

## Raport końcowy

Badanie ewaluacyjne pt.

„Ewaluacja regionalnej pomocy inwestycyjnej  
w zakresie celu tematycznego 3 w obszarze wzmocnienia  
konkurencyjności mikroprzedsiębiorstw oraz małych i średnich  
przedsiębiorstw w ramach regionalnych programów operacyjnych na  
lata 2014-2020”



EVALU Sp. z o.o. (lider konsorcjum)  
(dawniej Agrotec Polska Sp. z o.o.)

ul. Dzika 19/23 lok. 55  
00-172 Warszawa

tel.: 22 403-80-26

fax: 22 403-80-25

e-mail: [evalu@evalu.pl](mailto:evalu@evalu.pl)



Stowarzyszenie Na Rzecz Rozwoju Rynku  
Pracy S-T-O-S

(partner konsorcjum)

ul. Jana Brożka 18/45

01-451 Warszawa

e-mail: [stos@stos.org.pl](mailto:stos@stos.org.pl)



WiseEuropa

(partner konsorcjum)

Aleje Jerozolimskie 99 lok. 18

02-001 Warszawa

e-mail: [office@wise-europa.eu](mailto:office@wise-europa.eu)

# SPIS TREŚCI

<b>WYKAZ SKRÓTÓW .....</b>	<b>4</b>
<b>STRESZCZENIE.....</b>	<b>6</b>
<b>SUMMARY .....</b>	<b>18</b>
<b>1 WPROWADZENIE .....</b>	<b>31</b>
1.1 Uzasadnienie badania .....	31
1.2 Cel badania .....	31
1.3 Zakres badania.....	32
1.4 Koncepcja badania oraz metody i techniki badawcze.....	32
1.5 Analizy kontrfaktyczne .....	36
1.6 Modelowanie makroekonomiczne.....	36
<b>2 REGIONALNA POMOC INWESTYCYJNA W RPO 2014-2020 W POLSCE .....</b>	<b>38</b>
2.1 Regionalna Pomoc Inwestycyjna .....	38
2.2 Logika interwencji w CT3.....	42
2.3 Typy instrumentów wsparcia .....	49
2.4 Alokacja finansowa.....	54
2.5 Stan realizacji.....	56
2.6 Charakterystyka beneficjentów instrumentów wsparcia CT3 w RPO 2014-2020.....	69
<b>3 EFEKTY REGIONALNEJ POMOCY INWESTYCYJNEJ .....</b>	<b>76</b>
3.1 Efekt zachęty (Incentive effect).....	76
3.2 Dodatkowość inwestycyjna ( <i>input additionality</i> ) .....	84
3.3 Nakłady na działalność B+R .....	94
3.4 Dodatkowość wynikowa ( <i>output additionality</i> ) .....	97
3.4.1 Efekty bezpośrednie – pozytywne.....	97
3.4.2 Efekty bezpośrednie – negatywne .....	149
3.4.3 Efekty pośrednie na poziomie mikroekonomicznym .....	162
3.5 Efekty pośrednie na poziomie makroekonomicznym .....	166
3.5.1 Efekty pośrednie na poziomie makroekonomicznym - pozytywne.....	166
3.5.2 Efekty pośrednie na poziomie makroekonomicznym – negatywne .....	176
<b>4 WNIOSKI.....</b>	<b>179</b>
<b>5 REKOMENDACJE .....</b>	<b>208</b>
<b>6 TABELA REKOMENDACJI.....</b>	<b>213</b>
<b>7 ZAŁĄCZNIKI.....</b>	<b>219</b>
7.1 Charakterystyka beneficjentów instrumentów wsparcia CT3 w RPO 2014-2020 - tabele .	219
7.2 Poziom realizacji wskaźników produktu i rezultatu – dane dla projektów zakończonych - tabela	230
7.3 Oszacowania efektu netto RPI – tabele.....	238
7.4 Opis analiz kontrfaktycznych.....	248

## WYKAZ SKRÓTÓW

B+R	Badawczo-rozwojowe
BAEL	Badanie Aktywności Ekonomicznej Ludności
CATI	Wspomagany komputerowo wywiad telefoniczny (Computer-assisted telephone interview)
CAWI	Wywiad wspomagany komputerowo przy pomocy strony internetowej (Computer Assisted Web Interview)
CT	Cel Tematyczny
DID	Difference in Difference
EFRR	Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego
EFSI	Europejskie Fundusze Strukturalne i Inwestycyjne
FGI	Zogniskowany wywiad grupowy (Focus group interview)
GUS	Główny Urząd Statystyczny
IOB	Instytucje otoczenia biznesu
IP	Instytucja Pośrednicząca
IZ	Instytucja Zarządzająca
JST	Jednostka samorządu terytorialnego
KE	Komisja Europejska
KOP	Komisja oceny projektów
MMSP	Mikro małe i średnie przedsiębiorstwa
MSP	Małe i średnie przedsiębiorstwa
OP	Oś Priorytetowa
OZE	Odnawialne źródła energii
PARP	Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości
PI	Priorytet Inwestycyjny
PKB	Produkt Krajowy Brutto
PKD	Polska Klasyfikacja Działalności
PO IG	Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka
PO IR	Program Operacyjny Inteligentny Rozwój
PO KL	Program Operacyjny Kapitał Ludzki
PSM	Propensity Score Matching
RDD	Regression Discontinuity Design
RPI, Program	Regionalna Pomoc Inwestycyjna

RSI	Regionalne specjalizacje inteligentne
RPO	Regionalny Program Operacyjny
RPDS	Regionalny Program Operacyjny Województwa Dolnośląskiego na lata 2014-2020
RPKP	Regionalny Program Operacyjny Województwa Kujawsko Pomorskiego na lata 2014-2020
RPLB	Regionalny Program Operacyjny Województwa Lubuskiego na lata 2014-2020
RPLD	Regionalny Program Operacyjny Województwa Łódzkiego na lata 2014-2020
RPLU	Regionalny Program Operacyjny Województwa Lubelskiego na lata 2014-2020
RPMA	Regionalny Program Operacyjny Województwa Mazowieckiego na lata 2014-2020
RPMP	Regionalny Program Operacyjny Województwa Małopolskiego na lata 2014-2020
RPOP	Regionalny Program Operacyjny Województwa Opolskiego na lata 2014-2020
RPPD	Regionalny Program Operacyjny Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020
RPPK	Regionalny Program Operacyjny Województwa Podkarpackiego na lata 2014-2020
RPPM	Regionalny Program Operacyjny Województwa Pomorskiego na lata 2014-2020
RPSL	Regionalny Program Operacyjny Województwa Śląskiego na lata 2014-2020
RPSW	Regionalny Program Operacyjny Województwa Świętokrzyskiego na lata 2014-2020
RPWM	Regionalny Program Operacyjny Województwa Warmińsko-Mazurskiego na lata 2014-2020
RPWP	Regionalny Program Operacyjny Województwa Wielkopolskiego na lata 2014-2020
RPZP	Regionalny Program Operacyjny Województwa Zachodniopomorskiego na lata 2014-2020
SL2014	Centralny System Teleinformatyczny
SOPZ	Szczegółowy Opis Przedmiotu Zamówienia
SOR	Strategia Odpowiedzialnego Rozwoju
SUDOP	System Udostępniania Danych o Pomocy Publicznej
SZOOP	Szczegółowy Opis Osi Priorytetowych
TBE	Theory Based Evaluation - ewaluacja bazująca na teorii
TFUE	<i>Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej</i>
TIK	Technologie informacyjno-komunikacyjne
UE	Unia Europejska
UoD	Umowa o dofinansowanie
UP	Umowa Partnerstwa
WoD	Wniosek o dofinansowanie

## STRESZCZENIE

### Uzasadnienie i cel badania

W ramach szesnastu regionalnych programów operacyjnych udzielana jest regionalna pomoc inwestycyjna. Zgodnie z zapisami Rozporządzenia Komisji (UE) nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. jest to pomoc o znacznej skali (przewyższającej 150 mln euro rocznie). Taka pomoc podlega ewaluacji, która powinna ocenić, czy nie prowadzi ona, ze względu na swoją skalę, do zakłócenia konkurencji i wymiany handlowej na jednolitym rynku europejskim.

Celem badania jest dostarczenie wiedzy i dowodów na temat skuteczności i efektywności regionalnej pomocy inwestycyjnej udzielanej w regionalnych programach operacyjnych 2014-2020 w Polsce, a także jej proporcjonalności i odpowiedniości w kontekście wpływu na jednolity rynek.

W ramach tej ewaluacji poszukuje się odpowiedzi na trzy podstawowe pytania badawcze: (1) czy pomoc publiczna przyniosła pozytywne efekty, zgodnie ze swoimi celami; (2) czy w wyniku interwencji powstały jakieś negatywne efekty, które mogą zakłócić konkurencję na rynku; (3) czy w kontekście odpowiedzi na dwa powyższe pytania zastosowany instrument pomocy można uznać za proporcjonalny i adekwatny, tj. pozytywne efekty przeważają nad negatywnymi dla konkurencyjności. Jeśli nie, to jakich zmian należy dokonać, aby osiągnąć cele interwencji bez zakłócania rynku?

Przedmiotem ewaluacji są przedsięwzięcia realizowane w ramach regionalnych programów operacyjnych w celu tematycznym 3 (dalej: CT3). Wzmacnianie konkurencyjności małych i średnich przedsiębiorstw.

Badanie podzielono na trzy etapy. Etap pierwszy, w którym analizowane były nakłady i efekty udzielanej w ramach RPI pomocy od początku wdrażania RPO do III kw. 2018 roku. Etap ten zakończył się Raportem cząstkowym nr 1. Etap drugi, który obejmował okres od początku realizacji RPO do II kw. 2019 r. Etap ten zakończył się Raportem cząstkowym nr 2. Niniejszy raport jest Raportem końcowym z całego badania (etap trzeci). Raport obejmuje okres od początku realizacji RPO do II kw. 2020 roku.

### Metodyka badania

W badaniu wykorzystano dane zastane, zastosowano liczne techniki pozyskiwania danych pierwotnych oraz złożone techniki analityczne. Dane zastane pochodziły przede wszystkim z systemu monitorowania polityki spójności (SL2014) jak również z lokalnych systemów informatycznych poszczególnych instytucji zarządzających RPO. Wykorzystane były także dane zgromadzone w ramach systemu ewaluacji, w tym w szczególności w Bazie Badań Ewaluacyjnych oraz w Systemie Wdrażania Rekomendacji. Na tej podstawie przeprowadzany był przegląd systematyczny badań ewaluacyjnych zrealizowanych dla okresu programowania 2014-2020 polityki spójności, dla interwencji ukierunkowanych na rozwój sektora MSP. Przedmiotem analizy gabinetowej były także dokumenty strategiczne i operacyjne poszczególnych RPO. Do oceny efektów wsparcia, w tym w szczególności na użytek analiz o charakterze kontrfaktycznym, wykorzystane były dane będące w dyspozycji GUS.

Dane pierwotne zostały pozyskane dzięki zastosowaniu takich technik badawczych jak: badania kwestionariuszowe beneficjentów i nieskutecznych wnioskodawców, indywidualne wywiady

pogłębione z przedstawicielami instytucji zarządzających i instytucji pośredniczących (po dwa w każdym regionie), wywiady telefoniczne z ekspertami oceniającymi wnioski w ramach interwencji dotyczącej regionalnej pomocy inwestycyjnej (po dwa wywiady w każdym regionie), studia przypadków u beneficjentów, którzy zakończyli projekty w 2016 roku oraz u beneficjentów, którzy rozpoczęli projekty na początku 2017/2018 roku. Zrealizowano również wywiady telefoniczne z nieskutecznie wnioskującymi, którzy są traktowani jako grupa kontrolna dla beneficjentów, u których realizowane są studia przypadku. Zrealizowano także zogniskowane wywiady grupowe z grupami respondentów reprezentujących beneficjentów, instytucje otoczenia biznesu i firmy doradcze współpracujące z wnioskodawcami i beneficjentami z województw: wielkopolskiego, dolnośląskiego i śląskiego.

W badaniu przewidziano także analizy kontrfaktyczne z wykorzystaniem danych GUS. W pierwszym etapie badania oceniono wykonalność tych analiz w oparciu o dane GUS (dostępność sprawozdań składanych do GUS przez beneficjentów i nieskutecznych wnioskodawców RPI). Ocena ta pozwoliła na postawienie następujących wniosków:

1. Do czasu zakończenia ewaluacji (rok 2020) dostępne będą wyniki składanych przez przedsiębiorstwa sprawozdań za rok 2018, ale nie za rok 2019. Efekty występujące po zakończeniu projektu będą więc mogły zostać przeanalizowane tylko dla projektów kończących się nie później niż w 2017 roku.
2. Wykorzystanie formularza SP pozwala objąć analizami blisko połowę beneficjentów RPI. Brak jest danych dla mikroprzedsiębiorstw, których nie obejmują te same obowiązki sprawozdawcze, co większych przedsiębiorstw. Inne formularze są wypełniane przez mniejsze grupy przedsiębiorstw.
3. Przeprowadzenie analiz kontrfaktycznych w oparciu o dane z formularzy GUS na poziomie pojedynczego RPO jest możliwe tylko w przypadku niektórych województw. W pozostałych przypadkach liczba zidentyfikowanych beneficjentów RPI jest zbyt mała, by można było uzyskać wiarygodne oszacowanie efektu netto.
4. Na etapie opracowywania raportu finalnego możliwe jest podjęcie próby porównania względnego efektu netto różnych rodzajów wsparcia, pod warunkiem podziału beneficjentów RPI pod względem otrzymanego rodzaju wsparcia na niewielką liczbę podgrup o zbliżonej liczebności.
5. Pierwotnym założeniem analiz kontrfaktycznych było badanie efektów najwcześniej w roku następującym po roku zakończenia projektu. Możliwość przeprowadzenia takich analiz przy wykorzystaniu danych GUS jest jednak bardzo ograniczona ze względu na niewystarczającą liczbę beneficjentów projektów kończących się nie później niż w 2017 roku. Tego typu analizy możliwe będą do przeprowadzenia jedynie na poziomie ogólnokrajowym, dla poddziałania 1.5.2 Wielkopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego oraz być może dla RPO województwa dolnośląskiego.
6. Ze względu na niewielką liczbę beneficjentów projektów kończących się nie później niż w 2017 roku, należy rozważyć zmianę celów analiz kontrfaktycznych w taki sposób, aby dotyczyły one wpływu na funkcjonowanie przedsiębiorstwa również w okresie realizacji projektu, a nie efektów występujących po zakończeniu wsparcia.

W badaniu zaplanowano ocenę efektów pośrednich interwencji na poziomie makroekonomicznym - pozytywnych i negatywnych. W metodologii badania do szacowania wpływu interwencji na wskaźniki przewidziano zastosowanie modelu makroekonomicznego, który pozwala na uwzględnienie impulsów ekonomicznych, np. w postaci interwencji publicznej, dzięki czemu można szacować wartości wskaźników w dwóch scenariuszach „z i bez interwencji” umożliwiając w ten sposób ocenę efektów netto na poziomie makro.

### **Stan wdrażania**

Na działania CT3, w których przewidziano RPI, jako jedną, lub jedyną podstawę prawną udzielania pomocy, alokowano 8,2 mld zł, co stanowi 46% całkowitej alokacji na CT3 w RPO. Tylko 4,3% kwoty zostało przeznaczone na regiony lepiej rozwinięte (Mazowsze), wyraźna jest więc finansowa koncentracja wsparcia, zgodnie z założeniami RPI, na województwach zaliczanych do tzw. słabiej rozwiniętych.

W stanowiących przedmiot badania działaniach, ogłoszono ponad 140 konkursów, w których RPI była jedną, lub jedną z podstaw prawnych pomocy (najczęściej dopuszczano łączenie RPI z pomocą de minimis. W konkursach złożonych zostało niemal 11 tysięcy wniosków dotyczących inwestycji początkowej. O wsparcie ubiegało się mniej niż 0,3% ogółu polskich przedsiębiorstw. Poszczególne nabory cieszyły się bardzo zróżnicowanym zainteresowaniem – najmniejsze dotyczyło tych, które były skierowane do wąsko określonych grup docelowych takich jak np. IOB-y, startupy-y, jednostki samorządu terytorialnego, lub dotyczyły wąsko określonego zakresu projektów. Największym zainteresowaniem cieszyły się nabory dotyczące wsparcia inwestycji w przedsiębiorstwach, w których nie formułowano dodatkowych ograniczeń przedmiotowych, lub podmiotowych. Całkowita wartość zamierzeń inwestycyjnych, które chcieli zrealizować wnioskodawcy wynosiła około 32,7 mld zł.

Liczba zawartych umów dotyczących wniosków, w których przewidziano regionalną pomoc inwestycyjną wynosi 3269. Pomoc trafiła do 2913 unikatowych podmiotów, czyli 0,13% ogółu polskich przedsiębiorstw. Całkowita wartość dofinansowanych projektów wynosi 11,4 mld zł przy wartości dofinansowania wynoszącej 4,4 mld zł. Najwięcej projektów wsparto w województwach śląskim i wielkopolskim, na drugim biegunie znalazły się województwa świętokrzyskie i opolskie. Średnia wartość dofinansowanego projektu wyniosła 3,4 mln zł przy średniej wartości dofinansowania w wysokości 1,3 mln zł. W świetle danych GUS można więc przyjąć, że beneficjenci korzystający z RPI podejmowali zdecydowanie bardziej kosztochłonne przedsięwzięcia aniżeli ogół polskich przedsiębiorstw.

Aktualny (według stanu na luty 2020) poziom kontraktacji w działaniach, w których przewidziano możliwość udzielania wsparcia w oparciu o RPI wynosi 88%, co oznacza, że do rozdzielenia pozostało niecałe 800 milionów złotych.

### **Efekty Regionalnej Pomocy Inwestycyjnej**

#### *Efekt zachęty*

Zainteresowanie konkursami na dotacje na inwestycje rozwojowe, które finansowane są z RPI było duże – budżet złożonych wniosków kilkakrotnie przekraczał alokację. Duże zainteresowanie konkursami świadczy o występowaniu „zachęty”, ale nie przesądza o wystąpieniu efektu zachęty,



bowiem sam popyt nie świadczy o tym, że przedsiębiorcy uzupełniają a nie zastępują własne, lub dostępne na rynku środki inwestycyjne.

System wdrażania preferuje firmy większe, będące w lepszej sytuacji finansowej, a co za tym idzie, takie, którym łatwiej jest pozyskać środki inwestycyjne na rynku. Powodem tego są wysokie wymagania co do kondycji finansowej beneficjentów, wysokie koszty administracyjne przygotowania wniosku o dofinansowanie, konieczność prefinansowania inwestycji z własnych środków.

Dlatego też efekt zachęty w swojej „czystej postaci” (beneficjent nie zrealizowałby projektu bez udziału środków publicznych) w przypadku projektów inwestycyjnych wspieranych z RPI występuje raczej rzadko. Można natomiast mówić o efekcie zachęty rozumianym jako wpływ RPI na zmianę decyzji inwestycyjnych beneficjentów w taki sposób, że je przyspiesza (bez wsparcia podjęliby tę decyzję później), skraca realizację inwestycji (bez wsparcia byłaby realizowana dłużej) i zwiększa jej zakres (bez wsparcia jej zakres byłby ograniczony).

W badaniu wskazano na występowanie efektu zachęty rozumianego jako impuls do zmiany postaw przedsiębiorców na prorozwojową „w odpowiedzi” na możliwość pozyskania dotacji. Pojawienie się konkursu dotacyjnego daje impuls przedsiębiorcom do poznania swojej pozycji rynkowej i sformułowania „planu rozwoju” opartego, w pierwszej kolejności, na możliwości uzyskania dotacji. Ma to takie konsekwencje, że w przypadku nie uzyskania dotacji niedoszli beneficjenci próbują zwykle realizować plany rozwoju w oparciu o środki własne, lub pozyskane z rynku natomiast beneficjenci zwykle realizują kolejne inwestycje, zgodnie z wypracowanym „planem rozwoju”.

W takich przypadkach przedsiębiorcy wskazują, że taka inwestycja jest skromniejsza, mniej ambitna, jeśli chodzi o nowatorstwo rozwiązań, przesunięta w czasie, lub jej realizacja jest wydłużona.

Rozpatrywanie efektu zachęty w kontekście oczekiwanych efektów CT3 prowadzi do wniosku, że wsparcie z RPI nie skłania przedsiębiorców do podejmowania innowacyjnych, a więc ryzykownych inwestycji. Co prawda w badaniach kontrfaktycznych, na danych GUS (formularz PNT-02), uzyskano wynik potwierdzający, że dzięki RPI efekt netto polegający na wdrożeniu „innowacji produktowych nowych dla rynku” był dodatni i wyniósł 23 p.p., ale stosowana przez GUS definicja nie przesądza o jakim rynku jest mowa (lokalnym, regionalnym, krajowym czy światowym).

Według rozmówców – przedstawicieli instytucji systemu wdrażania, ekspertów współpracujących z beneficjentami i samych przedsiębiorców – niski poziom nowatorstwa wprowadzanych rozwiązań wynika ze zbyt małej skali wsparcia, która jest niewystarczająca do podjęcia wysoce innowacyjnych przedsięwzięć, a także z realnej intensywności pomocy w ramach RPI, która w praktyce jest dużo niższa niż to wynika z mapy pomocy regionalnej. Intensywność pomocy pomniejszona jest bowiem o koszty administracyjne realizacji projektów dotacyjnych. Niewielka realna intensywność pomocy nie skłania do podejmowania ryzykownych biznesowo (innowacyjnych) inwestycji.

Nie wydaje się jednak uprawnione wnioskowanie, że zwiększenie skali inwestycji, lub intensywności pomocy może tu spowodować jakiś przełom w innowacyjności zgłaszanych projektów. Badanie pomocy publicznej z RPI schematu krajowego (PO IR, 3.2.1) pokazało, że duża skala projektów (średnia wartość realizowanych projektów 3.2.1 to – 25 mln zł a w RPO - ok. 3 mln zł) nie zapewnia zwiększonej innowacyjności wdrożeń.

Barierą wydaje się raczej niedostateczny potencjał polskich MSP do realizacji innowacji przełomowych i dominująca potrzeba unowocześnienia posiadanych środków trwałych niż sama

konstrukcja instrumentów wsparcia. Należy pamiętać, że wsparcie głównie trafiło do firm małych i średnich (łącznie 80% beneficjentów). Wielkość alokacji w RPO spowodowała, że o wsparcie aplikowało ok. 5% polskich firm małych i ok. 10% firm średnich z populacji tych firm w Polsce. Tymczasem odsetek innowacyjnych przemysłowych firm małych w Polsce, które w latach 2016-2018 wprowadziły innowacje produktowe wynosi dla firm małych 12% a firm średnich 26%. Wynika stąd, że mniej więcej co druga innowacyjna firma mała i średnia aplikowała do RPI.

### Dodatkowość inwestycyjna

Analiza dodatkowości inwestycyjnej, wynikającej z działań podejmowanych w ramach polityki publicznej, koncentruje się na określeniu dodatkowych prywatnych wydatków inwestycyjnych w przedsiębiorstwie wspieranym przez państwo.

Badania ilościowe pokazują, że skala inwestycji beneficjentów dotacji z RPI, w porównaniu do nakładów inwestycyjnych ponoszonych w 2 latach poprzedzających złożenie wniosku, wzrosła niemal 2,7-krotnie, a zaangażowany kapitał prywatny – 1,7-krotnie.

Dodatkowe środki prywatne pojawiają się w wyniku konieczności zapewnienia przez beneficjenta wkładu własnego. Jeden ze składników tego wkładu własnego to minimalny wymagany wkład własny beneficjenta w koszty kwalifikowalne, determinowany dopuszczalnym poziomem intensywności pomocy. Wymóg ten wygenerował prywatne środki inwestycyjne w proporcji średnio: 1,09 zł środków prywatnych za każdą złotówkę wsparcia z RPI. W części RPO premiowano w konkursach dodatkowy wkład własny beneficjenta ponad wymagane minimum. Najwyraźniej efekty dodatkowości widać w województwach (podlaskie, warmińsko-mazurskie), które najsilniej premiowały dodatkowy wkład własny. Z kolei tam, gdzie takich zachęt nie stosowano (w lubuskim, łódzkim i wielkopolskim), nie obserwuje się praktycznie zwiększenia udziału własnego beneficjenta w kosztach kwalifikowalnych. Należy jednak pamiętać, że w tych województwach w których intensywność pomocy była mała zastosowanie dodatkowych premii za wkład własny defaworyzowałoby jeszcze bardziej firmy mikro. Dodatkowe środki prywatne na koszty niekwalifikowalne stanowiły średnio 21% kosztów całkowitych projektu. Suma tych trzech składowych daje łączny efekt w postaci 1,7 zł dodatkowych środków prywatnych wygenerowanych przez każdą złotówkę dofinansowania z RPI.

Badania kontrfaktyczne potwierdziły występowanie efektu netto dodatkowości inwestycyjnej. Zgodnie z nimi każdy tysiąc złotych dofinansowania dla beneficjentów RPI powodował zwiększenie łącznych nakładów przedsiębiorstwa o średnio 4,2 tys. zł, w tym nakładów na środki trwałe o średnio 3,6 tys. zł, a wartości zakupów maszyn i urządzeń o średnio 2,4 tys. zł. Wskazuje to na występowaniu silnego efektu dźwigni. Każdy statystyczny tysiąc złotych dofinansowania przekładał się na zwiększenie nakładów przedsiębiorstwa ze środków własnych o 2,4 tys. zł, w tym nakładów na środki trwałe o 1,9 tys. zł. Zgodnie z wynikami analiz kontrfaktycznych, 28% beneficjentów finansowało nakłady z krajowych kredytów, lub pożyczek wyłącznie z powodu otrzymania regionalnej pomocy inwestycyjnej.

