znacząco ograniczyć. W związku z tym, z punktu widzenia przede wszystkim efektywności końcowej i efektywności wsparcia, nie powinno się ograniczać zakupów z zagranicy, ponieważ te zakupy powiązane są z transferem technologii, to znaczy, faktycznie interesuje nas aby zakupy inwestycyjne pochodziły z krajów, które znajdują się w danej dziedzinie na tzw. granicy technologicznej (*ang. technological frontier*) Co więcej, jak wskazują badania empiryczne¹, zagraniczne zakupy dóbr inwestycyjnych powiązane są z wyższą produktywnością przedsiębiorstw w porównaniu do przedsiębiorstw, które takich zakupów nie prowadzą, a wzrost efektywności pozwala na łatwiejsze pokrycie kosztów powiązanych z eksportem i ułatwia prowadzenie działalności eksportowej. Ponadto, efekty produktywnościowe zakupów tychże dóbr „rozlewają” się wzdłuż i wszerz łańcucha produkcji, czyli przede wszystkim do pozostałych przedsiębiorstw w sektorze, a także przedsiębiorstw krajowych dostarczających do niego dóbr pośrednich.² Tym samym, w mojej opinii, bezpośrednie pobudzanie lokalnej gospodarki poprzez powiązania popytowo-podażowe jest pożądane, ale tylko w zakresie nie ograniczającym potencjalnych efektów produktywnościowych, tzn. w sytuacji gdy mamy możliwość dostaw z podmiotów oferujących rozwiązania o różnym stopniu zaawansowania, podmioty krajowe powinny być

¹ Zob. np. Jan Hagemejer, Marcin Kolasa, 2011. "Internationalisation and Economic Performance of Enterprises: Evidence from Polish Firm-level Data," *The World Economy*, Wiley Blackwell, vol. 34(1), s. 74-100.

² Jan Hagemejer & Marcin Kolasa, 2011. "Internationalisation and Economic Performance of Enterprises: Evidence from Polish Firm-level Data," *The World Economy*, Wiley Blackwell, vol. 34(1), pages 74-100, January.

preferowane tylko wtedy gdy oferowane przez nie rozwiązania są nie gorsze niż oferowane przez podmioty zagraniczne.

Niezależnie od pewnych uwag krytycznych przedstawionych poniżej, przeprowadzona analiza jest z pewnością wartościowa. Dostarcza ona informacji na temat przepływów w gospodarce, które nie są w publicznie dostępnych danych dostępne. W szczególności dostarcza informacji o swoistych przepływach międzygałęziowych, czyli zakupach przedsiębiorstw w ramach klasyfikacji wynikającej z obszaru programu wsparcia, rodzaju inteligentnej specjalizacji oraz PKD. Samo to mapowanie jest znaczącą informacją komplementarną do struktury międzygałęziowej gospodarki. Dodatkowo dostarcza podobnego mapowania w ujęciu międzynarodowym.

Uwagi szczegółowe:

1. Sformułowanie „zakupy” nie jest wystarczająco precyzyjne. Co do zasady, mogą to być zakupy związane z działalnością inwestycyjną lub zakupy związane z dobrami pośrednimi. Rozróżnienie to ma zasadnicze znaczenie: zakupy dóbr pośrednich wiążą się w bezpośredni sposób z procesem produkcji i sugerują zawiązanie się długotrwałych powiązań, co będzie miało faktyczny trwały wpływ na wartość dodaną generowaną w kraju czy za granicą. Z kolei zakupy inwestycyjne mają charakter bardziej jednorazowy, związany z rozpoczęciem procesu produkcji, dostarczania usług czy z procesem innowacyjnym. Efekty tych zakupów będą również różne w zależności od horyzontu czasowego, tzn. proces inwestycyjny w naturalny sposób będzie oddziaływał długookresowo, tzn. jednorazowe wydatki będą generować strumień wartości dodanej w przyszłości, podczas gdy wydatki pośrednie związane są jedynie z działalnością bieżącą. Sformułowanie „łańcuchy dostaw” powiązane jest raczej z dostawami dóbr pośrednich niż z dobrami inwestycyjnymi, tzn. zakupy dóbr inwestycyjnych nie wpływają bezpośrednio na kalkulację wartości dodanej danego sektora. Wpływają one na wartość dodaną danego sektora w sposób pośredni, po pierwsze, przez wzrost (lub odnowienie) zasobu kapitału (co może zwiększyć wolumen produkcji, ale niekoniecznie zwiększa wartość dodaną na jednostkę produktu) lub poprzez jego unowocześnienie lub ulepszenie stosowanej technologii, co może oddziaływać na wzrost produktywności, wzrost jakości, a co za tym idzie, faktyczną zawartość krajowej wartości dodanej w jednostce produkcji.
2. Powyższy punkt ma znaczenie m.in. dla spodziewanej struktury sektorowej zakupów. Wydatki inwestycyjne będą skupione wokół produkcji maszyn i urządzeń oraz innego sprzętu, sektora budownictwa i zakupu wartości niematerialnych i prawnych z sektorów usługowych, z kolei dobra pośrednie będą miały bardziej zróżnicowaną strukturę zależną od sektora docelowego.
3. W analizie brakuje informacji na temat wielkości przedsiębiorstw i sektora (prywatny/publiczny/mieszany). Tego typu informacje pozwoliłyby ocenić, czy przepływy są jedynie w obrębie dużych przedsiębiorstw, czy też istnieją również przepływy między segmentami sektora przedsiębiorstw.

4. Podział na sektory wysokiej/niskiej techniki oparty na dość szeroko zdefiniowanych sekcjach PKD nie daje odpowiedniej dokładności, tzn. produkty sekcji oznaczonych jako wysokiej techniki mogą nie być produktami wysokiej techniki, a produkty sektorów średnich technologii mogą z kolei być produktami wysokiej techniki. To czy dobro jest produktem wysokiej czy niskiej techniki (podobnie dotyczy to usług opartych na wiedzy) może mieć niewielki związek z innowacyjnością. Nieco więcej informacji mogłaby dać analiza faktycznej zawartości faktur (przedmiotu zakupu), lecz byłaby ona znacznie bardziej pracochłonna, co więcej, faktury te mogą nie być wystarczająco szczegółowe, aby taką analizę przeprowadzić. Natomiast należy stwierdzić, że w świetle pożądanej innowacyjności projektów, udział usług opartych na wiedzy oraz produktów wysokiej techniki w całości wydatków przedsiębiorstw wydaje się niski. Ze względu na powyższe zastrzeżenia nie przesądza to o nieinnowacyjności prowadzonych projektów, ale struktura zakupów mogłaby zostać wykorzystana w analizie *ex post* programów wsparcia
5. Nadreprezentacja Mazowska wynika nie tylko z różnic w ekonomicznej wielkości tego województwa w stosunku do pozostałych województw, ale też z faktu, że wiele z dużych i średnich przedsiębiorstw mają siedziby w Warszawie, i tam też wystawiane są faktury, co często zaburza wnioski z badań empirycznych na poziomie przedsiębiorstw. Tymczasem zakłady produkcyjne i powiązane z nimi zatrudnienie może być ulokowane w innym województwie.
6. Znaczna część zakupów realizowana jest poprzez sektor handlu. Z jednej strony zaburza to wyniki analizy, ponieważ sektor handlu jest jedynie pośrednikiem pomiędzy producentami, a zatem nie wiadomo *de facto*, czy kupowane dobra są krajowe czy zagraniczne i z jakiego sektora pochodzą. Ponadto, sekcja PKD to jedynie główny obszar działalności przedsiębiorstwa, co również oznacza, że powyższe ograniczenie może dotyczyć również dostawców innych sektorów. Inną implikacją jest to, że zakupy pochodzące z sektora handlu mają charakter standardowy, tzn. zakupy te obejmują przede wszystkim gotowe wyroby mające charakter ogólnodostępny, a nie specjalizowane autorskie rozwiązania. Podobnie, znacząca koncentracja dostawców węzłowych KIS wskazuje na to, że struktura przedmiotowa wydatków przedsiębiorstw jest podobna, co wydaje się potwierdzać powyższą tezę.
7. Sformułowanie „zysk netto” stosowane w analizach przepływów funduszy między województwami uważam za nieszczyśliwe. Zysk jest wypracowany na działalności podmiotu, a to czy bilans przepływów w ramach danego województwa jest dodatni czy ujemny od tego podmiotu w tym przypadku nie zależy. W szczególności, województwa, które nie są beneficjentami będą miały z definicji dodatni „zysk”. W tym sensie „zysk”, który jest normalnie zjawiskiem pożądanym jest tutaj *de facto* niepożądany, tzn. im bardziej ujemny jest zysk, tym większe jest rozlewanie się wydatków na inne województwa. Ponadto, zwróćmy uwagę, że miara ta w ogóle nie odnosi się do efektu programu, czyli do tego, że program ten zwiększać innowacyjność, co może przynieść faktyczny zysk dla przedsiębiorstw będących