Efekt netto w postaci zwiększenia nakładów rośnie wraz z wartością realizowanego projektu. Ta była tym większa im większa była firma – beneficjent. Zatem skierowanie, *de facto*, wsparcia RPI w RPO do firm większych (81% beneficjentów to firmy małe i średnie) wpływa pozytywnie na efektywność wykorzystania środków publicznych z RPI (większy efekt dźwigni).

### Efekty bezpośrednie pozytywne

#### *Poprawa konkurencyjności małych i średnich przedsiębiorstw*

Wsparcie bezpośrednio przedsiębiorców przyczynia się do poprawy ich konkurencyjności. W grupie wspartych przedsiębiorstw wskaźniki kondycji ekonomicznej, mierzone m.in. przychodami, wydajnością, wejściem na nowe rynki, zwiększeniem udziału w rynku, poprawiły się w stosunku do roku poprzedzającego złożenie wniosku o dofinansowanie. Obie grupy odnotowały pozytywne zmiany we wskaźnikach finansowych na przestrzeni lat, ale w grupie beneficjentów efekty te występują częściej i mają większe natężenie. Jednym z pośrednich efektów interwencji będzie zjawisko kuli śniegowej, gdyż wzrost konkurencyjności wspartego przedsiębiorstwa powoduje konieczność wzrostu konkurencyjności innych przedsiębiorstw na tym samym rynku.

Wyniki analiz kontrfaktycznych przeprowadzonych na danych GUS wskazują na to, iż udział w projekcie miał znaczny wpływ na wartość aktywów, przy czym dotyczy to głównie rzeczowych aktywów trwałych (ich wartość wzrosła o średnio 3,7 miliona złotych, co oznacza, że każdy tysiąc złotych dofinansowania podnosił ich poziom o średnio 3 162 złotych). Potwierdzono istotny wpływ RPI na wysokość zapasów i kapitału własnego, przy czym pełne efekty projektu uwidoczniły się po jego zakończeniu. Korzystanie z RPI pociąga również za sobą wzrost zobowiązań finansowych, co wynika z konieczności wyłożenia środków własnych na realizację projektu. W szczególności są to zobowiązania długoterminowe. Wydatki na spłatę zadłużenia przekroczyły w ciągu analizowanych czterech lat wartość otrzymanego dofinansowania (na 1000 zł dofinansowania przypadają wzrost tych wydatków o średnio 1110 zł). Jednocześnie RPI spowodowała jednak wzrost przychodów - wartość przychodów netto ze sprzedaży produktów w roku 2018 rosła o średnio 2,4 milionów złotych, co można uznać za skutek inwestycji dokonanej przy wykorzystaniu środków EFRR. Ponieważ RPI pociągała za sobą zarówno wzrost przychodów, jak i kosztów (np. wydatków na spłatę zadłużenia), nie wpływała istotnie na wynik finansowy przedsiębiorstwa. Na poziomie całego kraju nie stwierdzono też wpływu regionalnej pomocy inwestycyjnej na ponoszone przez beneficjentów koszty wynagrodzeń.

#### *Zwiększenie innowacyjności MSP*

Zaprojektowane wsparcie jest ukierunkowane na rozwój innowacyjnych produktów/usług oraz procesów. Zarówno kryteria dopuszczające jak i premiujące nadają innowacyjności wysoką wagę. Skuteczność przyjętych rozwiązań jest jednak zróżnicowana. Z jednej strony realizowane projekty powodują wprowadzanie do ofert firm nowych/ulepszonych produktów/usług (przyznało to 90,4% badanych beneficjentów) i procesów (83,2% wskazań), a istotna część z nich nie była dostępna na rynku (głównie regionalnym) w chwili ich wprowadzania; wzrasta udział przychodów firm z tytułu sprzedaży nowych/ulepszonych produktów/usług i procesów (w przypadku beneficjentów nastąpił spadek odsetka firm (z 71,1% do 43,3%), w których udział przychodów ze sprzedaży innowacyjnej wynosi do 20%, w tym aż o 30,3 p.p. zmniejszył się odsetek firm wskazujących udział do 10%, przy jednoczesnym istotnym wzroście w pozostałych kategoriach (np. w przedziale od 30 do 50%)); wzrasta świadomość zarządów firm z zakresu korzyści płynących z wprowadzenia w firmie innowacyjnych rozwiązań (co przyznało 85,8% badanych beneficjentów) oraz chęć do podejmowania kolejnych innowacyjnych projektów (wskazało tak blisko ¾ badanych). Pozytywny wpływ RPI na innowacyjność potwierdziły także analizy kontrfaktyczne. Oszacowano za ich pomocą, że każdy tysiąc

złotych przyznanego dofinansowania generował wzrost nakładów beneficjentów na działalność innowacyjną w latach 2015-2017 o średnio 1 509 zł. Analizy potwierdziły także efekty w postaci wdrożenia przez beneficjentów różnych typów innowacji. Z drugiej jednak strony, określone w obecnej perspektywie finansowej formy oraz warunki dość wolno przyczyniają się do ograniczania (względem poprzedniej perspektywy finansowej) występowania zjawiska tzw. innowacyjności fasadowej – wciąż występują projekty, co do których można stwierdzić, że są one innowacyjne tylko na papierze; w części projektów innowacje nadal nie są traktowane priorytetowo, a największy nacisk w dalszym ciągu kładziony jest na inwestycje w środki trwałe; większość badanych interesariuszy oraz wyniki innych badań ewaluacyjnych wskazują także na wciąż występujące relatywnie słabe powiązanie wyników prac B+R z wdrażanymi rozwiązaniami innowacyjnymi.

#### *Zwiększenie zatrudnienia w MSP*

Według deklaracji badanych respondentów, w przedsiębiorstwach będących beneficjentami RPI odnotowano większy wzrost zatrudnienia niż wśród nieskutecznych wnioskodawców (odpowiednio 14% i 10%). Wyniki analizy kontrfaktycznej wskazują, iż przyznanie RPI wywołuje efekt w postaci zwiększenia średniego poziomu zatrudnienia we wspartych przedsiębiorstwach o około 3 etaty. Oszacowano, że tysiąc złotych dofinansowania przynosił zwiększenie średniego rocznego poziomu zatrudnienia w latach 2015-2018 o średnio 0,0091 etatu. Oszacowano także, że 109,5 tys. wypłaconego dofinansowania generowało średnio 1 dodatkowy etat istniejący przez rok. Stwierdzono, że regionalna pomoc inwestycyjna zwiększyła liczbę zatrudnionych w przedsiębiorstwie o średnio 7,1 etatu. Analiza realizacji nie wskazuje na ryzyko nieosiągnięcia zakładanych w Programach wartości wskaźników zatrudnieniowych.

#### *Zwiększenie zakresu internacjonalizacji działalności MSP*

Udzielone wsparcie wpływa (zarówno bezpośrednio, jak i pośrednio) na internacjonalizację MSP, co jest w pełni zgodne z zapisami Umowy Partnerstwa. Efekt taki był wspierany w części regionów w ramach wydzielonych Działań/Poddziałań i/lub poprzez przyznawanie punktów na ocenie merytorycznej projektów nastawionych przede wszystkim na wdrażanie innowacji. Beneficjenci otrzymali większą szansę na rozwój swojej działalności – często nie tylko w skali regionu, czy kraju, ale też za granicą. Wskazują na to chociażby informacje pozyskane w ramach wywiadów pogłębionych (badani podkreślali np., że wprowadzenie innowacyjnych rozwiązań ułatwiało im ekspansję zagraniczną) oraz wyniki badania ilościowego z beneficjentami - 21,6 z nich wskazało, że realizacja inwestycji pozwoliła im rozpocząć działalność eksportową, a 59,5% przyznało, że firmie udało się pozyskać nowe zagraniczne rynki zbytu. Z drugiej jednak strony, zmiany takie w ograniczonym zakresie przełożyły się dotychczas na wzrost udziału przychodów z tytułu prowadzenia aktywności eksportowej (przykładowo o 6 p.p. zmniejszył się odsetek firm-beneficjentów wskazujących przychody z eksportu na poziomie do 10%).

#### *Zwiększenie zakresu współpracy pomiędzy przedsiębiorstwami oraz współpracy przedsiębiorstw z sektorem nauki*

Spośród badanych beneficjentów jedynie 27,6% respondentów współpracowało w trakcie realizacji projektu z jednostkami naukowymi. Według deklaracji beneficjentów, współpraca ta polegała bądź na zakupie wyników prac badawczych, bądź na ich zleceniu na potrzeby przeprowadzenia innowacji produktowej. Problem ten adresowano przede wszystkim w ramach CT1, a nie CT3, gdzie wśród

wskaźników brak jest wskaźników bezpośrednio odnoszących się do efektów w tym zakresie. Jak wykazała jednak analiza kryteriów wyboru projektów wpływ realizowanych inwestycji na współpracę premiowany jest w konkursach w większości RPO. Na podstawie analiz porównawczych z deklaracjami wnioskodawców nieskutecznych można wyciągnąć wniosek, że wsparcie RPI sprzyja nawiązywaniu współpracy z jednostkami naukowymi, również po zakończeniu działań projektowych (odpowiednio 38,6% w populacji beneficjentów i 26,7% wśród badanych nieskutecznych wnioskodawców), nie wpływa ono jednak na zwiększenie skłonności beneficjentów do rozpoczynania współpracy w ramach klastrów (odpowiednio 11,4% beneficjentów przystąpiło do klastra w trakcie trwania projektu, lub po jego zakończeniu, podczas gdy w grupie nieskutecznych wnioskodawców odsetek ten wyniósł 16,7%).

#### *Zwiększenie możliwości rozwoju przedsiębiorstw na wczesnym etapie funkcjonowania*

W większości województw prowadzone działania nie koncentrowały się na przedsiębiorstwach we wczesnym okresie ich funkcjonowania. W zdecydowanej większości RPO, zostały one potraktowane na równi z przedsiębiorstwami mającymi za sobą dłuższy okres działalności. Wyodrębnienie z badanej populacji takich firm pokazało jednak, że wsparcie RPI przyczyniło się w istotny sposób do poprawy ich sytuacji finansowej, wzrostu zatrudnienia, a także rozwinięcia eksportu.

Na przykład wsparcie w ramach RPI, skierowane do startupów, w znacznym stopniu – częściej niż w grupie wszystkich respondentów, przyczyniło się do rozpoczęcia działalności eksportowej (odpowiednio 35,3% wskazań respondentów z grupy startupów i 21,6% ogółu respondentów). Wsparcie RPI przyczyniło się także do dynamicznego wzrostu zatrudnienia w młodych firmach - średnio zatrudnienie wzrosło o 42%, podczas gdy w grupie startupów będących nieskutecznymi wnioskodawcami zaledwie o 11%. Dodatkowo w ponad połowie wspartych przedsiębiorstw znajdujących się na wczesnym etapie rozwoju, zatrudnienie wzrosło ponad dwukrotnie, podczas gdy w grupie nieskutecznych wnioskodawców w połowie firm wzrost ten wyniósł zaledwie 70%. Wyniki analizy kontrfaktycznej wskazują na fakt, iż z punktu widzenia stymulowania wzrostu poziomu zatrudnienia wsparcie przedsiębiorczości i tworzenia przedsiębiorstw okazuje się skuteczniejszym i efektywniejszym środkiem niż ogólne inwestycje produkcyjne, przy zachowaniu w systemie oceny WoD w obu przypadkach punktacji dla zwiększenia zatrudnienia.

#### *Efekty bezpośrednie negatywne*

##### *Efekt deadweight*

W badaniu ilościowym ponad 70% beneficjentów zadeklarowało, że mimo braku otrzymania dotacji zdecydowałyby się na realizację projektu. Z drugiej strony 1/4 beneficjentów wskazała, że realizacja projektu bez wsparcia trwałaby dłużej a w 35% przypadków jego brak skutkowałby ograniczeniem zakresu przedmiotowego projektu. Aż 88% spośród tych beneficjentów, którzy pozbawieni dotacji musieliby ograniczyć zakres projektu wskazała, że odbiłoby się to negatywnie na poziomie innowacyjności planowanych efektów. Jeżeli chodzi o podmioty nieskutecznie aplikujące o wsparcie to spośród tych, którzy brali udział w pierwszych naborach obecnej perspektywy finansowej 42% rozpoczęło realizację projektu.

Z badań wynika, że dotacje stanowią istotny impuls rozwojowy a ich brak mógłby skutkować wolniejszym rozwojem firmy na skutek odłożenia określonych działań inwestycyjnych w czasie, lub ograniczenia poziomu ich innowacyjności.

System przyznawania wsparcia w ramach działań CT3, których podstawę stanowi RPI zawiera szereg mechanizmów sprzyjających występowaniu efektu deadweight:

- Brak wsparcia dla przedsiębiorstw znajdujących się w trudnej sytuacji,
- Możliwość wspierania projektów, których realizacja została rozpoczęta po złożeniu wniosku o dofinansowanie,
- Wymóg wniesienia wkładu własnego,
- Przyznawanie na etapie oceny dodatkowych punktów za zwiększenie wkładu własnego ponad minimalny wymagany,
- Dokonywanie na etapie oceny wniosków oceny potencjału finansowego wnioskodawcy,
- Stosunkowo mało atrakcyjne warunki udzielania zaliczek.

#### *Efekt substytucji*

Z badań ankietowych wynika, że 36% wnioskodawców przed złożeniem wniosku ograniczyło swoje nakłady na inwestycje celem zgromadzenia środków na wkład własny. Ograniczenie aktywności inwestycyjnej mogło dotyczyć albo tych inwestycji, które stanowiły przedmiot wniosku o dofinansowanie (firma wiedząc, że w przyszłości będzie mogła na ich realizację pozyskać dofinansowanie odkładała ich realizację w czasie) albo innych inwestycji, których firma nie planowała finansować z dotacji.

13,5% badanych zadeklarowało, że w okresie poprzedzającym złożenie wniosku o dofinansowanie w celu zwiększenia szans na uzyskanie dotacji nie zwiększali zatrudnienia wiedząc, że jego wzrost będzie punktowany na etapie oceny wniosków (kryterium dot. wzrostu zatrudnienia przewidziano w trzynastu województwach).

#### *Efekt wyciekania*

Na ubieganie się o wsparcie w województwie innym niż to, w którym firma miała główną siedzibę zdecydowało się 12% podmiotów. Największa „migracja za dotacją” miała miejsce w przypadku tego województwa, w którym intensywność wsparcia (obok trzech innych) jest największa, czyli województwa podkarpackiego. Najwięcej podmiotów migrowało z województw mazowieckiego i wielkopolskiego, czyli województw o najniższej intensywności pomocy. Sama idea różnicowania intensywności wsparcia w zależności od poziomu rozwoju gospodarczego województwa jest przez część przedsiębiorców odbierana jako niesprawiedliwa. Faworyzuje bowiem podmioty z konkretnych województw, tylko w oparciu o kryterium miejsca realizacji inwestycji, abstrahując od tego, czy przyznanie danej firmie wyższego (procentowo) dofinansowania jest rzeczywiście uzasadnione jej potencjałem i potrzebami.

#### *Efekty pośrednie na poziomie mikroekonomicznym*

Pośrednie efekty pozytywne były rozpatrywane przez pryzmat zmiany zachowań beneficjentów na proinnowacyjne. Wyniki badania wskazują, że realizacja projektu wpłynęła na zmianę długookresowej strategii działalności firmy (80% deklaracji w projektach zakończonych). Analiza planów inwestycyjnych przedsiębiorstw wskazuje na to, że otrzymana dotacja w wyraźnym stopniu sprzyjała zmianie zachowań beneficjentów w kierunku zachowań proinnowacyjnych.

Przy dostępnych danych można ocenić, iż nie występują pośrednie negatywne efekty wsparcia RPI dotyczące doboru beneficjentów mające wpływ na konkurencję. Skala interwencji jest zbyt mała, aby mogła realnie wpłynąć na zakłócanie konkurencji. Wnioski złożyło zaledwie 0,3% ogółu przedsiębiorstw niefinansowych, których w roku 2018 było 2 150,3 tys.<sup>1</sup>, a nakłady inwestycyjne, jakie firmy-wnioskodawcy chciały ponieść w ramach projektów dofinansowanych z działań CT3, w których przewidziano regionalną pomoc inwestycyjną, stanowiły 5% ogółu wartości nakładów inwestycyjnych jakie polskie przedsiębiorstwa poniosły w roku 2018.

#### Efekty na poziomie makroekonomicznym

Kontrfaktyczne analizy modelowe wskazują one na silny dodatni, gospodarczy wpływ RPI w okresie wydatkowania środków Programu przejawiający się w jednoznacznym wzroście PKB, zatrudnienia, aktywności zawodowej, inwestycji prywatnych i eksportu. Jednocześnie sektorem, na który RPI najsilniej oddziałuje jest przemysł przetwórczy, co przekłada się na wyższe zapotrzebowanie gospodarki na kapitał (wzrost oszczędności gospodarstw domowych) i energię.

Efekty makroekonomiczne wydatkowania środków regionalnej pomocy inwestycyjnej są jednolite w skali całego kraju – większość regionów korzysta z Programu w podobnym stopniu (relatywnie do skali własnej gospodarki), odnotowując zbliżony wzrost produktu, inwestycji, czy zatrudnienia.

Efekty oddziaływania RPI są efektami netto a więc zawierają w sobie bilans efektów pozytywnych i negatywnych (jałowej straty, substytucji, wyciekania) Model makroekonomiczny umożliwił identyfikację efektów negatywnych. Oszacowano, że około 21%-35% efektu brutto zostało utracone w wyniku łącznego wystąpienia ww. negatywnych zjawisk. W rezultacie obserwowany wpływ interwencji na gospodarkę Polski i gospodarki regionalne jest – średnio rzecz biorąc – o prawie jedną czwartą niższy, niż wynikałoby to tylko z samej realizacji Programu tj. miałyby miejsce w hipotetycznej gospodarce pozbawionej tych niedoskonałości.

#### **Adekwatność i proporcjonalność wsparcia z regionalnej pomocy inwestycyjnej**

Wnioski z badania w pełni potwierdzają pozytywny wpływ regionalnej pomocy inwestycyjnej na konkurencyjność przedsiębiorstw w skali mikro i pozytywne efekty dla gospodarek regionalnych i gospodarki krajowej w skali makroekonomicznej.

W grupie wspartych przedsiębiorstw wskaźniki kondycji ekonomicznej, mierzone m.in. nakładami na inwestycje i B+R, przychodami, zyskiem, wydajnością, wejściem na nowe rynki, zwiększeniem udziału w rynku, zatrudnieniem poprawiły się w stosunku do roku poprzedzającego złożenie wniosku o dofinansowanie. Analizy kontrfaktyczne potwierdziły występowanie efektu netto wpływu regionalnej pomocy inwestycyjnej na wskaźniki charakteryzujące pozycję konkurencyjną wspartych przedsiębiorstw. Zaobserwowano także efekt netto w postaci wzrostu innowacyjności przedsięwzięć realizowanych przez beneficjentów RPI w postaci wzrostu odsetka przedsiębiorstw realizujących innowacje nowe dla rynku.

Analizy dokonane za pomocą modelu makroekonomicznego, wskazują na silny dodatni, gospodarczy wpływ RPI w okresie wydatkowania środków Programu, przejawiający się w jednoznacznym wzroście PKB, zatrudnienia, aktywności zawodowej, inwestycji prywatnych i eksportu. Sektorem, na który RPI

---

<sup>1</sup>Działalność przedsiębiorstw niefinansowych w roku 2018, GUS, Warszawa 2019r.

najsilniej oddziałuje jest przemysł przetwórczy, co przekłada się na wyższe zapotrzebowanie gospodarki na kapitał (wzrost oszczędności gospodarstw domowych) i energię.

Skala i charakter pomocy powodują, że RPI **nie zakłóciła konkurencji na rynku**. Regionalna pomoc inwestycyjna udzielana przez marszałków województw w ramach RPO w CT3 stanowi niewielki odsetek pomocy publicznej – łączna jej wartość w latach 2014-2018 wyniosła 4 098 mln zł (ok. 4% pomocy publicznej udzielonej przedsiębiorcom w tych latach).

Regionalna pomoc inwestycyjna trafiła do 2278 unikatowych podmiotów, czyli 0,1% ogółu polskich przedsiębiorstw. Całkowita wartość dofinansowanych projektów wynosi 11,2 mld zł, czyli mniej niż 1% ogółu wartości nakładów inwestycyjnych, jakie polskie przedsiębiorstwa poniosły w latach 2012-2018.

Pomoc regionalną uznaje się za jedną z tych rodzajów pomocy, które mają najmniej niekorzystny wpływ na konkurencję. Nie stwierdzono koncentracji sektorowej pomocy. Poziom selektywności pomocy jest bardzo mały (pomoc oferowana jest w ogólnie dostępnych konkursach), a wsparciem zostały objęte wyłącznie firmy należące do kategorii MSP, a więc te, które w największym stopniu doświadczają niesprawności rynku w zakresie dostępu do finansowania zewnętrznego, w tym na projekty innowacyjne, o podwyższonym ryzyku rynkowym.

RPI okazała się zatem instrumentem **adekwatnym i skutecznym** - bilans efektów pozytywnych i negatywnych RPI należy uznać za bezdyskusyjnie dodatni.

Regionalną pomoc inwestycyjną można uznać również za **proporcjonalną**. Przeprowadzone analizy pokazały, że wystąpił efekt zachęty, rozumiany jako wpływ RPI na zmianę decyzji inwestycyjnych beneficjentów w taki sposób, że je przyspiesza (bez wsparcia podjęliby tę decyzję później), skraca realizację inwestycji (bez wsparcia byłaby realizowana dłużej) i zwiększa jej zakres (bez wsparcia jej zakres byłby ograniczony), a przyznane dofinansowanie uzupełniało a nie zastępowało środki własne. Występowanie efektu zachęty potwierdza też bardzo mała skala efektu jałowej straty – tylko 5% beneficjentów deklaruje, że bez wsparcia zrealizowaliby projekt w tym samym zakresie i w tym samym czasie. Wystąpił też silny efekt dodatkowości, którego miarą może być dźwignia netto – każdy 1 tys. zł dofinansowania z RPI wygenerował dodatkowe 4,2 tys. zł ze środków prywatnych. Pomoc trafiła głównie do firm większych, co miało pozytywny wpływ na jej efektywność – efekt dźwigni zwiększał się wraz z wielkością realizowanych projektów, a ta z kolei była skorelowana z wielkością firmy.

Regionalna pomoc inwestycyjna stanowiła natomiast niedostateczną zachętę do podejmowania inwestycji wysoce innowacyjnych, wiążących się z dużym ryzykiem rynkowym. Bariery wydaje się raczej niedostateczny potencjał polskich MSP do realizacji innowacji przełomowych i dominująca potrzeba unowocześnienia posiadanych środków trwałych niż sama konstrukcja instrumentów wsparcia. Wsparcie z RPI trafiło głównie do firm małych i średnich (łącznie 81% wsparcia). W porównaniu z populacją firm tej wielkości w Polsce, o wsparcie aplikował stosunkowo duży odsetek firm małych (ok. 5%) i średnich (ok. 10%). Biorąc pod uwagę odsetek firm innowacyjnych w tych dwóch kategoriach wielkości firm w Polsce (12% przemysłowych firm małych i 26% firm średnich wprowadziło innowacje produktowe w latach 2016-2018) można szacować, że prawie co druga innowacyjna firma mała, lub średnia aplikowała do RPI w ramach CT3. To musiało mieć wpływ na niedostateczną podaż odpowiedniej jakości projektów w konkursach organizowanych w regionach.



## Główne rekomendacje

Główne wnioski z badania prowadzą do konkluzji, że wsparcie nie było w pełni skuteczne w odniesieniu do oczekiwanej dla zastosowanego instrumentu dotacyjnego innowacyjności zrealizowanych wdrożeń. Głównym powodem był niedostateczny potencjał innowacyjny polskich MSP, dominująca potrzeba modernizacji posiadanych maszyn i urządzeń oraz nieskuteczny system selekcji projektów o wysokiej rzeczywistej a nie tylko deklarowanej, innowacyjności.

Główne rekomendacje zacierają w kierunku zmiany instrumentarium wsparcia adresowanego do MSP w programach regionalnych. Składać się ono miałyby z trzech komplementarnych instrumentów:

1. Instrument najbardziej "masowy" (duża alokacja) skierowany na finansowanie ambitnych projektów rozwojowych polegających głównie na wdrożeniu innowacji technologicznych "uprzedmiotowionych" w postaci nowoczesnych maszyn i urządzeń. Instrument skierowany zasadniczo do przedsiębiorstw w dobrej sytuacji finansowej, posiadających zdolność kredytową, a więc raczej do firm większych - małych i średnich. Instrument konstrukcją będzie przypominał Kredyt na innowacje technologiczne. Jego istota polega na łączeniu bankowego kredytu inwestycyjnego z zachętą do podjęcia działań proinnowacyjnych w postaci towarzyszącej kredytowi dotacji – premii technologicznej.
2. Instrument dotacyjny skierowany do firm dysponujących nowatorskim projektem inwestycyjnym, lub wynikami B+R o dużym ładunku nowej wiedzy. Rekomenduje się pozostawienie instrumentu dotacyjnego o podobnej charakterystyce jak RPI, jednak przy ograniczeniu skali (alokacji) tego instrumentu wsparcia i położeniu dużego nacisku na jakość deklarowanych prac B+R i wdrożeń. Zmniejszona alokacja i kryteria ograniczające napływ projektów o niskiej innowacyjności powinny być dostosowane do rzeczywistej, znacznie mniejszej, niż to założono w obecnej perspektywie finansowej, podaży projektów wysoce innowacyjnych. Zmniejszona podaż projektów pozwoli na zastosowanie znacznie bardziej wiarygodnych metod oceny innowacyjności zgłaszanych wdrożeń. Można tu wykorzystać doświadczenia PO IR w stosowaniu paneli ekspertów do oceny wniosków o dofinansowanie. Panele ekspertów zwiększają koszt i pracochłonność jednostkowy oceny wniosku, ale mogą być wykonalne i efektywne w selekcji projektów najlepiej wpisujących się w cele programu przy mniejszej liczbie wniosków.
3. Profilowany instrument dotacyjny adresowany do firm mikro i firm o niewielkim stażu rynkowym. Takie firmy są w największym stopniu narażone na niesprawność rynku w zakresie dostępu do finansowania dłużnego. Dlatego nie będą mogły powszechnie skorzystać z instrumentu opisanego w rekomendacji nr 1. Proponuje się pozostawienie instrumentu dotacyjnego na inwestycje początkowe, dla firm mikro i firm o niewielkim stażu rynkowym, który byłby sprofilowany pod potrzeby inwestycyjne firm mikro (ograniczona maksymalna wysokość dofinansowania do kwoty 1,5 do 2 mln zł). Wsparcie udzielane byłoby głównie w ramach pomocy *de minimis* (średnia wartość dofinansowania projektów obecnie realizowanych przez firmy mikro wyniosła 550 tys. zł) i opcjonalnie - dla zainteresowanych wnioskodawców i większych kwot dofinansowania - z regionalnej pomocy inwestycyjnej. Firmy mikro o odpowiednim potencjale finansowym nie byłyby wykluczone ze schematów 1 i 2.

## SUMMARY

### **Justification and purpose of study**

Regional investment aid (RIA) is granted under sixteen regional operational programmes (ROPs). In line with the provisions of Commission (EU) Regulation No. 651/2014 of 17 June 2017, this is aid of significant scale (exceeding EUR 150 million annually). Such aid is subject to evaluation, as part of which it is assessed whether it does not lead - given its' scale - to distortion of competition and trade at the single European market.

The purpose of the study is to provide knowledge and evidence on the effectiveness and efficiency of regional investment aid granted under regional operational programmes 2014 - 2020 in Poland, as well as its proportionality and adequacy in the context of impact on the single market.

The evaluation seeks responses to three main research questions: (1) has the state aid resulted in positive outcomes, in line with its goals; (2) have any negative outcomes, which may distort market competition, emerged as a result of the intervention; (3) in the context of responses to the two questions above - is the applied aid instrument deemed to be proportional and adequate, i.e. do the positive outcomes outweigh the negative impacts on competition. If not, what changes should be made in order to accomplish the intervention goals without distorting the market?

The evaluation covers projects implemented within the regional operational programmes in the third thematic objective (hereinafter: TO3): Enhancing the competitiveness of small and medium-sized enterprises.

The study has been divided into three phases. In the first phase, expenditure and outcomes of aid granted as part of the RIA since the beginning of implementation of the ROPs until the third quarter of 2018 have been analysed. This phase was concluded with interim Report No. 1. The second phase encompassed the period from the beginning of implementation of the ROPs until the second quarter of 2019. This stage was completed with the interim Report No. 2. The current report is the Final Report from the study (third phase). It covers the period from the start of the ROPs implementation up to the second quarter of 2020.

### **Study methodology**

The study took advantage of existing data, and various primary data collection techniques and complex analytical techniques were used. The existing data was derived primarily from the cohesion policy monitoring system (SL2014), as well as from local IT systems of the individual ROP managing authorities. Data collected within the evaluation system were also used, in particular that available in the Evaluation Database and the Recommendation Implementation System. On this basis, a systematic review of evaluation studies of interventions aimed at development of the SME sector, implemented within the cohesion policy 2014 - 2020 programming period, was performed. Desk research also included strategic documents and operational documents of the individual ROPs. To assess the outcomes of aid, in particular for the purpose of counterfactual analyses, data at the disposal of the Central Statistical Office were used.

Primary data were obtained with the use of such research techniques as: questionnaire-based survey of beneficiaries and unsuccessful project promoters, individual in-depth interviews with

representatives of managing authorities and intermediate bodies (two in every region), telephone interviews with experts assessing applications for regional investment aid interventions (two interviews in every region), case studies of beneficiaries who completed projects in 2016 and beneficiaries who started projects at the beginning of 2017/ 2018. Telephone interviews with unsuccessful project promoters were also carried out, who are treated as a control group for the beneficiaries for whom the case studies were performed. Furthermore, focus group interviews were also conducted with groups of respondents representing beneficiaries, business environment institutions and consulting companies cooperating with project promoters and beneficiaries from Wielkopolskie, Dolnośląskie and Śląskie Regions.

Counterfactual analyses with the use of data of the Central Statistical Office were also foreseen in the study. During the first stage of the study the feasibility of such analyses was assessed on the basis of the data of the Central Statistical Office (availability of reports submitted to the Office by RIA beneficiaries and unsuccessful project promoters). This assessment allowed for the following conclusions:

1. By the end of the evaluation period (2020), results of reports filed by companies for the year 2018 will be available, but not for 2019. Thus, it will be possible to analyse the outcomes occurring after the end of the project only for projects which end not later than in 2017.
2. Use of the SP form allows for analysing almost half of the RIA beneficiaries. There are no data for micro-enterprises, which are not covered by the same reporting obligations as larger companies. Other types of reports are submitted by smaller groups of enterprises.
3. Performance of counterfactual analyses on the basis of data from forms of the Central Statistical Office on the level of individual ROPs is possible only in the case of some regions. In other cases, the number of identified beneficiaries of the RIA is too small to obtain a reliable estimation of the net effect.
4. At the stage of preparation of the final report, it is possible to make an attempt at comparing the relative net effect of various types of aid, on the condition of dividing the RIA beneficiaries with respect to the type of received aid into a small number of sub-groups of similar size.
5. The original assumption for the counterfactual analyses was that the assessment of outcomes will take place at the earliest in the year following the project completion year. The possibility of performing such analyses with the use of data from the Central Statistical Office is however very limited on account of the insufficient number of beneficiaries of projects ending not later than in 2017. Analyses of this type will be possible only on the national level, for sub-measure 1.5.2 of the Wielkopolska Regional Operational Programme and possibly for the ROP of the Dolnośląskie Region.
6. On account of the small number of beneficiaries of projects ending not later than in 2017, it is necessary to consider changing the objectives of the counterfactual analyses in a manner so that they refer to the impact on the operation of an enterprise also in the period of project implementation, and not the effects occurring after the end of aid.

In the study, assessment of positive and negative indirect outcomes of interventions on the macro-economic level was planned. To evaluate the impact of interventions on the indicators the study methodology involved the application of a macro-economic model, which allows for taking economic impulses, for example in the form of a public intervention, into account, making it possible to estimate the values of indicators in two scenarios (“with and without intervention”), and thus enabling the evaluation of net effects on the macro level.

### **Implementation status**

8.2 billion PLN was allocated to those TO3 measures, for which the RIA was foreseen as one of a number or as the sole legal basis for the provision of aid; this constitutes 46% of the total allocation for TO3 in the ROPs. Only 4.3% of the amount was earmarked for more developed regions (Mazowsze), thus the financial concentration of aid, in line with the RIA assumptions, is evident in the so-called less developed voivodships.

Within the measures being the object of this study, 140 calls for proposals were announced, where the RIA was the sole or one of several legal bases of the aid (most frequently combining RIA with *de minimis* aid was permissible). Almost 11,000 project proposals involving initial investments were submitted under the calls. Fewer than 0.3% of all Polish enterprises applied for aid. Individual calls for proposals enjoyed diverse levels of interest: lowest levels were noted in calls that were addressed to narrowly specified target groups, such as the business environment institutions, start-ups, units of local government, and in those which involved narrowly-defined scopes of projects. Highest demand was noted in calls involving support for investments in enterprises, where no additional eligibility restrictions were in place. The total value of investment projects which the project promoters wished to implement amounted to approx. 32.7 billion PLN.

The number of signed contracts in which regional investment aid was foreseen amounts to 3 269. Aid was provided to 2 913 unique entities, i.e. 0.13% of the total number of Polish enterprises. The total value of co-financed projects amounts to 11.4 billion PLN, with the value of co-financing reaching 4.4 billion PLN. The largest numbers of projects were supported in the Śląskie and Wielkopolskie voivodships; the other end of this ranking is occupied by the Świętokrzyskie and Opolskie voivodships. The average value of a co-financed project amounted to 3.4 million PLN, with the average value of co-financing of 1.3 million PLN. In light of data of the Central Statistical Office, it may thus be stated that beneficiaries availing of RIA initiated much more cost-intensive projects than Polish enterprises in total.

The current (February 2020) level of contracting in those measures foreseeing the possibility of granting aid on the basis of the RIA amounts to 88%, which means that less than 800 million PLN remains for distribution.

### **Impacts of Regional Investment Aid**

#### *Incentive effect*

Interest in calls for proposals for development investments which are co-financed from the RIA was high: the total value of submitted project proposals exceeded the available allocations by several times. Significant interest in the calls testifies to the presence of an “incentive”, but does not prove that an incentive effect was achieved, as such demand by itself does not testify to the fact that

entrepreneurs are complementing rather than substituting their own resources or those available on the market.

The implementation system gives preference to larger enterprises, those which are in a positive financial condition, and thus to those enterprises which are in a better position to access investment financing on the market. This is caused by high requirements as to the beneficiaries' financial standing, high administrative costs of preparing a project proposal, and the necessity of pre-financing the investment from own funds.

Hence, in the case of investment projects supported from the RIA, the incentive effect in its "pure form" (the beneficiary would not have implemented the project without the public funds) occurs rather rarely. However, it is possible to speak about an incentive effect understood as the impact of the RIA in changing investment decisions of beneficiaries in that it accelerates them (without aid, they would have made such a decision later), shortens the investment implementation period (without aid, it would have lasted longer) and extends its scope (without aid, its scope would have been limited).

The study points to the existence of an incentive effect understood as the impulse changing the entrepreneurs' attitude to one of being development-oriented "in response" to the possibility of receiving a grant. A call for proposals provides the entrepreneurs with the incentive to identify their market position and to formulate a "development plan" based, in the first instance, on the possibility of receiving the grant. This in consequence leads those who do not receive the grant to usually try to implement the development plans on the basis of their own funds or funds accessed on the market; whereas the beneficiaries usually implement further investments, in line with the prepared "development plan."

In such cases, the entrepreneurs indicate that such an investment is more modest in scale, less ambitious as far as innovative solutions are concerned, delayed or implemented over a longer period.

Examining the incentive effect in the context of the expected TO3 impacts leads to the conclusion, that the support from the RIA does not induce entrepreneurs to undertake innovative, thus risky, investments. Though the counterfactual research, using Central Statistical Office data (form PNT-02), supported the finding, that thanks to the RIA the net impact of implementing "product innovations new to the market" was positive at 23 percentage points, however the definition used by the office does not allow for the identification of the markets this involved (local, regional, national or international).

According to the respondents - representatives of implementing institutions, experts cooperating with beneficiaries, and entrepreneurs themselves - the low levels of innovation in the solutions introduced was a result of the small scale of available support, inadequate from the point of view of undertaking highly innovative actions; and also of the real intensity of aid within the RIA, which in practice is much lower than it follows from the map of regional aid. This intensity of aid is reduced by the administrative costs of the implementation of grant aided projects. Such a low practical intensity of aid does not incentivise to undertake (innovative) investments with higher business risks.

However it does not seem to be legitimate to infer, that increased investment or intensity of aid levels would lead to some form of breakthrough in the innovativeness of submitted project proposals. Research conducted with respect to RIA state aid under the national level scheme (OP SG,

3.2.1.) showed, that the large scale of projects (the average value of 3.2.1. projects was 25 million PLN, while of the ROP projects - about 3 million PLN) did not lead to increased innovativeness.

The barrier seems rather to stem from the unsatisfactory capacities in Polish SMEs for the implementation of disruptive innovations, and from the overriding need to modernise the existing fixed assets, rather than from the design of the support instruments. It should be remembered that the support reached mainly small and medium sized enterprises (in sum 80% of the beneficiaries). The available ROP allocations meant that about 5% of Polish small enterprises and 10% of the total population of medium sized enterprises in Poland applied for support. At the same time the percentage of innovative manufacturing enterprises in Poland, who in the period 2016-2018 introduced innovative products, stood at 12% among small and 26% among medium sized enterprises. As a result it stands that about every second innovative small and medium sized enterprise applied for RIA.

#### Input additionality

The analysis of input additionality, resulting from activities undertaken as part of a public policy, focuses on identifying the additional private investment spend in the enterprises receiving support from the state.

Quantitative analyses show that the scale of investments of beneficiaries of the RIA grants, in comparison to their investment expenditure during two years preceding submission of their grant applications, increased almost 2.7-fold, whereas the levels of private capital engaged - 1.7-fold.

Additional private funds appear as a result of the necessity of ensuring own contribution by the beneficiary. One of the components of this own contribution is the minimum own contribution required from the beneficiary for the eligible costs, determined by the permissible level of aid intensity. This requirement generated private investment funds in the average proportion of 1.09 PLN of private funds for every 1.00 PLN of aid from the RIA. In some ROPs, an additional own contribution declared by the beneficiary above the required minimum was additionally rewarded in the calls for proposals. Additionality is most clearly visible in the voivodships (Podlaskie, Warmińsko-Mazurskie) that rewarded additional levels of own contribution most intensely. On the other hand, in the voivodships where such an incentive was not used (Lubuskie, Łódzkie, Wielkopolskie), practically no increase in the beneficiary's own contribution to eligible costs is observed. It should be remembered, however, that in those voivodships in which aid intensity was low the use of such additional rewards for own contributions would lead to a further exclusion of micro-enterprises. Additional private funds for non-eligible costs constituted, on average, 21% of the total project costs. The sum of these three constituents gives the total effect of 1.7 PLN of additional private funds generated by every 1 PLN of co-financing from the RIA.

The counterfactual research conducted confirmed the existence of a net input additionality impact. In line with their results every one thousand PLN of co-financing provided to RIA beneficiaries lead to an average increased total spending in that enterprise of 4.2 thousand PLN, including on average 3.6 thousand PLN on fixed assets, with 2.4 thousand PLN on machinery and equipment. This points to the existence of a strong leverage effect. Every statistical one thousand PLN of co-financing resulted in increased spending of own resources by enterprises by 2.4 thousand PLN, of which 1.9 thousand PLN was spent on fixed assets. In line with the results of the counterfactual analyses, 28% of the

beneficiaries financed their investments from Polish credit and loan facilities solely in view of having obtained regional investment aid.

The net impact in the form of increased spending grows with the value of the implemented project. This was greater the larger the enterprise - beneficiary. Hence the *de facto* RIA targeting of larger enterprises (81% of beneficiaries were small and medium sized) within the ROPs has a positive impact on the effectiveness of the use of public funding under the RIA (stronger leverage effect).

### Positive direct impacts

#### *Improved competitiveness of small and medium sized enterprises*

Direct support to enterprises contributes to the improvement of their competitiveness. Enterprises belonging to the group which had availed of the support noted improved business performance as compared to the year preceding that in which their project proposal was submitted, as measured with such indicators as turnover, productivity, entry into new markets, increased market share. Both groups noted positive changes in their financial standing over the years, however in the group of beneficiaries this outcome is in evidence more often and with greater intensity. One of the indirect impacts of the intervention will be that of a snowball effect, as increased competitiveness of an enterprise which has availed of the support drives growth in the competitiveness of other enterprises operating on the same market.

The results obtained in the counterfactual analyses performed on Central Statistical Office data point to the fact, that participation in the project had a significant impact on asset value, mainly tangible fixed assets (their value grew on average by 3.7 million PLN, which means, that every one thousand PLN of co-financing increased their level by an average 3 612 PLN). Significant impact of RIA on the values of stock and equity has been confirmed, with the full effect of the project becoming apparent after its conclusion. Taking advantage of RIA leads also to growth in the value of financial liabilities, in particular of long term liabilities - increased spending on debt repayments. During the four years covered by the analyses this spend exceeded the value of the co-financing gained (for every 1000 PLN of co-financing there was a growth of 1110 PLN of such spending). However at the same time RIA lead to increased turnover - net turnover from sales of products in 2018 grew on average by 2.4 million PLN, which can be assumed to be a result of the investment implemented with ERDF financing. As RIA involved both a growth in turnover, and in costs (for example debt repayments), it did not significantly impact on the profits of enterprises. At the national level it has also not been possible to identify any impact of regional investment aid on the levels of payroll costs among the beneficiaries.

#### *Increased innovativeness of SMEs*

As designed the support aims at the development of innovative products/services and processes. Both the eligibility and bonus criteria have assigned high weights to innovation. However, the effectiveness of the adopted solutions is diverse. On the one hand implemented projects lead to the introduction of new/improved products/services (this was reported by 90.4% of surveyed beneficiaries) and processes (83.2% of responses), and a significant percentage of these solutions had not been available on the market (mainly regional) prior to that introduction; there is a growth in the share of turnover from sales of new/improved products/services and processes (among the beneficiaries there was a drop from 71.1% to 43.3% of enterprises in which the share of turnover

from innovation sales stands at up to 20%, with a 30.3 percentage point drop among enterprises noting that share at the level of up to 10%, with a concurrent significant growth in the other categories, for example in the section between 30 and 50%); the awareness among management of the benefits of introducing innovative solutions in enterprises is growing (agreement among 85.5% of surveyed beneficiaries) as is the willingness for uptaking further innovative projects (noted among almost 3/4 of the respondents). A positive impact of RIA on innovativeness has been confirmed through the counterfactual analyses. It has been estimated that in the period 2015-2017 every one thousand PLN of granted co-financing has generated an increase in spending on innovative actions among the beneficiaries at an average level of 1 509 PLN. The analyses have also confirmed outcomes in the form of various types of innovations implemented by the beneficiaries. On the other hand the setup and conditions adopted within the current financial perspective are only slowly beginning to reduce (relative to the previous financial perspective) the so called superficial innovativeness - we are still dealing with projects, which can be assessed as being innovative only on paper; in some projects innovation is not prioritised, with the greatest emphasis being placed on investments in fixed assets; the linking of the results of R&D actions with implemented innovative solutions is assessed as relatively weak.

#### *Increased employment in SMEs*

Based on survey responses enterprises which had benefited from RIA noted higher employment growth than that among unsuccessful project promoters (14% and 10% respectively). The results obtained in the counterfactual analysis point to an average growth in employment in the supported enterprises by about 3 jobs. It has been estimated that in the period 2015-2018 every one thousand PLN of co-financing lead to an average increase in the annual employment level by 0.0091 jobs. It has also been estimated that on average 109.5 thousand PLN of accessed co-financing generated 1 additional job existing for one year. The finding is that regional investment aid increased the numbers of employees in enterprises by on average 7.1 employees. The analyses of implementation does not point to any risks which may lead to not attaining the target values for employment indicators.

#### *Increased internationalisation of SMEs*

The granted aid impacts (both directly and indirectly) on the internationalisation of SMEs, which is fully consistent with the provisions of the Partnership Agreement. In a number of regions such an outcome was supported through dedicated measures/sub-measures and/or through awarding additional points, during the evaluation of proposals, for projects devoted in the first instance to the implementation of innovations. Beneficiaries received a greater opportunity for the development of their operations - frequently not only in the scale of the region or nationally, but also abroad. This was reflected in the information accessed during in-depth interviews (respondents emphasised for example, that the introduction of innovative solutions facilitated international growth) and in the results of the quantitative survey of beneficiaries - 21.6% of respondents stated that the implementation of the investment made it possible to enter into export activities, while 59.5% confirmed that their enterprise gained access to new international markets. On the other hand such changes have only in a limited way translated into an increase in the share held by turnover from exports (for example there has been a decrease by 6 percentage points in the percentage of enterprises showing turnover from exports at the level of up to 10%).



*Increased scope of cooperation between enterprises and cooperation between enterprises and the scientific sector*

Among the surveyed beneficiaries only 27.6% of respondents cooperated with research organisations during project implementation. This issue was being addressed mainly under TO1, and not TO3, where among the indicators of achievement used there are no indicators directly related to outcomes in this area. However the analyses of project selection criteria shows that the impact of the investments on cooperation is rewarded in calls for proposals in most ROPs. Based on a comparative analyses with statements made by unsuccessful project promoters it can be concluded, that RIA support facilitates engagement in cooperation with research organisations, also after the end of project activities (38.6% of beneficiaries and 26.7% of unsuccessful project promoters), however it does not impact on any increased inclination to engage in cooperation within clusters (11.4% of beneficiaries entered into a cluster during the project period or after its end, while among the unsuccessful project promoters this proportion stood at 16.7%).

*Increased capacities for enterprises development at early stages of operations*

In most of the voivodships implemented measures did not target enterprises in early stages of operations. In the clear majority of ROPs these have been treated on equal terms with enterprises with a longer period of operations behind them. The extraction of such young enterprises from the total population under research has shown however, that RIA support contributed significantly to the improvement of their financial standing, increased employment, and also to export development.

For example RIA support for start-ups to a high degree - more often than with respect to the group of all respondents - contributed to the initiation of export activities (35.3% responses among the start-ups, and 21.6% for all respondents). RIA support contributed also towards the dynamic growth of employment in young enterprises - on average employment grew by 42%, while in the case of start-ups being unsuccessful project promoters only by 11%. Furthermore in more than half of the enterprises in early stage of development which had availed of the support employment grew by more than two-fold, while in half of the unsuccessful project promoters this growth was only at 70%. The results of the counterfactual analyses show, that from the point of view of stimulating employment support to entrepreneurship and business start-ups is a more efficient and effective measure than general investments in production, while in both cases the project proposal marking system maintains points for increased employment.

## Negative direct impacts

### *Deadweight effect*

70% of the beneficiaries participating in the quantitative survey declared, that even if they had not received the grant support, they would have decided to implement their projects. On the other hand 1/4 of the respondents declared, that the implementation of the project without support would have taken longer, while in 35% of the cases the projects' scope would have been limited. A total of 88% of the beneficiaries declaring that without grant support they would have to limit the scope of their projects noted, that this would have had a negative impact on the innovativeness of the planned outcomes. In the case of the enterprises which had not been successful in applying for grant support, and who participated in the initial calls for proposals in the current financial perspective, 42% started to implement their projects.

The research shows that the grants constitute an important impulse for development, and their absence could lead to slower development as a result of delayed investments or more limited scope of their innovativeness.

The system for granting aid under TO3 measures, whose foundation is the RIA, includes a number of mechanisms conducive to the appearance of the deadweight effect:

- Lack of supports for enterprises in difficulties
- Eligibility of projects, whose implementation was started after the submission of the project proposal
- Requirement for own contribution
- Allocating additional points at the project evaluation stage for increased own contribution over the required minimum
- Assessing the project promoters financial standing at the project evaluation stage
- Relatively unattractive terms for the provision of advance payments

### *Substitution effect*

Survey results show that in the period before a grant proposal submission 36% of respondents limited their investment spend so as to gather resources to cover their own contribution to the grant. This limitation of investment activities could refer to investments, which constituted the content of the project proposal (the enterprise, aware that it will be able to access co-financing in the future, delays implementation) or to other investments, which the enterprise was not planning to finance through a grant.

13.5% of respondents declared, that in the period preceding the submission of the grant proposal in order to increase their chances of being awarded the grant they did not increase employment levels, as they were aware that this growth will then be marked at the proposal evaluation stage (a criterion referring to growth of employment was used in thirteen voivodships).

### *Leakage effect*

12% of enterprises decided to apply for aid outside of the voivodship, in which the business has its main registered headquarters. The highest noted "migration for grant aid" took place in the case of the voivodship (among three others) in which aid intensity is the highest, i.e. Podkarpackie voivodship. The largest numbers of entities migrated from Mazowieckie and Wielkopolskie

voivodships, i.e. those voivodships with the lowest aid intensity. The very idea that intensity of aid is differentiated based on the level of economic development of voivodships is seen as an unfair practice by some of the entrepreneurs. It creates an advantage for entities in particular voivodships solely on the basis of the location of the investment, without regard to whether the granting of such higher (in percentage terms) aid to a particular business is justified by its capacities or needs.

#### Indirect outcomes on the micro-economic level

Indirect positive outcomes have been analysed through the lens of changed pro-innovative behaviours by beneficiaries. Results of the research show, that the implementation of the project influenced changes to the long-term strategy for business operations (80% of declarations with respect to finalised projects). The analyses of the enterprises investment plans shows, that the attainment of the grant clearly facilitated changes to the beneficiaries' behaviours in the direction of pro-innovation behaviours.

Given the available data it can be assessed that there are no indirect negative outcomes of RIA support related to beneficiary selection impacting on competition. The scale of the intervention is too small to have a real impact distorting competition. Project proposals were submitted by only 0.3% of the total of non-financial enterprises, which in 2018 numbered 2 150,3 thousand entities<sup>2</sup>, while the investment spending, which enterprises-project promoters wanted to cover in the projects co-financed under TO3 measures, which included regional investment aid, constituted 5% of the value of the investment spend of Polish enterprises in 2018.

#### Macro-economic outcomes

The counterfactual analyses points to the strong positive economic impact of RIA during the programme disbursement period, manifesting itself in the undisputed growth in GDP, employment, activity on the labour market, private investments and exports. At the same time RIA impacts strongest on the processing industry, which translates into higher demand in the economy for capital (increased consumer savings) and energy.

The macro-economic outcomes of regional investment aid spending are uniform throughout the country - most regions take advantage of the programme to a similar degree (relative to the scale of their own economies), noting similar growth in product, investments or employment.

RIA impacts constitute net outcomes i.e. they include the balance of positive and negative effects (deadweight, substitution, leakage). The macro-economic model allowed for the identification of the negative outcomes. It has been estimated that about 21%-35% of the gross impact has been lost as a result of the cumulated effect of the negative aspects mentioned above. As a result the observed impact of the intervention on the Polish and regional economies is - on average - smaller by almost a quarter as compared to the effect solely from the programme's implementation, that is than it would be in a hypothetical economy free of such deficiencies.

---

<sup>2</sup>Działalność przedsiębiorstw niefinansowych w roku 2018 (Activities of non-financial enterprises in 2018), GUS, Warszawa 2019.

### **Adequacy and proportionality of support from regional investment aid**

Conclusions from the research fully confirm the positive impact of the regional investment aid on the competitiveness of enterprises at the micro scale, and the positive outcomes for the regional and national economies at the macro-economic scale.