beneficjentami. Jednocześnie, nawiązując do poprzednich uwag, kontrahent może być jedynie pośrednikiem w zakupach a te mogą pierwotnie pochodzić z innego regionu czy innego kraju.

8. Powiązanie branży kontrahenta i beneficjenta jest naturalnym zjawiskiem, w szczególności w przetwórstwie przemysłowym. Analiza tablic przepływów międzygałęziowych wskazuje, że największy udział kosztów kupowanych dóbr pośrednich większości sektorów w Polsce (i innych krajach) pochodzi z tego samego sektora produkcji.
9. Posiadając mapowanie między PKD beneficjenta i dostawcy można porównać przepływy międzygałęziowe wynikające z programu, z faktycznymi przepływami międzygałęziowymi wynikającymi z tablicy przepływów międzygałęziowych. Pozwoli to na ocenę czy przepływy te wynikają z faktycznej struktury gospodarki czy jednak oddziałują w kierunku innym niż ta struktura by sugerowała. Jeżeli rozlewanie się wydatków po sektorach gospodarki jest w polu zainteresowania alokującego środki, to wynikiem takiej analizy mogłoby być narzędzie do prognozowania tych przepływów.
10. Wyniki zgodne są w dużej mierze z intuicją: tzn. wydatki przedsiębiorstw w sensie PKD odpowiadają w dużej mierze strukturze polskiej gospodarki (a także tego jak wygląda struktura zakupów inwestycyjnych przedsiębiorstw). Podobnie wygląda struktura geograficzna zakupów pochodzących z zagranicy, z wyjątkiem nieco wyższego niż spodziewany udział Austrii, co można tłumaczyć relatywnie wysokim poziomem innowacyjności tego kraju i znaczącym udziałem nowoczesnego przemysłu w jego PKB. Tym samym nieco dziwi wysoki udział Włoch, które wprawdzie są jednym z największych partnerów handlowych Polski, ale nie znajdują się w czołówce innowacyjności w Europie. Prawdopodobnie w tym kontekście warto byłoby spojrzeć na bardziej szczegółowe dane, tzn. np. na udział Włoch i innych partnerów w podziale na poszczególne KIS, jako że KIS są bardzo heterogeniczne sektorowo.

Podsumowując, recenzowane badanie stanowi istotny zbiór informacji o realizowanych w ramach POIR projektach na temat efektów „rozlewania” się wydatkowanych w ramach programów wsparcia funduszy. Zebrane w ramach prac dane mogą być pomocne w ocenie *ex post* tychże programów, w szczególności w kontekście oceny faktycznych efektów programu na innowacyjność przedsiębiorstw, a co za tym idzie, na dynamikę ich rozwoju, możliwość ekspansji międzynarodowej i poziom produktywności.