Enterprises belonging to the group which had availed of the support noted improved business performance as compared to the year preceding that in which their project proposal was submitted, and measured with such indicators as spending on investments and R&D, turnover, profit, productivity, entry into new markets, increased market share, employment. Counterfactual analyses have confirmed the existence of a net effect of the impact of regional investment aid on indicators determining the competitive position of the supported enterprises. The net effect of increased innovativeness of RIA beneficiaries, as exemplified by the growth in the percentage of enterprises implementing innovations new to the market, has also been observed.

Analyses implemented with the use of the macroeconomic model point to a strong positive economic impact during the programme disbursement period of RIA, manifesting itself in the undisputed growth in GDP, employment, activity on the labour market, private investments and exports. RIA impacts strongest on the processing industry, which translates into higher demand in the economy for capital (increased consumer savings) and energy.

The scale and nature of the aid is such, that RIA **did not distort market competition**. Regional investment aid granted by the Voivodship Marshalls under TO3 of ROPs constitutes only a minor share within state aid - its total value in the period 2014-2018 stood at 4 098 million PLN (about 4% of state aid granted to enterprises in those years).

Regional investment aid was granted to 2278 unique entities, that is 0.1% of the total number of Polish enterprises. The total value of the co-financed projects is 11.2 billion PLN, that is less than 1% of the value of investment spending incurred by Polish enterprises in the years 2012-2018.

Regional aid is perceived among those types of supports, which have the least negative impact on competition. Sectoral concentration of aid has not been identified. The level of selectivity of aid is very low (aid is provided through open public calls for proposals), while supports are provided solely to businesses belonging to the SME category, that is those which to the greatest degree are affected by market deficiencies in access to external financing, including financing for innovative, higher market risk projects.

RIA has proven to be an **adequate and effective** instrument - the balance of RIA positive and negative effects needs to be assessed as unequivocally positive.

Regional investment aid can be also assessed as being **proportional**. The undertaken analysis shows that an incentive effect - understood as the impact of the RIA in changing investment decisions of beneficiaries in that it accelerates them (without aid, they would have made such a decision later), shortens the investment implementation period (without aid, it would have lasted longer) and extends its scope (without aid, its scope would have been limited), while the granted financing complemented and not substituted own financing - has occurred. The occurrence of incentive effect is also proven by the very small scale of the deadweight losses - only 5% of beneficiaries declared, that without support they would have implemented their projects to the same scope and timing. A

strong additionality outcome is also apparent, the measure of which can be found in the net leverage attained - each 1 thousand PLN of RIA co-financing generated an additional 4.2 thousand PLN from private sources. Aid was provided mainly to larger businesses, which had a positive impact on its effectiveness - leverage increased with project size, which in turn was correlated with the size of the enterprise.

Regional investment aid did not however constitute a satisfactory incentive for undertaking highly innovative investments, connected with high market risks. The barrier seems to lie in the unsatisfactory capacities of Polish SMEs for implementing disruptive innovations, and in the overriding need to modernise the existing fixed assets, rather than from the design of the support instruments. RIA supports were granted in the main to small and medium sized enterprises (81% of the total aid). Compared to the overall population of enterprises of this scale in Poland, support was sought by a relatively high percentage of small (c.a. 5%) and medium sized (c.a. 10%) enterprises. Taking into account the percentage of innovative businesses in these two size categories of enterprises in Poland (12% of small industrial enterprises and 26% of medium sized enterprises introduced product innovations in the years 2016-2018) it can be estimated, that almost every second innovative small or medium sized business applied for RIA under TO3. This must have had an impact on the unsatisfactory supply of projects of appropriate quality under regionally organised calls for proposals.

### **Main recommendations**

The main findings stemming from the research lead to the conclusion, that the support was not fully effective with respect to the expected innovativeness of implemented solutions under the grant based instrument. This was mainly a result of the unsatisfactory capacities for innovation of Polish SMEs, the overriding need to modernise existing machinery and equipment, and the project selection system which does not allow for the effective selection of truly and not only declaratively innovative projects.

Main recommendations point in the direction of changes in the menu of support instruments targeting SMEs under regional programmes. This should include three complementary instruments:

1. The most "wide scale" (high allocation) instrument, directed at financing of ambitious development projects involving mainly the implementation of technological innovations "objectified" in the form of modern machinery and equipment. This instrument would in principle target enterprises with a solid financial standing, creditworthy, therefore mainly larger business - small and medium sized. Its design would be similar to that of the "Credit for technological innovations". In essence it would link banking investment credits with an incentive for undertaking pro-innovative actions, in the form of a linked grant - technological bonus.
2. A grant based instrument targeting businesses having at their disposal disruptive investment projects or R&D results with significant levels of new knowledge. It is recommended that a grant based instrument with a similar scope as RIA is maintained, however at a decreased scale (allocation) and strong focus on the quality of the declared R&D actions and results implementation. The decreased allocation and selection criteria limiting the inflow of projects with low levels of innovativeness should be aligned with the real, significantly lower than assumed in the current financial perspective, supply of highly innovative projects. The decreased supply of projects will allow for the use of significantly more credible methods for the

assessment of the innovativeness of submitted project proposals. It would be possible to take advantage of OP SG experiences with the use of expert panels during the project assessment. Expert panels increase the cost and workload per unit of assessed project proposals, however are implementable and effective in selecting projects, which best meet programme objectives, when dealing with a smaller number of applications.

3. Tailored grant instrument targeting micro-enterprises and recently established businesses. Such businesses have the highest risk levels of being affected by market deficiencies in access to credit financing. In view of this they will not be in a position to widely avail of the instrument described under recommendation 1. It is proposed to maintain a grant instrument financing initial investments, for micro-enterprises and recently established businesses, which would be tailored to meet the investment needs of micro-enterprises (maximum value of co-financing limited to between 1.5 and 2 million PLN). Support would be provided mainly under *de minimis* aid (the average value of project implemented by micro-enterprises would stand at 550 thousand PLN) and optionally - for interested project promoters and larger co-financing - under regional investment aid. Micro-enterprises with appropriate financial standing would not be excluded from participation in schemes 1 and 2.

# 1 WPROWADZENIE

## 1.1 Uzasadnienie badania

W ramach szesnastu regionalnych programów operacyjnych udzielana jest regionalna pomoc inwestycyjna. Jest ona udzielana na terytorium całej Polski poprzez realizację poszczególnych priorytetów inwestycyjnych, przede wszystkim w ramach Celu Tematycznego 3. Wzmacnianie konkurencyjności małych i średnich przedsiębiorstw. Zostały one wskazane w Rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1301/2013.

Zgodnie 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. rozporządzenia w sprawie wyłączeń blokowych, programy pomocowe podlegają procesowi ewaluacji. Przepisy nakładają obowiązek przygotowania planu ewaluacji dla programów pomocowych o średniej rocznej wielkości pomocy publicznej wynoszącej powyżej 150 mln euro. Na podstawie ww. zobowiązań Ministerstwo Rozwoju przygotowało Plan ewaluacji regionalnej pomocy inwestycyjnej (RPI), który został notyfikowany Komisji Europejskiej, a następnie zatwierdzony decyzją Komisji Europejskiej z dnia 10 marca 2016 r. (SA 43142, 2015/N).

Zalecenie wykonania ewaluacji pomocy publicznej o znacznej skali (w tym przypadku – powyżej 150 mln euro), o której mowa w przywołanym wyżej Rozporządzeniu wynika z obawy, że pomoc publiczna o dużej skali może doprowadzić do zakłócenia konkurencji i wymiany handlowej na jednolitym rynku europejskim. Celem ogólnym tej ewaluacji (wg *Common Methodology for State aid evaluation*<sup>3</sup>) jest zatem ocena, czy i w jakim stopniu cele interwencji publicznej zostały osiągnięte (tzn. oszacowanie pozytywnego wpływu interwencji) ale także, czy interwencja mogła zakłócić konkurencję i wymianę handlową (tzn. możliwy negatywny wpływ na rynek).

## 1.2 Cel badania

Celem niniejszego badania jest dostarczenie wiedzy i dowodów na temat skuteczności i efektywności pomocy publicznej udzielanej w ramach polityki spójności 2014-2020 w Polsce, ale także jej proporcjonalności i odpowiedniości w kontekście wpływu na jednolity rynek.

Cały proces badawczy został przeprowadzony w oparciu o następujące kryteria ewaluacyjne:

1. UŻYTECZNOŚĆ/TRAFNOŚĆ – ocenie w ramach tego kryterium podlegały założone cele interwencji oraz całość rzeczywistych efektów wywołanych przez interwencję (zarówno tych planowanych, jak i nieplanowanych, tzw. ubocznych), w odniesieniu do potrzeb beneficjentów wsparcia,
2. SKUTECZNOŚĆ – ocenie w ramach tego kryterium podlegał stopień realizacji zakładanych celów (czy osiągnięto to, co zaplanowano), w tym zakresie także stopień, w jakim przyczyniły się do tego użyte metody, powołane dla realizacji celów instytucje oraz wpływ czynników zewnętrznych na ostateczne efekty,

---

<sup>3</sup> Common Methodology for State Aid evaluation SWD(2014) 179 final Brussels, 2014.

3. EFEKTYWNOŚĆ – ocenie w ramach tego kryterium podlegała relacja między nakładami, kosztami, zasobami (finansowymi, ludzkimi, administracyjnymi) a osiągniętymi efektami interwencji.

### 1.3 Zakres badania

Zgodnie z SOPZ przedmiotem ewaluacji są przedsięwzięcia realizowane w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych w celu tematycznym 3 (CT3) ukierunkowane na rozwój sektora małych i średnich przedsiębiorstw.

Przedmiotem badania są te schematy wsparcia i ci beneficjenci, którzy otrzymali wsparcie w ramach RPI – w znakomitej większości przedsiębiorstwa MSP. Regionalna pomoc inwestycyjna została przewidziana jako podstawa udzielania pomocy również w tych instrumentach, w których beneficjentami nie są przedsiębiorstwa w rozumieniu ustawy Prawo przedsiębiorców, czy kodeksu cywilnego. Jak wskazujemy niżej, zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości, za przedsiębiorstwo uważa się podmiot prowadzący działalność gospodarczą, bez względu na jego status prawny i sposób finansowania. Nie ma więc znaczenia to, czy prawo krajowe także uznaje dany podmiot za przedsiębiorcę. Istotnym jest bowiem to, żeby podmiot prowadził działalność gospodarczą w rozumieniu prawa UE. Za działalność gospodarczą uważa się natomiast wszelką działalność polegającą na oferowaniu towarów i usług na rynku. Z tych powodów pomoc publiczna może wystąpić w przypadku projektów polegających na uzbrojeniu terenów inwestycyjnych, czy projektów, których beneficjentami są instytucje otoczenia biznesu.

### 1.4 Koncepcja badania oraz metody i techniki badawcze

Program pomocy publicznej, który jest programem dużej skali<sup>4</sup>, może powodować zakłócenia konkurencji i wymiany handlowej – beneficjenci Programu stają się grupą nadmiernie uprzywilejowaną na rynku. Dlatego cele ewaluacji programu pomocy publicznej są nieco inne niż „standardowej” ewaluacji jakiegokolwiek schematu wsparcia. Oprócz efektów interwencji publicznej (czy i w jakim zakresie dzięki wsparciu zostały osiągnięte cele interwencji) ewaluacja pomocy publicznej kładzie silny nacisk na negatywne efekty pośrednie, które mogą prowadzić do zakłócenia konkurencji na rynku oraz na optymalizowanie instrumentu wsparcia, tak aby interwencja miała znamiona interwencji proporcjonalnej i adekwatnej. Trzy podstawowe pytania badawcze, które związane są z tymi trzema obszarami to: (1) czy pomoc publiczna przyniosła pozytywne efekty, zgodnie ze swoimi celami, (2) czy w wyniku interwencji powstały jakieś negatywne efekty, które mogą zakłócić konkurencję na rynku, (3) czy w kontekście odpowiedzi na dwa powyższe pytania zastosowany instrument pomocy można uznać za proporcjonalny i adekwatny tj. pozytywne efekty

---

<sup>4</sup> Z uwagi na większy potencjalny wpływ dużych programów na wymianę handlową i konkurencję programy pomocy z rocznym średnim budżetem na pomoc państwa przekraczającym próg oparty na wartości absolutnej powinny, co do zasady, być poddane ocenie pomocy państwa. Ocena 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. 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.

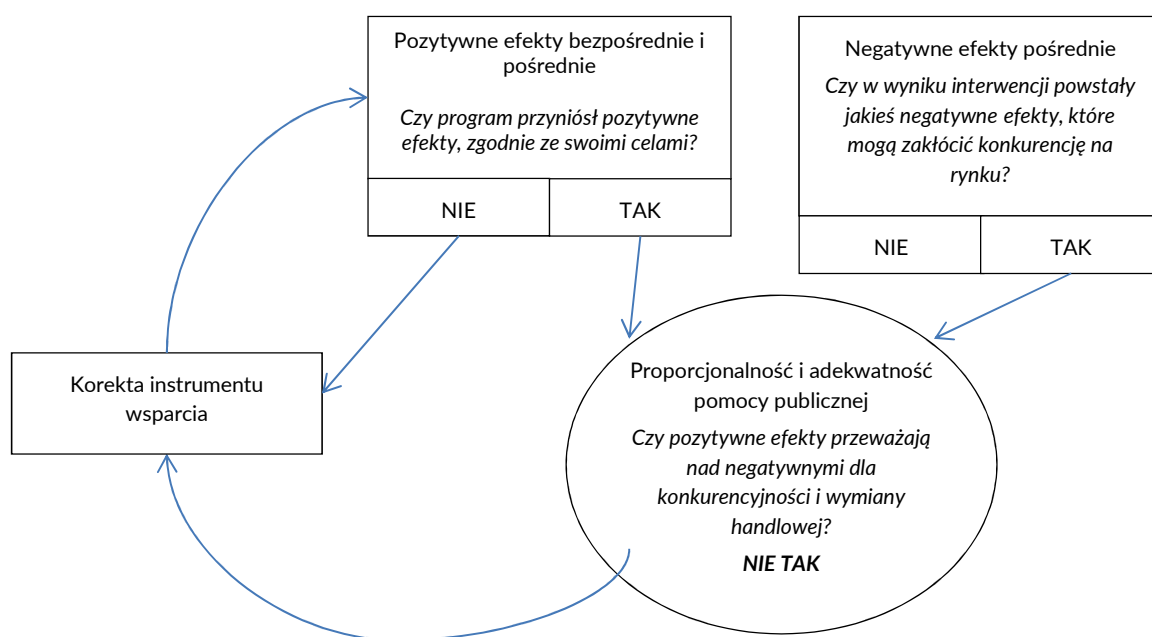


przeważają nad negatywnymi dla konkurencyjności<sup>5</sup>. Jeśli nie, jakich zmian należy dokonać, aby osiągnąć cele interwencji bez zakłócania rynku.

Wyłaniają się zatem trzy obszary badawcze:

- efekty bezpośrednie dotyczące podmiotów, które uzyskały wsparcie (pozytywne i negatywne),
- efekty pośrednie dotyczące podmiotów, które uzyskały wsparcie (pozytywne, negatywne oraz efekty pośrednie na poziomie makroekonomicznym),
- proporcjonalność i adekwatność pomocy

W związku z tym logikę ewaluacji pomocy publicznej można wyrazić następującym schematem:



Dane niezbędne do przeprowadzenia ewaluacji pozyskiwane są z następujących źródeł:

#### 1. System monitorowania polityki spójności

W ramach ewaluacji wykorzystane były dane na temat postępu rzeczowego dostępne w systemie monitorowania programów operacyjnych - systemie informatycznym SL 2014. System ten zawiera informacje dotyczące interwencji wdrażanych w ramach polityki spójności w okresie 2014-2020, w tym projektów ukierunkowanych na wsparcie MSP (m.in. dane niezbędne dla procesu ewaluacji takie jak kody PKD, NIP, REGON, dane teleadresowe, informacje dot. pomocy publicznej itp.). W ramach ewaluacji wykorzystane są również dane zawarte w lokalnych systemach informatycznych przez instytucje zarządzające RPO.

<sup>5</sup> Intensywność pomocy i maksymalne kwoty pomocy należy ustalić — w kontekście doświadczenia Komisji — na poziomie, który ogranicza do minimum zakłócenia konkurencji w sektorze objętym pomocą, a jednocześnie umożliwia właściwe wyeliminowanie danej niedoskonałości rynku, lub rozwiązanie problemu spójności. Ibidem

## 2. System ewaluacji polityki spójności

Na użytek badania wykorzystane były dane zgromadzone w ramach systemu ewaluacji, w tym w szczególności w Bazie Badań Ewaluacyjnych oraz w Systemie Wdrażania Rekomendacji. Na tej podstawie przeprowadzany był przegląd systematyczny badań ewaluacyjnych zrealizowanych dla okresu programowania 2014-2020 polityki spójności dla interwencji ukierunkowanych na rozwój sektora MSP.

## 3. Dane Głównego Urzędu Statystycznego

Do oceny efektów wsparcia w tym w szczególności na użytek analiz o charakterze kontryfaktycznych wykorzystane były dane będące w dyspozycji GUS. Na potrzeby badania wykorzystany był m.in. szeroki zestaw danych znajdujących się w zakresie standardowych sprawozdań finansowych, przygotowywanych rokrocznie przez przedsiębiorstwa (SP i PNT-02).

## 4. Dane zastane (dokumenty programowe, strategiczne, inne)

Analiza dokumentów była niezbędna do odtworzenia teorii interwencji, zakładanych mechanizmów przyczynowo skutkowych, które miały wygenerować oczekiwane efekty, a także poznania kontekstu dla wdrażanych projektów, w tym np. warunków przyznawania wsparcia, kryteriów wyboru projektów. Z kolei analiza dokumentów strategicznych była niezbędna do odpowiedzi na pytania badawcze o spójność zewnętrzną i wpływ działań podejmowanych w ramach regionalnej pomocy inwestycyjnej na osiągnięcie celów głównych strategii na poziomie europejskim, krajowym i regionalnym.

## 5. Dane pierwotne uzyskane w trakcie badania

Dane wtórne uzupełnione zostały **danymi pierwotnymi** uzyskanymi w trakcie realizacji procesu badawczego.

W ramach badania przeprowadzono:

- Badanie kwestionariuszowe mieszaną techniką wywiadu internetowego (CAWI) oraz telefonicznego (CATI) z firmami korzystającymi z pomocy i odpowiadającą im grupą kontrolną firm. Badanie zostało przeprowadzone w latach 2018-2020 i obejmowało trzy fale tzw. pomiaru końcowego:
  - w roku 2018 pomiar końcowy dotyczył wskaźników firmy za rok 2017 i obejmował tych beneficjentów, którzy zakończyli realizację projektów w roku 2015, lub 2016 oraz odpowiadającą im grupę kontrolną. Populacja objęta badaniem liczyła 578 firm, w tym 111 beneficjentów i 467 firm z grupy kontrolnej;
  - w roku 2019 pomiar końcowy dotyczył wskaźników firmy za rok 2018 i obejmował tych beneficjentów, którzy zakończyli realizację projektów w roku 2017 oraz odpowiadającą im grupę kontrolną. Populacja objęta badaniem liczyła 1798 firm, w tym 692 beneficjentów i 1106 firm z grupy kontrolnej;
  - w roku 2020 pomiar końcowy dotyczył wskaźników firmy za rok 2019 i obejmował tych beneficjentów, którzy zakończyli realizację projektów w 2018 roku oraz odpowiadającą im grupę kontrolną. Populacja objęta badaniem liczyła 2333 firmy, w tym 1172 beneficjentów i 1161 firm z grupy kontrolnej.

łącznie zostało zrealizowanych 905 wywiadów (w tym 606 z beneficjentami i 299 z grupą kontrolną). Badanie miało charakter pełny tj. prowadzone było na populacji firm właściwej dla poszczególnych fal badania. W związku z przeprowadzaniem badania na populacji, a nie na próbie badawczej, nie występuje błąd statystyczny.

- Wywiady pogłębione z przedstawicielami Instytucji Zarządzających i Instytucji Pośredniczących RPO (w 2018 roku zrealizowano 32 wywiady w 16 województwach z przedstawicielami IZ RPO, odpowiadającymi za projektowanie interwencji oraz przedstawicielami IZ/IP RPO, odpowiadającymi za wdrażanie projektów w ramach regionalnej pomocy inwestycyjnej; w 2020 roku zrealizowano 16 wywiadów w 16 województwach z przedstawicielami IZ/IP RPO, odpowiadającymi za wdrażanie projektów w ramach regionalnej pomocy inwestycyjnej);
- Wywiady telefoniczne z ekspertami oceniającymi wnioski o dofinansowanie w ramach interwencji dotyczącej regionalnej pomocy inwestycyjnej (w sumie zrealizowano 48 wywiadów: 32 wywiady w 2018 roku oraz 16 wywiadów w 2020 roku).
- Studia przypadku jednorazowe (w 2018 roku zrealizowano 9 studiów projektów zakończonych nie później niż w 2016 roku – metoda objęła analizę dokumentów, tj. wnioski o dofinansowanie, analiza stron internetowych beneficjentów, wywiady pogłębione z beneficjentami oraz wywiady telefoniczne z grupą kontrolną – wnioskodawcami, którzy nie otrzymali wsparcia, a których projekty zgodnie z deklaracjami kończyłyby się w podobnym okresie co projekty beneficjentów. Badania zostały zrealizowane z przedstawicielami firm w województwie: śląskim, dolnośląskim i wielkopolskim),
- Studia przypadku panelowe (badaniem objęto 6 projektów, które rozpoczęły się na przełomie 2017 i 2018 roku. W firmach objętych badaniem odbyły się 3 wizyty w odstępie rocznym, mające na celu obserwację sytuacji firmy przed realizacją projektu, w trakcie i po jego zakończeniu, kiedy można było zaobserwować pierwsze efekty. Metodyka badania objęła: wywiady pogłębione z beneficjentami, wywiady telefoniczne z grupą kontrolną - wnioskodawcami, którzy nie otrzymali wsparcia, a których projekty zostały złożone do dofinansowania w podobnym momencie, a także wywiady telefoniczne z kontrahentami i konkurentami firm beneficjentów),
- Zogniskowane wywiady grupowe (FGI) z przedsiębiorcami i przedstawicielami środowisk branżowych (w 2018 i 2019 roku zrealizowano po 3 FGI z beneficjentami, przedstawicielami instytucji otoczenia biznesu i firm doradczych współpracujących z wnioskodawcami i beneficjentami – w województwach: dolnośląskim, śląskim, wielkopolskim, podkarpackim, pomorskim oraz łódzkim; w 2020 roku zaplanowano 3 FGI w województwach: lubelskim, mazowieckim i małopolskim – ze względu na sytuację epidemiologiczną zrealizowano jeden FGI w Lublinie; a dwa pozostałe (mazowieckie i małopolskie) zdalnie),
- Panele ekspertów (w 2018 i 2019 roku na zakończenie prac badawczych zrealizowano panele ekspertów. Panel ekspertów w 2020 roku, ze względu na zagrożenie epidemiologiczne, został przeprowadzony zdalnie),

- Przegląd systematyczny (w ramach niniejszego badania analizie poddano raporty z badań i analiz obejmujących zakres przedmiotowy badania. Raporty zostały objęte przeglądem systematycznym, składającym się z kilku etapów: identyfikacji raportów, ekstrakcji danych, oceny jakości badań oraz syntezie wyników badań. W sumie analizą objęto 82 raporty).

## 1.5 Analizy kontrfaktyczne

Na kolejnych etapach projektu prowadzono analizy kontrfaktyczne, których celem było ustalenie efektu netto regionalnej pomocy inwestycyjnej, czyli zmian w sytuacji wspartych przedsiębiorstw, które w naukowo uzasadniony sposób można uznać za skutek udzielonego im dofinansowania. Analizy były prowadzone we współpracy Wykonawcy niniejszego badania ewaluacyjnego (pracami po stronie Wykonawcy kierował Paweł Penszko) z Centrum Badań i Edukacji Statystycznej GUS (kierownicy projektu: Rafał Trzciniński, Jacek Kotowski, Dominika Nowak). Wykorzystane zostały dane sprawozdawcze z formularzy wypełnianych corocznie przez przedsiębiorców (SP – roczna ankieta przedsiębiorstwa, PNT-02 – sprawozdanie o innowacjach w przemyśle). Szczegółowo sposób realizacji analiz kontrfaktycznych przedstawiono w załączniku 7.2.

## 1.6 Modelowanie makroekonomiczne

W ramach badania scharakteryzowano efekty pośrednie interwencji na poziomie makroekonomicznym - pozytywne i negatywne. Do tego celu zastosowano model makroekonomiczny VESPA. Model pozwala na uwzględnienie impulsów ekonomicznych, np. w postaci interwencji publicznej, dzięki czemu można szacować wartości wskaźników w dwóch scenariuszach „z i bez interwencji” umożliwiając w ten sposób ocenę efektów netto na poziomie makro. Jest on wielosektorowym, multiregionalnym, strukturalnym modelem makroekonomicznym opartym o metodologię dynamicznej stochastycznej równowagi ogólnej (model klasy DSGE ang. dynamic stochastic general equilibrium). Oznacza to, że opisuje on gospodarkę jako wynik interakcji szeregu podmiotów gospodarujących uwzględniających oczekiwania co do przyszłej sytuacji gospodarczej (model dynamiczny), decyzje ekonomiczne podejmowane są w warunkach niepewności (model stochastyczny), gospodarstwa domowe i firmy reagują na impulsy gospodarcze (szoki) uwzględniając oczekiwania innych podmiotów, a rynki się równoważą za pośrednictwem mechanizmów cenowych (model równowagi ogólnej).

Podobnie jak inne modele równowagi ogólnej (klas DSGE oraz klasy CGE tzn. computable general equilibrium) model VESPA3 pozwala zrozumieć, jak różne rynki zależą od siebie nawzajem. Uwzględnia on wzajemne oddziaływania sektorów gospodarczych, zależności między dochodami podmiotów i ich wydatkami, relacje czynników produkcji, a więc również efekty sprzężeń zwrotnych każdej polityki. Struktura blokowa modelu VESPA3 odpowiada powiązaniom gospodarczym zidentyfikowanym przez teorię ekonomii i odzwierciedlonym w bazach Eurostatu, GUS i OECD (rachunki narodowe, macierze I/O, rynek pracy). Model zakłada obecność strony podażowej i popytowej w gospodarce, które w modelach klasy DSGE równoważą się (model równowagi ogólnej). W ujęciu najbardziej syntetycznym, strona podażowa definiuje potencjał produkcyjny gospodarki i jego determinanty (tj. akumulację kapitału fizycznego i ludzkiego, akumulację infrastruktury, akumulację technologii dzięki innowacjom, wykorzystanie zasobów pracy, bezpośrednie inwestycje zagraniczne itd.), zaś strona popytowa identyfikuje zapotrzebowanie zgłaszane przez sektor prywatny (konsumpcja i inwestycje prywatne), publiczny (konsumpcja i inwestycje publiczne) oraz zagranicę

(eksport netto). Łącznie, obie strony pozwalają na analizę wpływu, jaki interwencje publiczne – w tym te dokonywane w ramach polityki spójności UE, a w szczególności RPI - oddziałują na gospodarki województw i całego kraju. Model uwzględnia strukturę transferów otrzymywanych z UE oraz wpłacanych do budżetu, co umożliwia analizę zjawiska kosztu alternatywnego (najlepszego dostępnego wykorzystania tych samych środków krajowych/europejskich). Procesy optymalizacyjne następują w oparciu o decyzje podejmowane przez przedsiębiorstwa i gospodarstwa domowe zakładając za dane: interwencję sektora publicznego (podatkowo-wydatkową), interwencję finansowaną ze środków UE oraz funkcjonowanie zagranicą, prowadząc do ustalenia się cen i ostatecznej postaci równowagi.

W podstawowej specyfikacji model VESPA3 uwzględnia:

- Podział na 5 sektorów: (1) rolnictwo, rybołówstwo i leśnictwo (sekcja A wg PKD) (2) przemysł przetwórczy i budownictwo (sekcje C i F wg PKD), (3) górnictwo, kopalnictwo, wytwórstwo paliw i energetykę (sekcje B,D,E wg PKD), (4) usługi prywatne (sekcje G-N oraz R-S wg PKD). (5) usługi publiczne (sekcje O-Q wg PKD).
- Podział firm na 2 kategorie: mikro, małe i średnie (0-249) i duże (250+)
- Podział na siedem makroregionów: centralny, północny, południowy, północno-wschodni, północno-zachodni, południowo-wschodni i południowo zachodni

W warstwie regionalnej model uwzględnia różnice gospodarcze między poszczególnymi województwami (m.in. poziom rozwoju gospodarczego, struktura sektorowa, sytuacja na rynku pracy). Umożliwia także zróżnicowanie skali i struktury wydatkowanych środków unijnych, z uwzględnieniem specyfiki RPI. VESPA3 oddaje wpływ wydatków UE na gospodarkę poprzez bezpośrednie ujęcie wydatków w regionach, a następnie agregację wyników do poziomu krajowego. Dla każdego z województw uwzględniona została przy tym wymiana handlowa z innymi województwami i zagranicą, dzięki czemu modelowany jest efekt „przelewania się” efektów interwencji między województwami. W szczególności za pomocą modelu możliwa jest analiza przelewania się wpływu poza region wydatkowania oraz efektów negatywnych (wypierania, substytucji, jałowej straty).

## 2 REGIONALNA POMOC INWESTYCYJNA W RPO 2014-2020 W POLSCE

### 2.1 Regionalna Pomoc Inwestycyjna

Za pomoc publiczną uznaje się transfer środków (lub przysporzenie korzyści) na rzecz jednostki gospodarczej, spełniającej następujące warunki:

- udzielany jest przez państwo albo pochodzi z zasobów państwowych,
- stanowi korzyść ekonomiczną dla beneficjenta,
- ma selektywny charakter,
- zakłóca albo zagraża zakłóceniem konkurencji,
- wpływa na wewnątrzspółnotową wymianę handlową<sup>6</sup>.

Art. 107 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) stanowi ogólnie, że wszelka pomoc przyznana przez państwo członkowskie jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym. Ogólny zakaz udzielania pomocy publicznej obejmuje wszystkie państwa stanowiące część Europejskiego Obszaru Gospodarczego<sup>7</sup>. Niemniej od tego zakazu przewidziano kilka istotnych wyjątków, a istotne kompetencje w tym zakresie przyznano Komisji Europejskiej.

Wśród dopuszczalnych form udzielania pomocy określono również pomoc regionalną. Stanowi ona wsparcie dla rozwoju ekonomicznego niektórych regionów na terenie Unii Europejskiej, znajdujących się w niekorzystnym położeniu. Cel rozwoju geograficznego odróżnia pomoc regionalną od innych form pomocy, takich jak m. in. pomoc na badania, rozwój i innowacje. Przesłankę interwencji za pomocą pomocy regionalnej stanowi niekorzystne położenie regionu interwencji. Może być następstwem niskiego poziomu rozwoju gospodarczego, oddalenia od głównych ośrodków gospodarczych, wysokiego bezrobocia. Niekorzystne położenie może powodować niedostateczny rozwój regionalnego rynku produktowego, dóbr kapitałowych i pracy (w tym brak wykwalifikowanych pracowników), jak również skutkować słabszą jakością infrastrukturą transportową, komunikacyjną, społeczną, finansową, brakiem dostępu do zasobów wiedzy, lub instytucji otoczenia biznesu. Oznaczać to będzie, że działalność przedsiębiorstw w regionie objętym pomocą regionalną może być trudniejsza i wiązać się z wyższymi kosztami w porównaniu do pozostałych regionów Unii Europejskiej<sup>8</sup>.

W obliczu największego rozszerzenia Unii Europejskiej o 10 nowych krajów w 2004 r., przeprowadzono w 1998 r. najważniejszą reformę pomocy regionalnej<sup>9</sup>. Przede wszystkim ustanowiono po raz pierwszy kryteria mające na celu identyfikację regionów znajdujących się w

<sup>6</sup> Za: M. Spychała, Pomoc publiczna w warunkach gospodarki rynkowej, w: Współczesne problemy ekonomiczne. Polityka państwa a proces globalizacji, red. G. Wolska, Studia Ekonomiczne, Zeszyty Naukowe Wydziałowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach nr 139, Wydawnictwo UE w Katowicach, Katowice, s. 239.

<sup>7</sup> 28 państw Unii Europejskiej wraz z określonymi w TFUE dependencjami oraz Islandia, Norwegia i Lichtenstein.

<sup>8</sup> Należy podkreślić, że nie jest jednak wymagana dodatkowa analiza przesłanek interwencji w formie pomocy regionalnej poza okolicznością, że dany region został określony, jako obszar o niekorzystnym położeniu w rozumieniu art. 107 ust. 3 lit. a, lub lit. c. Wprawdzie nadal obowiązuje ogólna przesłanka udzielania pomocy publicznej. W szczególności, pomoc państwa powinna być ukierunkowana na sytuacje, w których może ona spowodować istotną poprawę, jaka nie może nastąpić w wyniku działania rynku. W przypadku interwencji regionalnej przyjmuje się ogólnie, że działanie rynku nie jest w stanie dostarczać pożądanych rezultatów w regionach objętych pomocą regionalną.

<sup>9</sup> Guidelines on national regional aides, Dz. U. c 74, 10.03.1998.

bardziej niekorzystnym (obecnie art. 107 ust. 3 lit. a TFUE) oraz mniej niekorzystnym położeniu (obecnie art. 107 ust. 3 lit. c). Zainicjowało to proces tworzenia map pomocy regionalnej na terenie wszystkich państw członkowskich<sup>10</sup>.

### **Zakres przedmiotowy wsparcia**

Pomoc regionalna ma zasadniczo charakter inwestycyjny. Może oznaczać inwestowanie zarówno w rzeczowe aktywa trwałe, jak i wartości niematerialne i prawne. Należy w tym miejscu podkreślić, że wydatki na usługi doradcze nie mogą stanowić pomocy regionalnej. Niemniej można takiego wsparcia udzielać na rzecz przedsiębiorstw z sektora MSP na innych podstawach<sup>11</sup>. Regionalna pomoc inwestycyjna służy wsparciu inwestycji początkowych, a więc związanych z otwarciem nowego zakładu, zwiększeniem produkcji, lub jej dywersyfikacją, jak również zasadniczą zmianą procesu produkcyjnego. Uznanie tej ostatniej za inwestycję początkową wymaga jednak spełnienia kwalifikowanych wymogów, podobnie zresztą jak i jej realizacja, poprzez nabycie aktywów innego przedsiębiorstwa. Udzielenie regionalnej pomocy inwestycyjnej wymaga obecnie zapewnienia wkładu prywatnego na poziomie przynajmniej 25% wartości inwestycji<sup>12</sup>. Konieczne jest również zapewnienie trwałości projektu przez beneficjenta. Inwestycje powinny być utrzymane w okresie minimum 5 lat (3 lata w przypadku przedsiębiorstw z sektora MSP).

### **Zakres podmiotowy wsparcia**

Pomoc publiczna, a więc również regionalna pomoc inwestycyjna, kierowana jest do przedsiębiorców. Definicja przedsiębiorcy nie została zawarta w TFUE – pojęcie to zdefiniowane zostało w orzecznictwie Sądów Wspólnotowych oraz Komisji Europejskiej. Przyjęto szeroką, funkcjonalną definicję przedsiębiorstwa, uznając za takie każdy podmiot prowadzący działalność gospodarczą, bez względu na jego status prawny i sposób finansowania. Za działalność gospodarczą uważa się niemal każdą działalność (handlowa, usługowa, dystrybucyjna, produkcyjna), której rezultatem w postaci wytworzonych towarów, lub świadczonych usług stanowi przedmiot wymiany rynkowej. W unijnym prawie pomocy publicznej nie ma także znaczenia, czy dany podmiot ma na celu wypracowywanie zysku. RPI jest dostępna także dla dużych przedsiębiorstw, ale w ograniczonym zakresie<sup>13</sup>.

---

<sup>10</sup> Mapy pomocy regionalnej określają poziom maksymalnej intensywności wsparcia. Pod tym pojęciem rozumie się wysokość przyznanej pomocy w stosunku do wartości inwestycji (kosztów kwalifikowalnych). Poziom intensywności mieści się ogólnie w przedziale od 10% do 50% w zależności od typu regionu objętego pomocą regionalną. Ponadto, maksymalny poziom intensywności podnosi się w przypadku regionów najbardziej odległych jak i w odniesieniu do przedsiębiorstw małych (mikro-) oraz średnich. Mapy pomocy regionalnej stosuje się zarówno do wsparcia udzielonego na podstawie wyłączeń blokowych jak i pomocy zatwierdzonej na podstawie wytycznych. Niemniej nie mają one zastosowania w przypadku regionalnej pomocy operacyjnej jak również regionalnej pomocy na rzecz rozwoju obszarów miejskich. Mapy stanowią załącznik do wytycznych w sprawie pomocy regionalnej.

<sup>11</sup> Np. na podstawie art. 18 (Pomoc na usługi doradcze na rzecz MSP), lub art. 28 (Pomoc dla MSP na wspieranie innowacyjności) rozporządzenia nr 651/2014.

<sup>12</sup> W przypadku, w którym dopuszczalny jest wyższy niż 75% poziom intensywności pomocy, wymagany wkład beneficjenta ogranicza się odpowiednio (art. 14 ust. 14 Rozporządzenie KE nr 651/2014)

<sup>13</sup> Dopuszczalna intensywność pomocy jest w ich przypadku niższa niż dla średnich (o 10 p. p) oraz małych przedsiębiorców (o 20 p p.). Jednocześnie dla dużych projektów inwestycyjnych, którymi mogą być zainteresowani – ze względu na skalę – prawie wyłącznie duże przedsiębiorstwa, ograniczono dodatkowo uzyskiwaną wielkość pomocy. Jednocześnie duże przedsiębiorstwa funkcjonujące na obszarach o mniej niekorzystnym położeniu (art. 107 ust. 3 lit. c) mogą uzyskać pomoc regionalną jedynie na inwestycję początkową na rzecz nowej działalności gospodarczej w danym obszarze. Oprócz tego,

### **Pomoc regionalna a zakłócenia rynku**

Pomoc regionalna powinna prowadzić do realizacji określonych celów polityki. Aby to osiągnąć, należy posłużyć się środkami, które prowadzą do jak najmniejszych zakłóceń na rynku. Wytyczne w sprawie pomocy regionalnej na lata 2014-2020 wskazują na scenariusz alternatywny (kontrfaktyczny) jako źródło informacji o występujących zniekształceniach rynku powodowanych przez środek pomocowy. Do zniekształceń może dojść w szczególności wtedy, gdy na rynku właściwym występuje nadpodaż produktu/usługi, a on sam kurczy się z powodu czynników strukturalnych. Ocena rynku właściwego nie opiera się obecnie wyłącznie na danych z przeszłości. Należy się również odwoływać do prognoz rozwoju rynku w najbliższych 5 latach. Z punktu widzenia oceny wpływu środka pomocowego na dany rynek, istotna jest odpowiedź na pytanie, czy pomoc regionalna nie spowoduje wyparcia konkurentów w obrębie Europejskiego Obszaru Gospodarczego.

Szczególne podejście do regionalnej pomocy inwestycyjnej ma Komisja Europejska. W przypadku, gdy pomoc taka uznana zostanie za niezbędną i proporcjonalną, można ogólnie przyjąć, że zniekształcenia rynku zostaną skompensowane przez pozytywne efekty wsparcia<sup>14</sup>.

Należy podkreślić, że przyznanie wsparcia dotacyjnego ze środków publicznych, a takie wsparcie przewiduje RPI, silnie wpływa na pozycję beneficjenta na rynku, na którym prowadzi działalność. Szereg wskaźników innowacyjności i pozycji rynkowej wspartych przedsiębiorstw kształtuje się – po udzieleniu dotacji – na wyższym poziomie niż wśród nie-beneficjentów<sup>15</sup>. Nie powinno to stanowić problemu wyłącznie wówczas, gdy mamy do czynienia z rosnącym rynkiem na dany produkt/usługę, a inwestycja nie zostałaby dokonana bez wsparcia dotacyjnego.

Pomoc regionalna, co do zasady, powinna być ograniczona do minimum niezbędnego do przyciągnięcia dodatkowych inwestycji, lub działalności w danym obszarze. W ocenie adekwatności środka interwencji bierze się pod uwagę dostępność innych, alternatywnych narzędzi interwencji. Możliwość wykorzystania instrumentów finansowych w miejscu programu dotacyjnego może wskazywać na nieodpowiedniość tego ostatniego<sup>16</sup>. RPI może stanowić teoretycznie podstawę dla udzielania instrumentów finansowych. Wytyczne wskazują zresztą, że ta forma interwencji może być bardziej odpowiednia, jako mniej zakłócająca rynek<sup>17</sup>. Niemniej art. 14 Rozporządzenia nr 651/2014 nie może stanowić podstawy do wykorzystania instrumentów kapitałowych ze względu na ograniczenia w nabywaniu akcji, lub udziałów przedsiębiorstwa (ust. 6)<sup>18</sup>. Wymóg wysokiego udziału (25%) środków prywatnych mógłby z kolei utrudniać realizację instrumentów pożyczkowych, w szczególności w regionach o najbardziej niekorzystnym położeniu. Jednocześnie rozporządzenie w sprawie udzielania RPI w ramach regionalnych programów operacyjnych na lata 2014–2020 nie przewiduje wsparcia w formie instrumentów finansowych, a jedynie dotacje na spłatę odsetek (§ 7 ust. 1).

---

wprowadzono ograniczenie udziału kwalifikowalnych nakładów na wartości niematerialne i prawne. Udział tych wartości nie może przekraczać 50% całkowitych wydatków kwalifikowalnych inwestycji początkowej.

<sup>14</sup> K. Bacon, *European Union Law...*, s. 179.

<sup>15</sup> Ustalenie wartości wybranych wskaźników ekonomicznych dla beneficjentów Regionalnych Programów Operacyjnych, Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka oraz dla dobranych grup kontrolnych, MIR, Warszawa 2015.

<sup>16</sup> Wytyczne..., s. 13.

<sup>17</sup> Wytyczne ..., s. 13.

<sup>18</sup> Nabycie udziałów/akcji nie stanowi inwestycji początkowej.

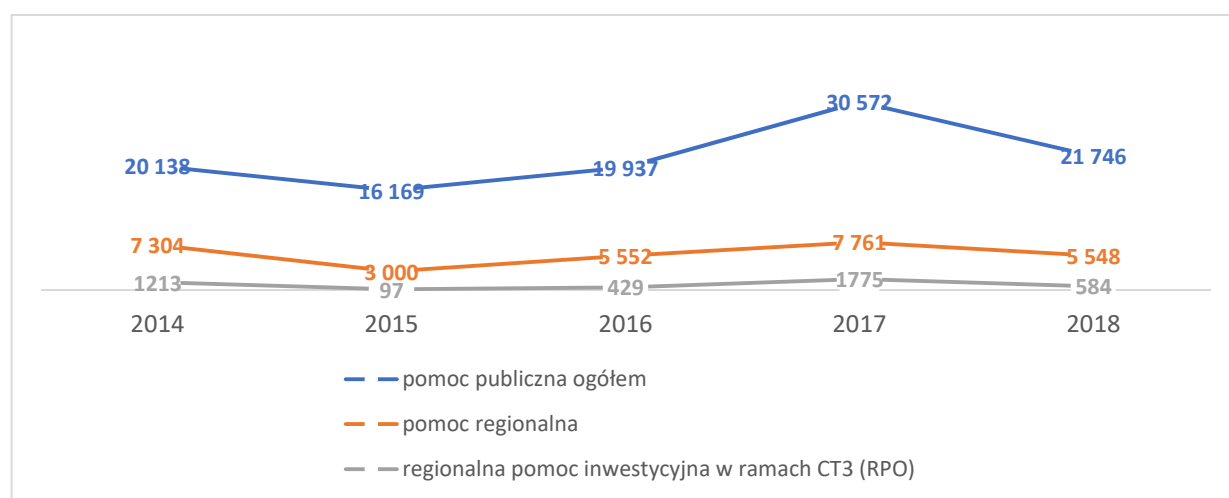


## Regionalna pomoc inwestycyjna na tle pomocy publicznej w Polsce<sup>19</sup>

Wartość pomocy publicznej w Polsce w latach 2014-2018 zmieniała się (Wykres 1). Zmiany te w dużej mierze miały związek z realizacją programów operacyjnych współfinansowanych ze środków unijnych w perspektywie finansowej 2014-2020. Ogólna wartość pomocy publicznej udzielonej przedsiębiorcom w latach 2014-2018 stanowiła od 0,9% (2015) do 1,54% (2017) PKB<sup>20</sup>. Łączna wartość pomocy publicznej udzielonej przedsiębiorcom w tym okresie wyniosła 108 mld zł.

Pomoc regionalna stanowiła w przybliżeniu ok ¼ wartości rocznej pomocy publicznej udzielanej w kolejnych latach a wartościowo **regionalna pomoc inwestycyjna** stanowi główny składnik (98%)<sup>21</sup> pomocy regionalnej. Najczęściej stosowaną formą pomocy publicznej, w tym także regionalnej są dotacje, refundacje i umorzenia (ok. 85% wartości pomocy publicznej w latach 2014-2018).

Wykres 1 Pomoc publiczna ogółem i pomoc regionalna w latach 2014-2020 w Polsce (mln zł)



Źródło: Sprawozdania z udzielenia pomocy publicznej dla przedsiębiorców w latach 2014, 2015, 2016, 2017 i 2018, UOKIK.

Regionalna pomoc inwestycyjna udzielana przez marszałków województw w ramach RPO w celu tematycznym 3<sup>22</sup> stanowi niewielki odsetek pomocy publicznej – od 0,5% w 2015 r. do 5,8% w 2017 r. Łączna wartość regionalnej pomocy inwestycyjnej udzielonej przez marszałków województw w ramach CT3 w latach 2014-2018 wyniosła 4 098 mln zł. Dla porównania regionalna pomoc inwestycyjna udzielona przedsiębiorstwom w ramach art. 14 GBER przez PARP w PO IR<sup>23</sup> w latach 2014-2019 wyniosła 2 936 mln zł.

<sup>19</sup> Sprawozdanie z udzielenia pomocy publicznej przedsiębiorcom w 2018 r, UOKIK, 2019

<sup>20</sup> Z wyłączeniem transportu

<sup>21</sup> Pozostałe rodzaje pomocy regionalnej to: pomoc na zatrudnienie, na duże projekty inwestycyjne, na rozwój obszarów miejskich

<sup>22</sup> Jest ona udzielana na podstawie programu *Regionalna pomoc inwestycyjna w ramach celu tematycznego 3 w zakresie wzmocnienia konkurencyjności mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców w ramach regionalnych programów operacyjnych na lata 2014-2020* (nr SA.43142(2015/X))

<sup>23</sup> Łącznie ponad 76% wartości przyznanego dofinansowania przez PARP obejmuje koszty kwalifikowalne w ramach regionalnej pomocy inwestycyjnej. Tak duży udział RPI wynika z dominującego budżetu poddziałania 3.2.1 *Badania na rynek*, w którym ta pomoc stanowi niemal 100% wartości dofinansowania. Pozostałe działania, w których występuje RPI to 2.3.1 *Proinnowacyjne usługi IOB dla MSP* i 2.3.5. *Design dla przedsiębiorców*. Źródło: *Ewaluacja pomocy publicznej PARP w ramach Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój 2014-2020* s. 27

## 2.2 Logika interwencji w CT3

Główne problemy i wyzwania, jakie formułowały regiony na etapie programowania Regionalnych Programów Operacyjnych w obszarze przedsiębiorczości, dotyczyły przede wszystkim szeroko ujętego niedostatecznego poziomu konkurencyjności i innowacyjności przedsiębiorstw, mierzonego niewielkim udziałem w sprzedaży ogółem wyrobów średniowysokiej i wysokiej techniki, niewielką aktywnością w zakresie tworzenia nowych produktów i usług oraz pozyskiwania technologii, niskimi nakładami inwestycyjnymi oraz niską aktywnością patentową. Zarówno w dokumentach programowych, jak też podczas wywiadów pogłębionych z przedstawicielami IZ, wskazywano na problem koncentracji inwestycji na „imitacyjnej innowacyjności” – polegającej głównie na wykorzystywaniu rozwiązań dostępnych już na rynku i stosowanych w działalności gospodarczej. Powszechnie, we wszystkich regionach, wskazuje się w diagnozach RPO na niski poziom nakładów na działalność B+R i niewielką aktywność w zakresie prac badawczo-rozwojowych, a także niski stopień wykorzystania potencjału B+R jednostek naukowych. W takich warunkach, wyzwaniem dla administracji regionalnej pozostaje wdrożenie mechanizmów stymulujących popyt MSP na innowacje, w celu zwiększenia nakładów na działalność innowacyjną oraz wzmocnienia współpracy z sektorem B+R.

W województwach, gdzie ukierunkowano wsparcie w szczególności na TIK, zwraca się uwagę w diagnozie na niski poziom zastosowania zaawansowanych technologii informacyjno-komunikacyjnych w przedsiębiorstwach.

Z kolei w niewielu RPO artykułuje się problem wysokiej energochłonności gospodarki, choć problem ten adresowany jest w wielu działaniach skierowanych do przedsiębiorstw.

W diagnozach wskazywano również na czynniki wewnętrzne związane z funkcjonowaniem i postawą przedsiębiorców, takie jak niedostateczny zasób własnych środków firm przeznaczonych na rozwój, trudności i niechęć w pozyskiwaniu środków zewnętrznych na planowane inwestycje, a także względnie niska skłonność do podejmowania ryzyka. Jako czynnik hamujący rozwój i innowacyjność przedsiębiorstw identyfikowano również ich słabą współpracę z otoczeniem zewnętrznym – zarówno ze światem nauki, jak też wzajemną niechęć przedsiębiorców do kooperacji i współpracy, co skutkuje niewystarczającymi powiązaniem między przedsiębiorstwami.

W odpowiedzi na zdiagnozowane problemy i wyzwania w ramach RPO przewidziano bezpośrednie wsparcie przedsiębiorstw ukierunkowane na rozwój innowacyjności produktowej – prowadzącej do wprowadzenia na rynek nowych, lub ulepszonych produktów/usług, a także procesowej – prowadzącej do zasadniczych zmian procesu produkcyjnego, lub sposobu świadczenia usług.

Jak podkreślali przedstawiciele IZ RPO, kształt wsparcia wynika bezpośrednio z konieczności dostosowania go do zapisów Umowy Partnerstwa. Zgodnie z UP, poprawa konkurencyjności przedsiębiorstw wymaga znaczącego zwiększenia wykorzystywania przez nie innowacji w działalności gospodarczej. Wsparcie w ramach CT3 jest ukierunkowane przede wszystkim na wdrażanie innowacji produktowych, procesowych, marketingowych i organizacyjnych, zwłaszcza tych wypracowanych w ramach CT1. Działania w ramach CT3 obejmują rozwój/rozbudowę przedsiębiorstwa, w szczególności inwestycje w nowoczesne maszyny i urządzenia oraz sprzęt produkcyjny, w celu wprowadzenia na rynek nowych, lub ulepszonych produktów, lub usług. Inwestycje w rozwój przedsiębiorstw, zwiększające skalę ich działalności, spowodują wzrost zasięgu oferty firm (nowe rynki zbytu).

Priorytetowo traktowane są przedsiębiorstwa wpisujące się w strategię inteligentnej specjalizacji. Przewidziana jest realizacja działań dotyczących nowoczesnych rozwiązań umożliwiających redukcję kosztów działalności rynkowej w przedsiębiorstwach, wynikającą z mniejszego zużycia energii, lub bardziej efektywnego wykorzystania surowców, co w konsekwencji zapewnia ograniczenie negatywnych skutków środowiskowych. Dla podniesienia konkurencyjności i innowacyjności MSP konieczne jest większe stosowanie w działalności konkurencyjnej technik informacyjno-komunikacyjnych (TIK)<sup>24</sup>.

Wyniki wywiadów pogłębionych z osobami odpowiedzialnymi za programowanie perspektywy 2014-2020 po stronie IZ RPO wskazują na to, że zapisy UP stanowiły w pewnym stopniu ograniczenie dla takiego zakresu wsparcia, jakie najpełniej trafiałoby w potrzeby przedsiębiorców. Potrzeby są bowiem skupione w głównej mierze na inwestycjach wzmacniających konkurencyjność, a niekoniecznie innowacyjność firm – podobnie, jak to miało miejsce w poprzedniej perspektywie finansowej. W wywiadach podkreślano znaczącą różnicę w tym względzie między perspektywą 2007-2013, gdzie wsparcie ukierunkowane było na wzrost konkurencyjności, a perspektywą 2014-2020, gdzie konieczne było położenie nacisku na innowacyjność. Z drugiej strony powszechna jest opinia, że priorytetowe potraktowanie innowacyjności w obecnej perspektywie oraz często wysokie wymagania stawiane jako warunki pozyskania wsparcia są krokiem w dobrym kierunku, gdyż pozwalają na minimalizowanie zjawiska, które było powszechne w poprzedniej perspektywie, tj. tzw. „imitacyjnej innowacyjności”. Biorąc pod uwagę duże zainteresowanie pozyskaniem wsparcia w ramach CT3 w większości RPO, nie pojawił się problem niskiego potencjału absorpcyjnego na rozwój innowacyjności wśród firm. Wystąpiły jednak przypadki, kiedy w kolejnym konkursie złagodzone wymagania dotyczące poziomu innowacyjności projektów. W RPO województwa łódzkiego, IZ oceniła, iż wymaganie, aby wprowadzone na rynek produkty/usługi, lub procesy były innowacyjne co najmniej w skali regionu, jest zbyt obciążające dla wnioskodawców. Wyższy poziom innowacyjności uwzględniono w kryteriach premiujących.

Poprzez warunki dostępu, lub kryteria premiujące starano się adresować poszczególne problemy i deficyty oraz oczekiwania określone w UP. Preferencje uzyskiwały projekty obejmujące wprowadzenie na rynek produktu/usługi, lub procesu innowacyjnych co najmniej w skali regionu, lub w skali co najmniej krajowej. W części regionów elementy te były warunkiem dostępu.

Szczególny nacisk położono w regionach na wdrożenie wyników prac badawczo-rozwojowych do działalności gospodarczej, realizację działań ułatwiających komercjalizację wyników badań naukowych i rozwojowych oraz bazujących na nich technologii. W związku z tym założono, iż preferencje uzyskają projekty zakładające wdrożenie wyników prac B+R (w tym sfinansowanych w ramach innych osi priorytetowych tych programów – projektów realizowanych w ramach CT1).

Dedykowano działania, lub premiowano projekty w zakresie stosowania przez MSP technologii informacyjno-komunikacyjnych (TIK), tj. wsparcie rozwoju współpracy między przedsiębiorstwami w oparciu o nowoczesne rozwiązania teleinformatyczne (B2B), działania prowadzące do automatyzacji oraz optymalizacji m.in. zawierania kontraktów, przesyłania dokumentów, pozyskiwania nowych kontaktów, planowania, zarządzania informacją, zasobami, finansami oraz sprzedaży (B2E), działania

---

<sup>24</sup> Programowanie perspektywy finansowej 2014-2020, Umowa Partnerstwa.

polegające na świadczeniu e-usług (B2C), czy umożliwiające prowadzenie sprzedaży produktów i usług w Internecie (B2C).

Problem wysokiej energochłonności gospodarki adresowany jest poprzez wsparcie ukierunkowane na zmniejszenie szkodliwego oddziaływania na środowisko – inwestycje i rozwiązania organizacyjne (w tym wdrażanie systemów zarządzania środowiskowego) służące redukcji wodo-, surowco-, materiało-transporto- i energochłonności procesów produkcyjnych, m.in. dzięki zastosowaniu ekoinnowacji i wykorzystaniu nowych źródeł energii. W jednym z regionów (małopolskie) wskazuje się wprost na OZE.

W niewielu regionach zdecydowano się na preferencyjne traktowanie projektów realizowanych w partnerstwie, a także realizowanych przez firmy we wczesnej fazie rozwoju.

Powszechnie preferencje dotyczyły projektów realizowanych w ramach inteligentnych specjalizacji regionu.

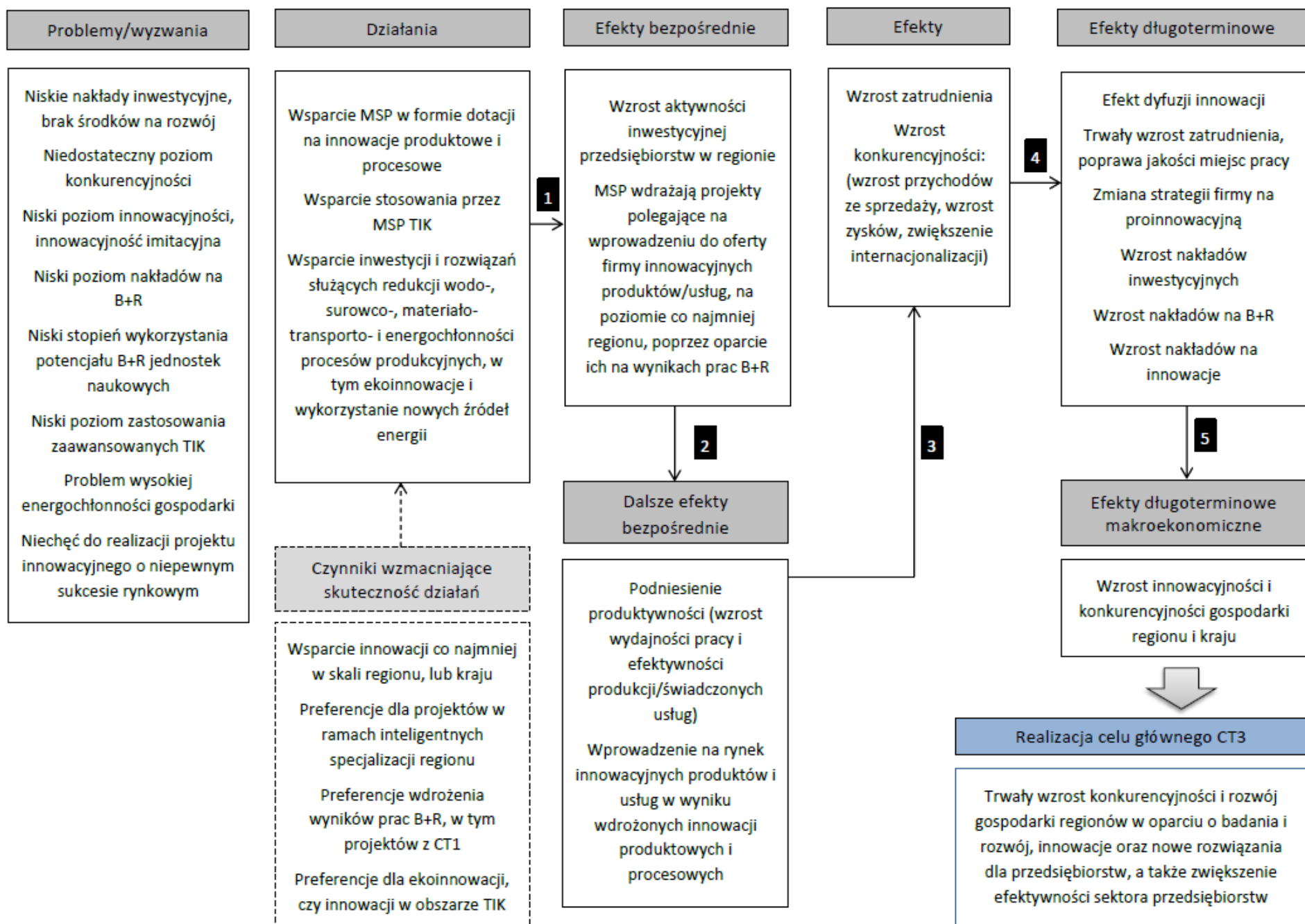
Efekty bezpośrednie inwestycji mierzone są w RPO za pomocą wskaźników produktów określających liczbę firm, które otrzymują środki zwrotne, lub dotacje na realizację działań o charakterze inwestycyjnym, a także umożliwiających wprowadzenie produktów, lub usług nowych dla rynku, czy umożliwiających wdrożenie działań w zakresie ekoinnowacji. W prawie połowie regionów miarą efektów jest wskaźnik liczby firm otrzymujących środki w celu wdrożenia wyników prac B+R. Z kolei rezultatem projektów mierzonym we wszystkich regionach jest wprowadzanie na rynek nowych produktów i usług oraz nowych technologii produkcyjnych (a także w części regionów wzrost przychodów ze sprzedaży nowych, lub udoskonalonych produktów/procesów), wzrost liczby wdrożonych wyników prac B+R, czy wzrost zatrudnienia. Miarą sukcesu jest również wzrost liczby wdrożonych systemów TIK w przedsiębiorstwach.

Oczekuje się, iż rezultatem priorytetu inwestycyjnego będzie podniesienie konkurencyjności i produktywności przedsiębiorstw (wzrost wydajności pracy i efektywności produkcji/świadczonej usług) oraz zaawansowania technologiczno-organizacyjnego MSP, tj. wzrost innowacyjności.

Podniesienie poziomu innowacyjności w działalności przedsiębiorstw powinno przyczynić się do wzrostu ich konkurencyjności na rynkach zewnętrznych, a przez to do istotnego wzrostu sprzedaży produktów i usług wytworzonych w regionie. Wzrost konkurencyjności możliwy jest także poprzez oddziaływanie w kierunku obniżenia kosztów działalności gospodarczej, czemu mają służyć działania związane ze wzrostem efektywności korzystania z zasobów naturalnych oraz wykorzystaniem TIK.

Realizacja celów szczegółowych, zgodnie z dokumentacją programową, prowadzić powinna do trwałego wzrostu konkurencyjności i rozwoju gospodarki regionów w oparciu o badania i rozwój, innowacje oraz nowe rozwiązania dla przedsiębiorstw, a także zwiększenia efektywności sektora przedsiębiorstw.

Poniżej przedstawiono logikę interwencji CT3 odzwierciedlającą zapisy regionalnych programów operacyjnych w obszarze bezpośredniego wsparcia przedsiębiorstw w ramach Działań i Poddziałań, w których zidentyfikowano występowanie RPI, a także zidentyfikowano relacje przyczynowo-skutkowe pomiędzy poszczególnymi elementami logiki Programu.



Wystąpienie opisanych i przedstawionych na schemacie zjawisk wymaga spełnienia wielu założeń. Poniżej opisano poszczególne relacje przyczynowo skutkowe zjawisk (ich numeracja odpowiada oznaczeniom na schemacie) oraz główne założenia, które warunkują ich wystąpienie.

**Relacja przyczynowa nr 1:** Dzięki dofinansowaniu, MSP wdrażają projekty polegające na wprowadzeniu do oferty firmy innowacyjnych produktów/usług, na poziomie co najmniej regionu, z wykorzystaniem wyników prac B+R.

**Założenia:**

- Firmy będą zainteresowane pozyskaniem wsparcia na wdrożenie innowacji, produktowych/procesowych, które charakteryzują się większym ryzykiem rynkowym
- Firmy mają odpowiedni potencjał finansowy, aby zrealizować projekt w większej skali niż projekty realizowane do tej pory,
- Firmy prowadzą prace B+R, których wyniki zapewniają powstanie produktu/technologii o wysokiej skali nowatorstwa,
- Firmy mają odpowiedni potencjał innowacyjny, aby przedstawić w konkursie projekt, którego efektem będzie innowacja produktowa/procesowa o wysokiej skali nowatorstwa.

**Relacja przyczynowa nr 2:** W wyniku realizacji projektów, firmy wprowadzają na rynek nowe produkty i procesy, które wpływają na usprawnienie/ podniesienie jakości działań realizowanych w firmie.

**Założenia:**

- Beneficjenci bez wsparcia publicznego nie zrealizowałyby swojego projektu, w tym zakresie, skali, lub czasie i tym samym nie wprowadziliby do sprzedaży innowacyjnych rozwiązań (wyrobów, lub usług).

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

**Założenia:**

- System selekcji sprawia, że wsparcie otrzymują projekty o większej innowacyjności bazujące na wynikach prac B+R,
- System selekcji prowadzi do wyboru projektów najlepiej wpisujących się w cele Programu,
- Korzyści finansowe z wprowadzonych innowacji przeważają ich koszty (są rentowne),
- Przychody oraz zyski uzyskiwane z tytułu wytworzonych produktów/ wprowadzonych innowacji procesowych, osiągają odpowiednią masę krytyczną, by ich wprowadzenie w firmie miało znaczący charakter/ były widoczne,
- Nowa oferta produktowa/usługowa pozwoliła na zwiększenie udziału w rynku i ekspansję zagraniczną,
- Wprowadzone zmiany w firmie (inwestycje) zwiększyły zatrudnienie.

**Relacja przyczynowa nr 4:** Lepsza kondycja finansowa MSP, wyższa konkurencyjność, przekłada się na trwałe efekty w firmie w postaci dodatkowości behawioralnej, trwałego wzrostu zatrudnienia i

jakości utworzonych miejsc pracy, a także efekty w otoczeniu firmy – w łańcuchu dostawców i odbiorców oraz konkurencji.

**Założenia:**

- Przychody oraz zyski uzyskiwane z tytułu wytworzonych produktów/ wprowadzonych innowacji procesowych, osiągają odpowiedni poziom, który pozwala na dalszy rozwój firmy (nowe inwestycje),
- Nastąpiła zmiana strategii firmy na proinnowacyjną (beneficjenci opierają swój dalszy rozwój na działalności innowacyjnej i pracach B+R, wzrost współpracy z jednostkami naukowymi, wzrost współpracy z innymi przedsiębiorstwami),
- Zrealizowane wdrożenia odnoszą sukces rynkowy, który przekłada się na lepszą pozycję firmy w łańcuchu wartości,
- Sukces rynkowy stymuluje konkurentów do wysiłku inwestycyjnego i podnoszenia konkurencyjności na rynku,
- Sukces rynkowy stymuluje kontrahentów do wysiłku inwestycyjnego i podnoszenia konkurencyjności, aby sprostać wymaganiom beneficjenta,
- Zasoby finansowe i zwiększenie skali obecności na rynku generują potrzebę dodatkowego zatrudnienia bardziej wykwalifikowanych pracowników.

**Relacja przyczynowa nr 5:** Wzrost konkurencyjności wspartych przedsiębiorstw oraz firm w ich otoczeniu będzie miał w dłuższej perspektywie wpływ na wzrost innowacyjności i konkurencyjności całej gospodarki.

**Założenia:**

- Środki RPI wpływają na zauważalne i korzystne zmiany sytuacji gospodarczej w regionach.

Zarówno logika wsparcia w ramach CT3, jak i założenia wobec relacji przyczynowo-skutkowych, są przedmiotem rozważań w kolejnych rozdziałach raportu.

Regionalne Programy Operacyjne formułują ramy interwencji dla prowadzenia działań wpisujących się w trzy priorytety określone w głównym dokumencie kierunkowym dla polityki spójności, jakim jest **Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu Europa 2020**. Cele krajowe Polska przedstawiła w Krajowym Programie Reform będącym głównym narzędziem realizacji na poziomie państwa członkowskiego Strategii Europa 2020.

Działania podejmowane w ramach regionalnej pomocy inwestycyjnej w CT3 wpisują się w szczególności w jeden spośród trzech priorytetów Strategii Europa 2020, jakim jest rozwój inteligentny wskazujący na potrzebę rozwoju gospodarki opartej na wiedzy i innowacji, stanowiącego warunek zapewniający inteligentny wzrost gospodarczy. Wsparcie w ramach CT3 ukierunkowane jest w szczególności na wsparcie inwestycyjne sektora MSP, w tym inwestycji sprofilowanych na inteligentne specjalizacje regionów oraz wzmocnienie aktywności eksportowej przedsiębiorstw, a także pośrednio na otoczenie biznesu oraz wsparcie inwestycji zewnętrznych. I tak, w ramach PI 3c, który jest głównym źródłem bezpośredniej pomocy inwestycyjnej dla przedsiębiorstw w postaci

dotacji, której dotyczy RPI, działania RPO ukierunkowane są na zapewnienie warunków wymuszających większą konkurencyjność oraz innowacyjność MSP. W ramach PI 3a wsparcie skupia się na tworzeniu warunków dla napływu inwestycji, promowaniu postaw probiznesowych oraz wsparciu dla MSP we wczesnej fazie rozwoju, a w Pi 3b – na wspieraniu aktywności międzynarodowej MSP, wspieraniu i promocji ekspansji zagranicznej przedsiębiorstw oraz kreowaniu wizerunku gospodarczego regionu oraz promocji gospodarczej regionu.

Interwencja w CT3 realizuje również założenia priorytetu Strategii Europa 2020, jakim jest rozwój zrównoważony, rozumiany jako wspieranie gospodarki efektywniej korzystającej z zasobów, bardziej przyjaznej środowisku, niskoemisyjnej i konkurencyjnej. Dzieje się to m.in. poprzez działania ukierunkowane na efektywność i ekoinnowacje, a także bezpośrednie wspieranie przedsiębiorstw z branży OZE.

Jako trzeci priorytet Strategia Europa 2020 wskazuje rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu, czyli wspieranie gospodarki o wysokim poziomie zatrudnienia, zapewniającej spójność społeczną i terytorialną. W ramach CT3 dzieje się to bezpośrednio poprzez promowanie projektów zakładających tworzenie nowych miejsc pracy oraz pośrednio, jako efekt wpływu wsparcia na rozwój społeczno-gospodarczy.

**Na poziomie krajowym** działania podejmowane w ramach regionalnej pomocy inwestycyjnej w CT3 realizują założenia Strategii Rozwoju Kraju do 2020 oraz jej aktualizacji tj. SOR, Strategii Innowacyjności i Efektywności Gospodarki, a także Krajowej Inteligentnej Specjalizacji, poprzez stymulowanie wzrostu znaczenia gospodarczego małych i średnich przedsiębiorstw, zdolnych do bardziej elastycznego funkcjonowania na rynku i przedstawiania zindywidualizowanej, unikatowej oferty, doskonalenie i rozwój technologii w tym TIK, a także zapewnienie warunków wymuszających większą konkurencyjność oraz innowacyjność MSP.

RPI wpisuje się w cel szczegółowy **Umowy Partnerstwa 2014-2020** zatwierdzonej przez KE w dniu 21 maja 2014 r., stanowiącej podstawę kształtowania polityki spójności w Polsce, jakim jest wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw, w tym w priorytety: zwiększenie inwestycji rozwojowych przedsiębiorstw, rozwój efektywnego otoczenia inwestycyjnego, infrastrukturalnego, finansowego, doradczego i szkoleniowego, a także dywersyfikacja działalności i nowe modele biznesowe. W efekcie przewiduje się w UP następujące rezultaty: zwiększenie inwestycji rozwojowych przedsiębiorstw poprzez wzrost wykorzystania innowacji, w tym innowacji procesowych i produktowych. W efekcie regiony projektując swoje schematy wsparcia w ramach RPI sformułowały adekwatnie kryteria wyboru beneficjentów bezpośredniej pomocy inwestycyjnej w taki sposób, aby promować innowacyjność oraz wspierać wyłącznie projekty przewidujące wdrożenie nowego, lub ulepszanego w skali rynku, lub firmy produktu, lub procesu. Ponadto przewidziano mechanizmy preferujące na etapie oceny projektów te projekty, których zakres wpisuje się w regionalne inteligentne specjalizacje. Wynika stąd, że RPI, zgodnie z intencją UP, stała się instrumentem polityki innowacyjnej regionów i powinna być rozpatrywana w kontekście celów tej polityki.

**Na poziomie regionalnym** działania RPI realizują cele strategii rozwoju regionów oraz regionalnych strategii innowacji. Regionalne programy operacyjne są dokumentami programowymi wobec tych dokumentów strategicznych. Emanacją zapisów w tych strategiach jest m.in. wspieranie inteligentnych specjalizacji, co jest jedną z zasad horyzontalnych, zgodnie z którą interwencja



publiczna powinna być ukierunkowana na uruchamianie i wykorzystywanie potencjałów istotnych dla regionu branż gospodarczych.

### 2.3 Typy instrumentów wsparcia

Zasadniczą formą wsparcia finansowaną z RPI w ramach CT3 w regionalnych programach operacyjnych była dotacja bezzwrotna. Jedynym wyjątkiem są dwa nabory zrealizowane w RPO województwa lubelskiego (Działanie 3.7), w których wsparcie zaoferowano w postaci pomocy zwrotnej<sup>25</sup>.

W poniższej tabeli zestawiono wszystkie działania i poddziałania RPO, w których, w dotychczas ogłoszonych konkursach, RPI stanowiła jeden z rodzajów udzielanej pomocy<sup>26</sup>.

*Tabela 1 Działania w RPO, w których przewidziano RPI i zostały przeprowadzone konkursy*

Województwo	Działanie, w którym w ogłoszonych konkursach przewidziano RPI	Liczba złożonych wniosków <sup>27</sup>	Liczba podpisanych umów
Dolnośląskie	1.5.1 Rozwój produktów i usług w MSP	746	362
Dolnośląskie	1.5.2 Rozwój produktów i usług w MSP	124	77
Dolnośląskie	1.4.1. Zwiększenie międzynarodowej ekspansji MSP poprzez wdrożenie nowych modeli biznesowych oraz zwiększenie ekspansji na rynki zewnętrzne	0	0
Kujawsko-pomorskie	1.4.2 Wsparcie MSP poprzez instytucje otoczenia biznesu	1	0
Kujawsko-pomorskie	1.4.3 Rozwój infrastruktury na rzecz rozwoju gospodarczego	1	1
Kujawsko-pomorskie	1.6.2 Wpieranie tworzenia i rozszerzania zaawansowanych zdolności w zakresie rozwoju produktów i usług	250	111
Lubelskie	3.3 Przedsiębiorstwa odpryskowe	2	1
Lubelskie	3.7. Wzrost konkurencyjności MSP	661	388

<sup>25</sup> Konkursy na pomoc zwrotną cieszyły się dużym zainteresowaniem przedsiębiorców. W konkursie zakończonym (RPLU.03.07.00-IP.01-06-001/18) złożono 246 wniosków na kwotę dofinansowania przekraczającą trzykrotnie alokację na konkurs. Podpisano 120 umów. Drugi konkurs zakończył się w lutym 2020 i trwa ocena. Złożono 215 wniosków na kwotę dofinansowania przekraczającą dwukrotnie alokację.

<sup>26</sup> Najczęściej dopuszczano dodatkowo pomoc de minimis

<sup>27</sup> Dotyczy tylko wniosków i umów, w których wnioskodawcy aplikowali o RPI jako jedyną, lub jedną z możliwych form pomocy.

Województwo	Działanie, w którym w ogłoszonych konkursach przewidziano RPI	Liczba złożonych wniosków <sup>27</sup>	Liczba podpisanych umów
Lubuskie	1.2. Rozwój przedsiębiorczości	1	0
Lubuskie	1.5.1 Rozwój sektora MSP – wsparcie dotacyjne	196	50
Łódzkie	2.1.2. Profesjonalizacja usług biznesowych	14	0
Łódzkie	2.3.1 Zwiększenie konkurencyjności MSP	781	204
Małopolskie	3.4.3 Dotacje dla MSP – wczesna faza rozwoju	22	10
Małopolskie	3.4.4 Dotacje dla MSP	164	100
Mazowieckie	3.3 Innowacje w MSP	182	136
Opolskie	2.1.2. Wsparcie TIK w przedsiębiorstwach	15	9
Opolskie	2.1.3. Nowe produkty i usługi w MSP na obszarach przygranicznych	28	17
Podkarpackie	1.3 Typ 1 Strefy aktywności gospodarczej (art. 14 i art. 56); Typ 2 Inkubatory przedsiębiorczości (art. 14 i art. 56)	0	0
Podkarpackie	1.4.1 Dotacje bezpośrednie	982	165
Podlaskie	1.3. Zwiększone zastosowanie innowacji w przedsiębiorstwach sektora MSP	255	100
Pomorskie	2.2.1. Inwestycje profilowane - wsparcie dotacyjne	581	242
Pomorskie	2.4.3. Wsparcie instytucji otoczenia biznesu	0	0
Śląskie	3.1.1/3.1.2 Tereny inwestycyjne	0	0
Śląskie	3.2. Innowacje w MSP	1062	570
Śląskie	3.3 Technologie informacyjno-komunikacyjne w działalności gospodarczej	266	134
Świętokrzyskie	2.5 Wsparcie inwestycyjne sektora MSP	56	9
Warmińsko-	1.3.4 Tereny inwestycyjne	75	60

Województwo	Działanie, w którym w ogłoszonych konkursach przewidziano RPI	Liczba złożonych wniosków <sup>27</sup>	Liczba podpisanych umów
mazurskie			
Warmińsko-mazurskie	1.3.6 Nowoczesne usługi instytucji otoczenia biznesu	0	0
Warmińsko-mazurskie	1.4.2 Pakietowanie produktów i usług	32	24
Warmińsko-mazurskie	1.4.3 Technologie informacyjno-komunikacyjne w działalności MSP	76	25
Warmińsko-mazurskie	1.4.4 Internacjonalizacja MSP	94	64
Warmińsko-mazurskie	1.5.1 Wdrożenie wyników prac B+R	118	80
Warmińsko-mazurskie	1.5.2 Odtwarzanie gospodarczego dziedzictwa regionu	149	41
Wielkopolskie	1.3.2 Poprawa jakości usług na rzecz inkubacji przedsiębiorstw	1	1
Wielkopolskie	1.5.2 Wzmocnienie konkurencyjności kluczowych obszarów gospodarki regionu	850	491
Zachodniopomorskie	1.5 Inwestycje przedsiębiorstw wspierające rozwój regionalnych specjalizacji oraz inteligentnych specjalizacji	306	124
Zachodniopomorskie	1.6 Tworzenie nowych miejsc pracy na obszarze Specjalnej Strefy Włączenia	60	24
Zachodniopomorskie	1.7 Inwestycje przedsiębiorstw w ramach Strategii ZIT dla Szczecińskiego Obszaru Metropolitalnego (SOM)	20	15
Zachodniopomorskie	1.8 Inwestycje przedsiębiorstw w ramach Strategii ZIT dla Koszalińsko-Kołobrzesko-Białogardzkiego Obszaru Funkcjonalnego (KKBOF)	31	18

*Źródło: Opracowanie własne na podstawie RPO i SL2014*

Większość instrumentów wsparcia skierowana została bezpośrednio do przedsiębiorstw, na inwestycje początkowe. Nieliczne instrumenty przewidywały wsparcie pośrednie poprzez podniesienie jakości usług IOB (dolnośląskie 1.4.1, kujawsko-pomorskie 1.4.2 i 1.4.3, łódzkie 2.1.2,

pomorskie 2.4.3, warmińsko-mazurskie 1.3.6, lub inkubację (podkarpackie 1.3, wielkopolskie 1.3.2), a także uzbrojenie terenów inwestycyjnych (podkarpackie 1.3, warmińsko-mazurskie 1.3.4, śląskie 3.1.1 i 3.1.2).

W przypadku wsparcia pośredniego beneficjentami mogły być również jednostki samorządu terytorialnego, lub IOB nie mające statusu przedsiębiorstwa w rozumieniu ustawy Prawo przedsiębiorców<sup>28</sup>. Jak wynika z Tabeli 1, instrumenty te nie cieszyły się zainteresowaniem wnioskodawców, a liczba podpisanych umów w porównaniu z wsparciem dotacyjnym na inwestycje początkowe dla przedsiębiorstw jest znikoma (1,6%). Wśród beneficjentów tych instrumentów dominują również przedsiębiorcy, nie ma natomiast jednostek samorządu terytorialnego, a IOB stanowią nieliczne wyjątki.

Jednostki samorządu terytorialnego były przede wszystkim grupą docelową działań wspierających **uzbrojenie terenów inwestycyjnych**. Jednak warunki dostępu (brak niewykorzystanych terenów inwestycyjnych w pobliżu planowanej lokalizacji) i warunki wsparcia (przede wszystkim wymóg zrealizowania wskaźnika trwałości w postaci deklarowanej liczby pozyskanych inwestorów, z wykluczeniem firm dużych<sup>29</sup>), a także nasycenie nie zawsze trafionymi inwestycjami finansowanymi z PO IG w strefach aktywności gospodarczej, spowodowały, że zainteresowanie JST tymi instrumentami było bardzo małe. W zamian, w niektórych województwach (np. warmińsko-mazurskim), skierowano ten instrument bezpośrednio do przedsiębiorców, co spotkało się z dużym zainteresowaniem.

W przypadku **profesjonalizacji usług doradczych** największą zmianą, która wpłynęła na niskie zainteresowanie tym instrumentem była zmiana paradygmatu wsparcia usług doradczych z modelu podażowego (wsparcie trafia do IOB, które sprzedają swoje usługi taniej) na model popytowy (wsparcie trafia do przedsiębiorców, którzy dostają dofinansowanie na zakup usług na rynku)<sup>30</sup>. Zmiana paradygmatu na popytowy skutkowało całkowitą przebudową sposobu finansowania usług dla przedsiębiorców, w którym nie odnaleźli się w pełni ani przedsiębiorcy, ani IOB<sup>31</sup>. W praktyce wdrażanie w **modelu popytowym** opierało się na oferowaniu dwóch typów projektów – (1) IOB otrzymuje wsparcie wyłącznie na przygotowanie i pilotaż nowych usług, które, w założeniu, świadczone są następnie MSP na zasadach komercyjnych, lub też (2) wsparcie trafia bezpośrednio do przedsiębiorcy, który wybiera wykonawcę usługi na rynku. Wśród czynników, które mogły wpłynąć na niewielkie zainteresowanie konkursami na „profesjonalizację usług” IOB można wymienić następujące:

- Generalnie niski popyt na usługi doradcze ze strony przedsiębiorców sektora MSP. Przedsiębiorcy najczęściej nie widzą potrzeby zakupu usług doradczych, a w modelu popytowym, nie ma „sprzedawcy” usługi, który w rynkowym systemie, ubiega się o klienta i

<sup>28</sup> Ustawa z dnia 06.03.2018 Prawo przedsiębiorców

<sup>29</sup> Dopuszczono inwestycje firm dużych, ale wtedy wkład RPI byłby odpowiednio pomniejszany Źródło: Ewaluacja wsparcia konkurencyjności, innowacyjności i umiędzynarodowienia małopolskich MSP w ramach 3 osi priorytetowej RPO WM na lata 2014-2020, UMWM, 2017

<sup>30</sup> W wytycznych Unii Europejskiej, które przełożyły się na założenia programowania perspektywy finansowej 2014-2020 w Umowie Partnerstwa, zamiast na rozwoju samych IOB, zaczęto skupiać się na oczekiwanych rezultatach działania IOB, w odniesieniu do grup docelowych, przede wszystkim firm z sektora MSP

<sup>31</sup> Ośrodki innowacji i przedsiębiorczości w Polsce, Raport 2018, SOOIP, 2018 s. 10

przekonuje go o potrzebie zakupu usługi doradczej. W tej sytuacji można liczyć tylko na tych przedsiębiorców, którzy osiągnęli wysoki stopień dojrzałości biznesowej i rozumieją, jaka wartość płynie z zakupu usługi doradczej. Stanowią oni niewielki odsetek populacji i są to częściej przedsiębiorstwa większe niż mikroprzedsiębiorstwa (średnie). Dopiero zmiany, jakie przeprowadzono w ostatnich konkursach, polegające na dodaniu komponentu wdrożeniowego, zwiększyły zainteresowanie przedsiębiorców aplikowaniem o wsparcie na usługi doradcze<sup>32</sup>.

- Relatywnie mała intensywność wsparcia. Regionalna pomoc inwestycyjna nie jest najatrakcyjniejszą formą pomocy dla IOB ze względu na swoją relatywnie niską intensywność. Dlatego wiele instrumentów „profesjonalizacji usług doradczych” oferowało pomoc *de minimis*. Mimo znacznie większej intensywności pomocy *de minimis*, popyt na instrumenty „profesjonalizacji usług” nadal był niski<sup>33</sup>. Co więcej, większe jednostki, jak np. parki technologiczne, mają przeważnie status dużego przedsiębiorstwa (najmniejsza intensywność wsparcia w RPI), co czyni wsparcie na rozwój oferty usługowej nieatrakcyjnym. Podobnie IOB przyuczelniane, jak Centra Transferu Technologii – jako jednostki organizacyjne uczelni, lub uczelniane spółki celowe zajmujące się komercjalizacją, jako spółki zależne od uczelni, mają również status dużych przedsiębiorstw. Z kolei jednostki, których udziałowcami były gminy (np. parki technologiczne) preferowały przeznaczenie środków gminy na wkład własny w projektach infrastrukturalnych a nie doradczych.
- Niewielka skala wsparcia i krótki okres wdrażania. W większości RPO założono niewielkie wartościowo maksymalne kwoty kosztów usług, niższe od ich poziomu rynkowego. Wyższe ceny rynkowe usług specjalistycznych, niż założone w schemacie wsparcia, oznaczają w konsekwencji, że gdyby wnioskodawcy chcieli je zakupić, rzeczywista intensywność pomocy dla przedsiębiorców byłaby niższa, niż by to wynikało z RPI. W niektórych RPO (łódzkie) założono, że usługa powinna być zakończona w 12 miesięcy po złożeniu wniosku o dofinansowanie. To zbyt krótki okres, dodatkowo skrócony długim okresem oceny wniosków.
- Zmniejszenie rzeczywistej intensywności pomocy publicznej wskutek kosztów obciążeń administracyjnych aplikowania i realizacji projektu. Przy relatywnie niedużej, w wartościach bezwzględnych, skali wsparcia, istotnego znaczenia nabierają koszty obciążeń administracyjnych. Mają one charakter kosztów stałych, częściowo niezależnych od tego, czy wnioskodawca ubiega się o 25 tys. zł, czy 2,5 mln zł. Kosztem i barierą dla przedsiębiorców jest konieczność przeprowadzenia procedury konkurencyjności potrzebnej do wyłonienia wykonawcy usługi na etapie wnioskowania.
- Brak zainteresowania i promowania instrumentu wsparcia o tak małej skali, firm doradczych piszących wnioski o dofinansowanie. W związku ze stałą obecnością dość dużych środków pomocowych, w Polsce wytworzył się duży rynek usług doradczych polegających na przygotowywaniu wniosków o dofinansowanie dla potencjalnych beneficjentów. Z badania

---

<sup>32</sup> Usługa doradcza przygotowuje przedsiębiorcę do inwestycji, która jest drugim etapem takiego kompleksowego wsparcia. Maksymalne dofinansowanie w części inwestycyjnej (wdrożenie) jest przeważnie powiązane (mnożnik) z dofinansowaniem usługi doradczej.

<sup>33</sup> Ocena trafności wsparcia sfery B+R w ramach RPO Wł 2014-2020, UMWł, 2019.

beneficjentów PO IR<sup>34</sup> wynika, że 69% z nich korzystało z usług doradcy zewnętrznego przy przygotowywaniu wniosku o dofinansowanie, a prawie połowa (48%) przy przeprowadzaniu procedury konkurencyjności. Doradcy pełnią też ważną rolę w dystrybucji wiedzy na temat dostępnych schematów wsparcia. Doradcy angażują się w takie schematy, w których ich wynagrodzenie będzie odpowiednio duże, bo jego wielkość jest proporcjonalna do wartości uzyskanego dofinansowania<sup>35</sup>. Firmy doradcze nie wspomagały więc rekrutacji potencjalnych beneficjentów do instrumentów wsparcia usług doradczych.

## 2.4 Alokacja finansowa

Na działania celu tematycznego 3, w których zgodnie ze Szczegółowymi Opisaniami Osi Priorytetowych (SZOOP) przewidziano regionalną pomoc inwestycyjną, jako jedną, lub jedyną podstawę prawną udzielania pomocy, alokowano 1,9 mld EUR, co daje 8,2 mld zł (przy kursie 4,298<sup>36</sup>). Kwota ta musi zostać pomniejszona o alokację na instrumenty finansowe – w niektórych RPO instrumentom finansowym nie dedykowano osobnych działań, lecz uwzględniono je w tych samych działaniach, w których przewidziano udzielanie dotacji w oparciu o RPI. Kwota przeznaczona na wsparcie dotacyjne wynosi zatem 7,04 mld zł. Nie należy utożsamiać tej kwoty z alokacją na projekty wspierane w oparciu o art 14 GBER. W większości z analizowanych działań przewidziano obok RPI również inne podstawy prawne udzielania pomocy – przede wszystkim pomoc *de minimis*. Owe 7,04 mld zł stanowi 46,3% całkowitej alokacji na CT3 w Regionalnych Programach Operacyjnych (15,2 mld zł).

Z kwoty 7,04 mld zł tylko 4,3% zostało przeznaczone na regiony lepiej rozwinięte (Mazowsze), wyraźna jest więc finansowa koncentracja wsparcia, zgodnie z założeniami RPI, na województwach zaliczanych do tzw. słabiej rozwiniętych.

Największe alokacje na działania CT3, w których przewidziano RPI, charakteryzują województwa: śląskie (860,3 mln zł), podkarpackie (710,9 mln zł) i wielkopolskie (708,9 mln zł). Najmniejsze alokacje na RPI przewidziano w województwach: opolskim (71,7 mln zł) i pomorskim (186,8 mln zł). Z kolei województwami, w których przeznaczono najniższe alokacje na CT3 są województwa: opolskie, podlaskie, lubuskie, świętokrzyskie i pomorskie. Województwo, w którym działa największa liczba podmiotów gospodarczych, czyli województwo mazowieckie, plasuje się dopiero na jedenastej pozycji pod względem alokacji na CT3 i ósmej pod względem alokacji na RPI. Widać więc wyraźnie, iż alokacja na RPI nie jest skorelowana z potencjałem gospodarczym województwa, mierzonym takimi wskaźnikami, jak np. liczba zarejestrowanych podmiotów gospodarczych, czy wartość nakładów przedsiębiorstw na inwestycje. Województwa opolskie, małopolskie i pomorskie charakteryzowały się najniższymi (nieprzekraczającymi 30%) udziałami alokacji na działania, w których występowała RPI w całkowitej alokacji na CT3 w danym RPO. W opolskim największą część alokacji przeznaczono na instrumenty finansowe, zaś w Małopolsce uruchomiono w ramach CT3 aż 10 instrumentów wsparcia rezerwując istotną (w ujęciu procentowym) część alokacji na wsparcie terenów inwestycyjnych. W województwie pomorskim ponad połowa alokacji została przeznaczona na instrumenty finansowe oraz przedsięwzięcie strategiczne dotyczące poprawy efektywności systemu obsługi inwestorów w regionie. W poniższej tabeli zaprezentowano wysokość alokacji na CT3 w podziale na województwa

<sup>34</sup> Ocena obciążeń administracyjnych beneficjentów PO IR 2014-2020, MliR, 2017, s. 43

<sup>35</sup> Succes fee jest najczęściej procentowo ustalane od wielkości uzyskanego przez klienta dofinansowania.

<sup>36</sup> Do przeliczeń z EUR na PLN stosowano średni kurs EUR/PLN w roku 2019

wraz z informacją o udziale alokacji na instrumenty wsparcia, w których w ramach CT3 przewidziano udzielanie regionalnej pomocy inwestycyjnej.

*Tabela 2 Wartość alokacji na CT3 oraz udział alokacji na działania, w których występuje RPI w tej wartości (ujęcie wojewódzkie)*

Województwo	Wartość alokacji na priorytety inwestycyjne wpisujące się w CT3 (w PLN) <sup>37</sup>	Udział alokacji na instrumenty wsparcia, w których w ramach CT3 przewidziano udzielanie regionalnej pomocy inwestycyjnej w całkowitej alokacji na CT3
Dolnośląskie	1 041 589 917,44	35,3%
Kujawsko-pomorskie	1 096 459 513,52	35,2%
Lubelskie	1 170 341 084,81	59,6%
Lubuskie	607 624 071,48	44,5%
Łódzkie	1 278 934 056,25	45,7%
Małopolskie	881 474 292,78	29,4%
Mazowieckie	843 882 321,45	36,2%
Opolskie	364 900 200,00	19,7%
Podkarpackie	1 157 763 907,58	61,4%
Podlaskie	570 774 400,00	52,9%
Pomorskie	676 845 343,72	27,6%
Śląskie	1 313 783 993,83	65,5%
Świętokrzyskie	693 040 435,51	43,3%
Warmińsko-mazurskie	970 285 280,82	63,5
Wielkopolskie	1 454 357 240,00	48,7%
Zachodniopomorskie	1 085 954 170,00	50,5%

*Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z Indykatywnych planów finansowych oraz SZOOP*

<sup>37</sup> Do przeliczeń z EUR na PLN stosowano kurs 4,298

## 2.5 Stan realizacji

W stanowiących przedmiot badania działaniach, ogłoszono 144 konkursy, w których RPI była jedyną, lub jedną z podstaw prawnych pomocy (najczęściej dopuszczano łączenie RPI z pomocą *de minimis*). Największa liczba konkursów została ogłoszona w województwie warmińsko-mazurskim (34), a najmniejsza w województwie pomorskim – tylko 2, z czego ostatni w 2017 r.

Łącznie w konkursach zostało złożonych przynajmniej 10 626 wniosków<sup>38</sup>. Ponieważ w wielu konkursach wnioskodawca obok, lub zamiast RPI, mógł ubiegać się o inny rodzaj pomocy liczba ta nie obejmuje wyłącznie wniosków, w których przewidziano inwestycję początkową w rozumieniu art 14 GBER. O pomoc publiczną wnioskowano w 8 753 wnioskach. Tylko w nielicznych naborach przewidziano obok RPI inny rodzaj pomocy publicznej (najczęściej pomoc na wspieranie innowacyjności, lub usługi doradcze), stąd można z dużym prawdopodobieństwem przyjąć, że podana wartość dotyczy właśnie tego rodzaju pomocy publicznej, jaką jest regionalna pomoc inwestycyjna<sup>39</sup>. Z danych z systemu SL wynika, że wnioski pozytywnie ocenione formalnie zostały złożone przez 7 197 unikatowych przedsiębiorców. Oznacza to, że wnioski złożyło zaledwie 0,33% ogółu przedsiębiorstw niefinansowych, których w roku 2018 było w Polsce 2 mln 150 tys.<sup>40</sup>

Wyraźne są różnice w poziomie zainteresowania ubieganiem się o wsparcie między województwami. Przykładowo w województwie śląskim wnioskodawcy ubiegali się o dotacje na ponad 1000 projektów, z kolei np. w województwach świętokrzyskim i opolskim liczba złożonych wniosków nie przekroczyła 100. Szczegółowe dane na temat zainteresowania poszczególnymi instrumentami, w których udzielano RPI zawarto w poniższej tabeli.

*Tabela 3 Liczba wniosków po pozytywnej ocenie formalnej złożonych do poszczególnych naborów w ramach CT3, w których przewidziano udzielanie wsparcia w oparciu o art. 14 GBER*

Województwo	Liczba złożonych wniosków w naborach, w których przewidziano RPI <sup>41</sup>	Liczba wniosków, w których przewidziano pomoc publiczną
Dolnośląskie	956	871
Kujawsko-pomorskie	429	280
Lubelskie	664	664
Lubuskie	267	262
Łódzkie	1090	824
Małopolskie	201	186

<sup>38</sup> Prezentowane w rozdziale dane dotyczą wniosków po pozytywnej ocenie formalnej.

<sup>39</sup> W SL znajdowała się jedynie informacja o tym, czy w projekcie występuje pomoc publiczna bez precyzowania rodzaju tej pomocy.

<sup>40</sup> Działalność przedsiębiorstw niefinansowych w roku 2016, GUS, Warszawa 2018r.

<sup>41</sup> Dane dotyczą zarówno wniosków z pomocą publiczną, jak i pomocą *de minimis*.



Województwo	Liczba złożonych wniosków w naborach, w których przewidziano RPI <sup>41</sup>	Liczba wniosków, w których przewidziano pomoc publiczną
Mazowieckie	198	198
Opolskie	233	45
Podkarpackie	986	982
Podlaskie	255	255
Pomorskie	735	593
Śląskie	1721	1709
Świętokrzyskie	550	58
Warmińsko-mazurskie	1045	545
Wielkopolskie	875	864
Zachodniopomorskie	421	417

*Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych pozyskanych z Urzędów Marszałkowskich oraz bazy SL*

Z wywiadów z przedstawicielami IZ/IP oraz analizy danych zastanych wynika, że wytłumaczenia takiego zróżnicowania należy upatrywać w następujących okolicznościach:

- Różnej intensywności wsparcia wynikającej z mapy pomocy regionalnej powodującej, że dla wnioskodawców atrakcyjniejsze są te województwa, w których poziom dofinansowania jest wyższy. Skłania to ich do zachowań oportunistycznych, takich jak otwieranie filii/oddziałów w tych województwach, w których zamierzają ubiegać się o dofinansowanie. Stąd tak mała liczba wniosków złożonych do RPO mazowieckiego, a tak duża do RPO podkarpackiego,
- Różnego zakresu przedmiotowego wsparcia – przykładowo w województwach małopolskim i opolskim wsparcie jest w istotny sposób ograniczone tematycznie, lub terytorialnie. W Małopolsce zdecydowano się w oparciu o RPI w ramach CT3 wspierać jedynie projekty polegające na wdrożeniu wyników prac B+R, lub wdrożeniu wynalazków chronionych patentem/wzorów użytkowych oraz inwestycje MSP produkujących urządzenia niezbędne do produkcji energii, lub biokomponentów i biopaliw II i/lub III generacji. Na Opolszczyźnie regionalną pomoc inwestycyjną mogą otrzymać albo projekty dotyczące technologii informacyjno-komunikacyjnych albo projekty realizowane na terenie, któregoś z trzech powiatów przygranicznych. Z kolei w województwie podkarpackim wspierane są szeroko rozumiane inwestycje niezbędne do wprowadzenia na rynek nowych, lub ulepszonych produktów albo usług,

- Warunków udzielania wsparcia – w województwie świętokrzyskim minimalną wartość projektu w konkursie z RPI<sup>42</sup> określono na poziomie 10 mln zł, ograniczając jednocześnie zakres podmiotowy konkursu do firm przemysłowych, co skutkowało tym, iż wnioski zdecydowało się złożyć zaledwie kilkadziesiąt podmiotów<sup>43</sup>. Podobnie w województwie podlaskim z możliwości ubiegania się o wsparcie wykluczono firmy o profilu usługowym,
- W niektórych województwach w ramach tego samego działania oferowano zarówno pomoc *de minimis*, jak i regionalną pomoc inwestycyjną przy czym pomoc *de minimis* – dla firm, które zamierzały realizować projekty o relatywnie niewielkiej wartości, była atrakcyjniejsza, bowiem co do zasady wiązała się z wyższą intensywnością wsparcia. To tłumaczy np., dlaczego w województwie opolskim tylko w ¼ wszystkich złożonych wniosków przewidziano RPI.

Dostrzegalne jest również zróżnicowane zainteresowanie poszczególnymi konkursami, mierzone stosunkiem wnioskowanego dofinansowania do wartości alokacji na nabór. W aż 49% naborów wartość dofinansowania w złożonych wnioskach nie przekraczała alokacji – w skrajnych przypadkach na nabór nie służył żaden wniosek. Na drugim biegunie znalazły się nabory, gdzie wnioskodawcy zamierzali pozyskać wsparcie przynajmniej dziesięciokrotnie przekraczające dostępną alokację. Szczegółowe dane na temat wybranych naborów zawierają poniższe tabele:

*Tabela 4 Nabory, w których wartość wnioskowanego dofinansowania w stosunku do alokacji na nabór była najmniejsza*

Województwo	Numer działania	Liczba złożonych wniosków	Wnioskowa na kwota do alokacji w naborze	Typy wspieranych projektów i podmiotów	Podstawa prawna pomocy
Lubelskie	3.3	1	4,5%	Stworzenie infrastruktury przedsiębiorstw odpryskowych poprzez zakup niezbędnych środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych w celu komercjalizacji innowacyjnych pomysłów (wiedzy), lub technologii opartych na wynikach badań naukowych i rozwojowych	RPI

<sup>42</sup> W pozostałych konkursach udzielano pomocy *de minimis*.

<sup>43</sup> Dodatkowo firma musiała funkcjonować na rynku co najmniej rok i osiągnąć przychody ze sprzedaży nie mniejsze niż 1 mln PLN netto przynajmniej w jednym zamkniętym roku obrotowym, trwającym co najmniej 12 miesięcy, w okresie 3 lat poprzedzających rok, w którym złożyła wniosek o udzielenie wsparcia.

Województwo	Numer działania	Liczba złożonych wniosków	Wnioskowa na kwota do alokacji w naborze	Typy wspieranych projektów i podmiotów	Podstawa prawna pomocy
Warmińsko-mazurskie	1.3.1	5	5,8%	Pomoc uzyskują wyspecjalizowane podmioty nie działające dla zysku (funkcjonujące nie krócej niż 2 lata na rynku) na rzecz rozwoju i pomocy przedsiębiorcom z województwa warmińsko-mazurskiego. Inkubacja wspierana w ramach poddziałania opiera się na wspieraniu poprzez wyspecjalizowane podmioty firm w początkowej fazie rozwoju tj. funkcjonujące na rynku nie dłużej niż 3 lata poprzez wystandaryzowane usługi.	RPI/de minimis
	1.3.1	3	4,8%		
Warmińsko-mazurskie	1.3.2	35	4,9%	<p>Wsparcie skierowane jest do firm (MSP) w początkowej fazie rozwoju, które otrzymają zarówno wsparcie kapitałowe, jak i opiekę doradczą, mentorską i szkoleniową. Dotacje przeznaczone są dla firm opartych o innowacyjne pomysły. Wsparcie realizowane jest w dwóch następujących po sobie schematach (realizacja projektu w schemacie B uwarunkowana jest zakończeniem i rozliczeniem projektu w schemacie A).</p> <p>Schemat A: dofinansowanie opieki mentorskiej i doradczej, pozwalającej wypracować m.in. model biznesowy, program urynkowienia produktu z ewentualnymi badaniami rynku, w tym analizy opłacalności przedsięwzięcia.</p> <p>Schemat B: Inwestycje w rozwój nowego przedsiębiorstwa.</p>	RPI/de minimis/pomoc na usługi doradcze
Warmińsko-mazurskie	1.3.2	0	0,0%	Wsparcie skierowane jest do firm (MSP) w początkowej fazie rozwoju	RPI/de minimis/pom

Województwo	Numer działania	Liczba złożonych wniosków	Wnioskowa na kwota do alokacji w naborze	Typy wspieranych projektów i podmiotów	Podstawa prawna pomocy
				Schemat B: Inwestycje w rozwój nowego przedsiębiorstwa. Wydatki mogą być przeznaczone na rozbudowę, modernizację istniejącej infrastruktury, sprzętu, maszyn, nabycie środków trwałych, wartości niematerialnych i prawnych.	oc na usługi doradcze
Warmińsko-mazurskie	1.3.6	1	18,7%	Wsparcie doradcze i szkoleniowe podmiotów wspierających przedsiębiorczość, przygotowanie i świadczenie pakietowych usług służących podniesieniu innowacyjności firm.	RPI/de minimis/pomoc na usługi doradcze
Warmińsko-mazurskie	1.4.2	9	13%	Przedsięwzięcia realizowane przez co najmniej dwa MSP mające na celu zmianę modelu zarządzania ofertą firmy poprzez pakietowanie produktów i usług.	RPI/de minimis/pomoc na usługi doradcze
Warmińsko-mazurskie	1.5.2	4	2,6%	Nabór skierowany do IOB. Wspierane przedsięwzięcia zakładające budowanie przewag konkurencyjnych MSP poprzez tworzenie/ budowanie nowej oferty produktowo-usługowej polegającej na odtwarzaniu historycznego krajobrazu gospodarczego regionu (przywrócenie tradycyjnych produktów, usług i zawodów).	RPI/de minimis
Kujawsko-pomorskie	1.4.2	3	6,1%	Nabór skierowany do IOB. Wspierane następujące typy projektów: 1. Budowa sieci współpracy IOB dotyczącej innowacyjnej działalności gospodarczej w celu świadczenia zaawansowanych usług dla MSP; 2. Wsparcie infrastrukturalne i	RPI/ de minimis

Województwo	Numer działania	Liczba złożonych wniosków	Wnioskowa na kwota do alokacji w naborze	Typy wspieranych projektów i podmiotów	Podstawa prawna pomocy
				szkoleniowo-doradcze IOB w celu umożliwienia świadczenia specjalistycznych usług; 3. Opracowanie standardów nowych usług obejmujące testowanie usług.	
Małopolskie	3.4.4	10	14,2%	Projekty MMSP wytwarzających urządzenia finalne, lub ich kluczowe i wyspecjalizowane komponenty, wykorzystywane do produkcji: 1. Energii elektrycznej z wiatru, wody, słońca, biogazu i biomasy, 2. Ciepła przy wykorzystaniu biomasy oraz energii geotermalnej i słonecznej, 3. Energii elektrycznej i ciepła w kogeneracji, 4. biokomponentów oraz biopaliw II i III generacji.	RPI/ de minimis
Śląskie	3.1.2	0	0,0%	Nabór skierowany do JST. Wspierane kompleksowe przygotowanie terenów inwestycyjnych typu <i>brownfield</i> w celu nadania im nowych funkcji gospodarczych wraz z możliwością ich promocji.	de minimis/ pomoc na infrastrukturę lokalną/ RPI
Wielkopolskie	1.3.2	14	11,2%	Projekty polegające na rozwoju potencjału i poprawie jakości specjalistycznych usług oraz infrastruktury instytucji otoczenia biznesu na rzecz inkubacji przedsiębiorstw, w tym dla regionalnych inteligentnych specjalizacji	RPI/de minimis

Źródło: Opracowanie własne na podstawie dokumentacji konkursowych oraz danych przekazanych przez Urzędy Marszałkowskie

Na bazie danych zawartych w tabeli można stwierdzić, że bardzo małym zainteresowaniem cieszyły się nabory:

- Skierowane do wąsko określonych grup docelowych, takich jak np. IOB, startupy, jednostki samorządu terytorialnego. Z przeprowadzonych analiz wynika, że tego rodzaju podmioty w znikomym stopniu były zainteresowane uzyskaniem pomocy publicznej, a jeżeli już decydowały się na składanie wniosków to z zamiarem pozyskania pomocy *de minimis*. Taka strategia była zapewne determinowana ich kondycją finansową, która uniemożliwiała pokrycie wkładu własnego do projektu z pomocą publiczną (w przypadku pomocy *de minimis* wsparcie pokrywało 85% kosztów kwalifikowalnych projektu). W grupie beneficjentów RPI nie zidentyfikowano żadnej JST i zaledwie pojedyncze IOB;
- Dotyczące wąsko określonego zakresu projektów – np. projekty dotyczące opracowania urządzeń finalnych do produkcji energii odnawialnej, projekty dotyczące odtwarzania historycznego krajobrazu gospodarczego regionu, projekty dotyczące pakietowania produktów i usług realizowane przez co najmniej 2 przedsiębiorstwa.

Województwem, w którym w największej liczbie naborów wartość złożonych wniosków nie przekraczała wartości alokacji, było województwo warmińsko-mazurskie. Wpływ na taką sytuację mogło mieć znaczące rozdrobnienie wsparcia – udzielanie RPI w ramach CT3 przewidziano w aż 9 poddziałaniach, w których ogłoszono ponad 30 naborów. Niektóre z działań miały bardzo ograniczony zakres przedmiotowy, lub podmiotowy, przez co skierowane były do bardzo wąskich grup docelowych.

*Tabela 5 Nabory, w których wartość wnioskowanego dofinansowania w stosunku do alokacji na nabór była największa*

Województwo	Numer działania	Liczba złożonych wniosków	Wnioskowana kwota do alokacji w naborze	Typy wspieranych projektów i podmiotów	Podstawa prawna pomocy
Warmińsko-mazurskie	1.5.1	40	2246,9%	wdrożenie do działalności przedsiębiorstwa wyników prac badawczo-rozwojowych.	RPI/de minimis
Warmińsko-mazurskie	1.3.2	109	1651%	Projekty MSP funkcjonujących na rynku nie dłużej niż 3 lata, które zamierzają wdrożyć innowacyjny produkt/ proces, technologię, lub usługę.	RPI/de minimis
Podkarpackie	1.4.1	1335	1431%	Projekty mające na celu rozwój MSP poprzez inwestycje w rzeczowe aktywa trwałe oraz wartości niematerialne i prawne niezbędne do wprowadzenia na	RPI/de minimis

				rynek nowych, lub ulepszonych produktów/usług.	
Warmińsko-mazurskie	1.4.3	110	1196,4%	Projekty MSP polegające na zwiększeniu udziału technologii informacyjno-komunikacyjnych w zarządzaniu przedsiębiorstwem.	RPI/de minimis
Łódzkie	2.3.1	358	817,8%	wdrożenie wyników prac B+R; wdrożenie innowacyjnych produktów, procesów wytwarzania produktów, lub świadczenia usług, w tym ekoinnowacji.	RPI
Zachodniopomorskie	1.5	132	794,8%	Wdrażanie innowacji produktowych, procesowych i nietechnologicznych.	RPI

Źródło: Opracowanie własne na podstawie dokumentacji konkursowych oraz danych przekazanych przez Urzędy Marszałkowskie.

Na bazie powyższych informacji oraz wywiadów z przedstawicielami IZ/ IP można stwierdzić, że do głównych przyczyn znaczącego przekroczenia wartości alokacji na nabór należały:

- Przeznaczenie na konkurs bardzo niskiej alokacji w stosunku do zakresu podmiotowego i przedmiotowego konkursu (w województwie warmińsko-mazurskim alokacje na wskazane 2 nabory nie przekraczały 4 mln zł),
- Niedoszacowaniu liczby wniosków, które mogą zostać złożone (kazu województwa podkarpackiego, do którego spłynęło bardzo dużo wniosków od firm posiadających siedziby w innych województwach, oraz województwa małopolskiego, w którym złożono 103 wnioski na wsparcie wdrożeń wyników prac B+R),
- Niedoszacowaniu średniej wartości projektu (kazu województw warmińsko-mazurskiego i opolskiego, gdzie alokacja została wielokrotnie przekroczone mimo niewielkiej liczby złożonych wniosków).

W powyższej tabeli wskazano nabory, w których relacja wartości złożonych wniosków do wartości alokacji na nabór była największa. Miernikiem zainteresowania ubieganiem się o wsparcie jest również liczba złożonych wniosków. Poniżej prezentujemy nabory, w których liczba wniosków była największa.

Tabela 6 Nabory, w których została złożona największa liczba wniosków

Województwo	Nr działania	Liczba złożonych wniosków	Typy wspieranych projektów i podmiotów	Podstawa prawna pomocy
Podkarpackie	1.4.1	1 335	Projekty mające na celu rozwój MSP poprzez inwestycje w rzeczowe	RPI/ de minimis

Województwo	Nr działania	Liczba złożonych wniosków	Typy wspieranych projektów i podmiotów	Podstawa prawna pomocy
			aktywa trwałe oraz wartości niematerialne i prawne niezbędne do wprowadzenia na rynek nowych, lub ulepszonych produktów/usług.	
Śląskie	3.2	626	Wdrożenie i komercjalizacja innowacji produktowych oraz procesowych.	RPI/ de minimis/ pomoc na usługi doradcze
Śląskie	3.2	548	Wdrożenie i komercjalizacja innowacji produktowych oraz procesowych.	RPI/ de minimis/ pomoc na usługi doradcze
Wielkopolskie	1.5.2	507	Wysoko innowacyjne projekty (wdrażające innowacje procesowe, produktowe, nietechnologiczne).	RPI
Śląskie	3.3	492	Wdrożenie nowoczesnych rozwiązań TIK w procesach biznesowych przedsiębiorstw.	RPI/ de minimis/ pomoc na wspieranie innowacyjności oraz innowacje procesowe i organizacyjne/ w sprawie udzielania pomocy MMSP na usługi doradcze oraz udział w targach
Lubelskie	3.7	465	Stworzenie/ doposażenie infrastruktury przedsiębiorstw w celu wprowadzenia nowych, lub ulepszonych produktów/ usług. Zastosowanie nowoczesnych technologii - rozwój produktów i usług opartych na TIK. Wsparcie działań inwestycyjnych, związanych z rozszerzeniem działalności eksportowej. Wdrażanie w przedsiębiorstwach wyników badań naukowych i rozwojowych oraz innowacyjnych rozwiązań poprzez	RPI



Województwo	Nr działania	Liczba złożonych wniosków	Typy wspieranych projektów i podmiotów	Podstawa prawna pomocy
			wsparcie działań związanych z nabyciem praw do własności intelektualnej.	
Pomorskie	2.2.1	437	Inwestycje w przedsiębiorstwach poszerzeniu rynków zbytu, lub palety oferowanych produktów/usług albo znaczącej poprawie ich jakości, poprawie efektywności, dzięki wykorzystaniu TIK, redukcji wodo-, surowco-, materiało-, transporto- i energochłonności procesów produkcyjnych	RPI/de minimis/ pomoc na usługi doradcze
Pomorskie	2.2.1	415		RPI/de minimis/ pomoc na usługi doradcze

*Źródło: Opracowanie własne na podstawie dokumentacji konkursowych oraz danych przekazanych przez Urzędy Marszałkowskie.*

Na bazie informacji zawartych w powyższej tabeli można stwierdzić, że największym zainteresowaniem cieszyły się nabory dotyczące wsparcia inwestycji w przedsiębiorstwach, w których nie formułowano dodatkowych ograniczeń przedmiotowych, lub podmiotowych.

Całkowita wartość zamierzeń inwestycyjnych, które chcieli zrealizować wnioskodawcy, z działań ,w których przewidziano RPI, wynosiła 32,7 mld zł (dane dla wniosków po pozytywnej ocenie formalnej), natomiast wartość projektów, w których RPI była jedyną, lub jedną z podstaw pomocy wyniosła 28,8 mld zł. Jest to kwota, którą firmy zamierzały zainwestować w latach 2016-2023. Dla porównania w samym tylko 2018 r. wartość nakładów inwestycyjnych firm wyniosła 218 mld zł.

Widać więc wyraźnie, że RPI, nawet przy założeniu, że wszyscy wnioskodawcy otrzymaliby wsparcie na realizację swoich projektów, miałyby niewielki udział w strukturze źródeł finansowania działań inwestycyjnych polskich przedsiębiorstw.

W poniższej tabeli przedstawiono szczegółowe dane na temat całkowitej wartości złożonych projektów oraz wartości wnioskowanego dofinansowania.

Tabela 7 Całkowita wartość złożonych projektów, w których przewidziano RPI oraz wartość wnioskowanego dofinansowania w tych projektach

Województwo	Całkowita wartość projektów, jakie wnioskodawcy chcieli zrealizować finansując je z m.in. RPI - w projekcie przewidziano RPI, ale mogła się też pojawić inna podstawa pomocy	Całkowita wartość dofinansowania, o jakie się ubiegali
Dolnośląskie	1 595 778 275,0	499 862 078,2
Kujawsko-pomorskie	816 137 509,2	322 013 534,0
Lubuskie	1 819 340 420,0	907 706 772,1
Łódzkie	1 223 889 626,0	503 307 514,3
Lubelskie	3 079 086 891,0	1 257 255 063,0
Mazowieckie	1 168 963 469,0	409 465 412,0
Małopolskie	805 294 303,0	281 071 125,8
Opolskie	148 041 421,6	53 070 988,1
Podlaskie	4 075 475 370,0	2 057 186 986,0
Podkarpackie	1 792 918 234,0	741 737 959,6
Pomorskie	876 707 625,3	331 152 843,7
Śląskie	3 429 724 638,0	1 133 580 988,0
Świętokrzyskie	628 328 968,7	242 819 780,0
Warmińsko-mazurskie	1 504 394 654,0	695 039 110,4
Wielkopolskie	3 576 454 743,0	1 218 243 629,0
Zachodniopomorskie	2 337 862 477,0	858 465 253,1
<b>Polska</b>	<b>28 878 398 623,0</b>	<b>11 511 979 037,0</b>

Źródło: Opracowanie własne na podstawie dokumentacji konkursowych oraz danych przekazanych przez Urzędy Marszałkowskie.

Liczba zawartych umów dotyczących wniosków, w których przewidziano regionalną pomoc inwestycyjną, wynosi 3 269<sup>44</sup>. Pomoc trafiła do 2 913 unikatowych podmiotów, czyli 0,13% ogółu

<sup>44</sup> Zgodnie z danymi z bazy z SUDOP liczba ta jest o 114 sztuk mniejsza natomiast dodatkowa weryfikacja pozwoliła na stwierdzenie, że w SUDOP nie figuruje niektóre wnioski z tych działań RPO, w których jedyną formą udzielania pomocy była

polskich przedsiębiorstw. Biorąc pod uwagę wielkość firmy, to wsparcie otrzymało 0,04% firm mikro, 2,4% małych i 5% średnich. Całkowita wartość dofinansowanych projektów wynosi 11,4 mld zł przy wartości dofinansowania wynoszącej 4,4 mld zł. Oznacza to, że na realizację wybranych do dofinansowania projektów zostanie przeznaczona kwota stanowiąca 5% ogółu wartości nakładów inwestycyjnych, jakie polskie przedsiębiorstwa poniosły w roku 2018.

Zauważalne są znaczące różnice między województwami, zarówno jeżeli chodzi o liczbę wspartych projektów, jak i ich wartość. Najwięcej projektów wsparto w województwach śląskim i wielkopolskim – w tych regionach udzielono też największej pomocy rozumianej jako łączna wartość przyznanego dofinansowania. Na drugim biegunie znalazły się województwa świętokrzyskie i opolskie, w których liczba beneficjentów była bardzo niewielka. Wynika to z wielkości alokacji i ze stanu zaawansowania jej wykorzystania. Szczegółowe dane zawiera poniższa tabela.

*Tabela 8 Liczba zawartych umów w ramach CT3, w których występowała regionalna pomoc inwestycyjna<sup>45</sup>*

Województwo	Liczba zawartych umów	Całkowita wartość projektów – w mln zł	Całkowita wartość dofinansowania - w mln zł
Dolnośląskie	373	664,6	210,9
Kujawsko-pomorskie	108	390,4	154,3
Lubelskie	359	1043,3	519,7
Lubuskie	49	285,9	110,3
Łódzkie	193	977,1	365,9
Mazowieckie	102	682,4	239,5
Małopolskie	127	584,0	204,6
Opolskie	24	66,7	23,7
Podlaskie	159	883,4	436,2
Podkarpackie	91	658,4	266,8
Pomorskie	219	381,9	139,8
Śląskie	602	1459,5	469,5
Świętokrzyskie	8	127,7	46,9

RPI, stąd zdecydowano się opierać na danych z systemu SL przyjmując, że każdy wniosek z działań stanowiących przedmiot badania, w którym przewidziano pomoc publiczną jest wnioskiem dotyczącym inwestycji początkowej

<sup>45</sup> Stan na 14.09.2018r.

Województwo	Liczba zawartych umów	Całkowita wartość projektów – w mln zł	Całkowita wartość dofinansowania - w mln zł
Warmińsko-mazurskie	271	742,0	343,1
Wielkopolskie	420	1691,2	547,2
Zachodniopomorskie	164	831,8	310,7

*Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z systemu SL*

Mediana wartości ogółem projektu wyniosła 2,3 mln zł (średnia 3,4 mln zł) przy medianie wartości dofinansowania w wysokości 880 tys. zł (średnia 1,3 mln zł). W świetle danych GUS można więc przyjąć, że beneficjenci korzystający z RPI podejmowali zdecydowanie bardziej kosztochłonne przedsięwzięcia aniżeli ogół polskich przedsiębiorstw – zgodnie z danymi, GUS średnia wartość nakładów inwestycyjnych przypadających na jedno przedsiębiorstwo wyniosła 101 tys. zł w roku 2018. Średnia wartość projektu, co nie powinno stanowić zaskoczenia, rosła wraz z wielkością firmy. Firmy zatrudniające od 50 do 249 pracowników realizowały projekty ponad dwukrotnie bardziej kosztochłonne od firm mikro. Do firm małych i średnich trafiło 80,5% całkowitego przyznanego dofinansowania. Szczegółowe dane zawiera poniższa tabela.

*Tabela 9 Wartości projektów i przyznanego dofinansowania w podziale na wielkość firmy*

	Liczba projektów	Całkowita wartość projektów	Wartość przyznanego dofinansowania	Mediana wartości projektu
mikro	905	1 861 133 618	807 690 177	1 278 585
małe	1421	4 600 972 318	1 890 086 875	2 269 350
średnie	926	4 770 798 139	1 533 788 530	3 690 000

*Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z systemu SL*

Aktualny na dzień 1 marca 2020 r. poziom kontraktacji<sup>46</sup> w działaniach, w których przewidziano możliwość udzielania wsparcia w oparciu o RPI, wynosi 88%, co oznacza, że do rozdysponowania pozostało niecałe 800 milionów złotych. Najniższa kontraktacja charakteryzuje województwa: kujawsko pomorskie (44,4%), zachodniopomorskie (56,1%), śląskie (66,5%) oraz łódzkie (69,4%).

<sup>46</sup> Uwzględnia projekty dofinansowane w oparciu o inne podstawy prawne niż RPI w tym środki zakontraktowane na instrumenty finansowe. Kontraktacja rozumiana jest jako relacja wartości przyznanego dofinansowania do alokacji na dany instrument wsparcia.

## 2.6 Charakterystyka beneficjentów instrumentów wsparcia CT3 w RPO 2014-2020

Zgodnie z założeniami, odbiorcami wsparcia w ramach CT3 są mikro, małe i średnie przedsiębiorstwa. W poniższym rozdziale przedstawiono ich charakterystykę opierając się na danych monitoringowych poszczególnych RPO oraz (pomocniczo) zapisach dokumentacji programowych<sup>47</sup>.

Największy odsetek projektów w skali kraju był dotychczas realizowany przez osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą – małe przedsiębiorstwa (16,3%) oraz mikroprzedsiębiorstwa (14,7%). Istotny udział (powyżej 10%) stanowią także spółki z o.o. – średnie (14,6%) i małe (13,7%) przedsiębiorstwa. Szczegółowy podział w tym zakresie przedstawia Tabela 28 (Załącznik 7.1).

Porównanie odsetka beneficjentów RPI występujących jako osoby fizyczne, lub prawne (Tabela 10) z odsetkiem takich firm w populacji przedsiębiorstw w Polsce prowadzi do wniosku, że beneficjenci występujący jako osoby prawne są znacznie częściej reprezentowani, niż wynika to ze struktury populacji firm. Widać to szczególnie dobitnie w przypadku firm mikro. Także wśród firm małych jest znacząca nadreprezentacja wśród beneficjentów firm- osób prawnych – w porównaniu z populacją. W najmniejszym stopniu dotyczy to firm średnich. Wiąże się to zapewne z większym potencjałem inwestycyjnym takich firm (przychody, środki trwałe), większą wiarygodnością finansową (ze względu na wyższe wymagania co do sprawozdawczości finansowej) i mniejszym ryzykiem po stronie samych, firm, związanym z zaciąganiem zobowiązań finansowych.

*Tabela 10 Projekty ze względu na wielkość i formę prawną beneficjentów RPI – osoby fizyczne i osoby prawne*

Wielkość firmy	Beneficjenci – osoby fizyczne	Beneficjenci – osoby prawne	Populacja MSP w Polsce – osoby fizyczne	Populacja MSP w Polsce – osoby prawne	Beneficjenci – osoby fizyczne – jako odsetek w populacji	Beneficjenci - osoby prawne – jako odsetek firm w populacji
mikro	42,03%	57,97%	90,58%	9,42%	0,02%	0,21%
małe	38,35%	61,65%	46,98%	53,02%	1,98%	2,82%
średnie	12,85%	87,15%	13,34%	86,66%	6,54%	6,83%

*Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z SL2014 i GUS*

Dane na temat formy prawnej posłużyły do przeprowadzenia analizy pod kątem wielkości przedsiębiorstw-beneficjentów. W skali kraju dominują projekty realizowane przez małe przedsiębiorstwa (43,5%) – bez względu na to czy są to spółki, czy osoby fizyczne prowadzące działalność. Zdecydowanie mniej projektów realizowane jest przez mikroprzedsiębiorstwa (27,7%) i średnie przedsiębiorstwa (28,3%) (Tabela 29, Załącznik 7.1). Podobnie przedstawia się również struktura unikalnych beneficjentów: 43,8% stanowią małe przedsiębiorstwa, 29,1%

<sup>47</sup> W celu zachowania czytelności tekstu, wartości procentowe podawane są tylko dla kategorii „ogółem”.

mikroprzedsiębiorstwa, 26,6% średnie przedsiębiorstwa<sup>48</sup>. Najmniej jest projektów realizowanych przez mikrofirmy, ich udział w strukturze unikalnych projektodawców również nie jest duży zważywszy na to, że w strukturze populacji MSP w kraju to mikroprzedsiębiorstwa stanowią aż 96,2% firm (włączając w to jednoosobowe działalności gospodarcze) lub 62,4% (bez uwzględniania jednoosobowych działalności gospodarczych)<sup>49</sup>. W regionie lubuskim najwięcej projektów jest realizowane przez średnie przedsiębiorstwa (w tym regionie występuje najwyższy w skali kraju odsetek takich projektów), a znaczący udział takich projektów jest także w województwie małopolskim, podlaskim, łódzkim, śląskim, mazowieckim i zachodniopomorskim. Być może ma to związek z określonymi warunkami wsparcia. W większości z tych regionów - w ramach analizowanych Działań/Poddziałań - określono, że wsparcie mogą otrzymać przede wszystkim projekty dotyczące wdrożenia wyników prac B+R będących kontynuacją badań/prac rozwojowych. Można przyjąć zatem, że to właśnie średnie firmy relatywnie częściej niż małe i mikro dysponują takimi wynikami, które są możliwe do wdrożenia. W regionie lubelskim z kolei, najwięcej projektów jest realizowane przez mikroprzedsiębiorstwa (również w tym przypadku widać, że region ten ma największy odsetek tego typu projektów w porównaniu do pozostałych województw), co najpewniej wynika z tego, że region w jednym z Działań organizował osobny konkurs dla mikro i małych firm oraz osobny dla średnich. Organizowanie osobnych konkursów dla określonych (głównie mikro) przedsiębiorstw było wykorzystywane w celu zwiększenia szans uzyskania wsparcia przez takich przedsiębiorców (podobne rozwiązanie wykorzystano np. w dolnośląskim). Z drugiej strony, relatywnie najmniej projektów realizowanych przez mikroprzedsiębiorstwa występuje w regionie lubuskim, łódzkim, małopolskim i podlaskim.

Kolejnym elementem charakterystyki realizowanych projektów jest analiza PKD beneficjentów (w tym przypadku ograniczono się do wskazania sekcji oraz działów PKD) – co szczegółowo prezentuje Tabela 30 (Załącznik 7.1). Najwięcej projektów (57,8%) realizowane jest przez podmioty prowadzące działalność w obszarze przetwórstwa przemysłowego (sekcja C). Drugie miejsce, aczkolwiek ze zdecydowanym mniejszym udziałem (8,3%), zajmują projekty realizowane przez firmy z sekcji G (Handel hurtowy i detaliczny; naprawa pojazdów samochodowych, włączając motocykle). W regionie dolnośląskim znaczący udział mają projekty firm właśnie z sekcji G; w lubelskim znaczący udział mają projekty firm z sekcji J (Informacja i komunikacja); w warmińsko-mazurskim – firm z sekcji G i sekcji I (Działalność związana z zakwaterowaniem i usługami gastronomicznymi); w pomorskim – firm z sekcji M (Działalność profesjonalna, naukowa i techniczna), sekcji Q (Opieka zdrowotna i pomoc społeczna) oraz J<sup>50</sup>.

W kolejnym kroku, przeanalizowano strukturę projektów realizowanych przez podmioty działające w sekcji C (Przetwórstwo przemysłowe). Wyniki przedstawia Tabela 31 (Załącznik 7.1). Najwięcej projektów (24%) realizowane jest przez podmioty zajmujące się produkcją metalowych wyrobów gotowych z wyłączeniem maszyn i urządzeń. 13,3% projektów realizowane jest przez podmioty zajmujące się produkcją wyrobów z gumy i tworzyw sztucznych.

---

<sup>48</sup> Na podstawie danych przekazanych przez Zamawiającego (dane SL2014 oraz SUDOP – stan z 12.02.2020r.), n=2913.

<sup>49</sup> Wedle danych GUS na III kwartał 2019 roku.

<sup>50</sup> W przypadku regionu lubuskiego mamy do czynienia z wystąpieniem systemowego braku danych – w przypadku aż 94% projektów nie było możliwe określenie sekcji PKD, ze względu na brak tej zmiennej w przekazanej Wykonawcy bazie projektów.

W większości regionów widoczny jest znaczny udział projektów wdrażanych przez podmioty zajmujące się produkcją metalowych wyrobów gotowych z wyłączeniem maszyn i urządzeń (relatywnie wysoki odsetek takich projektów występuje w regionie podkarpackim, dolnośląskim i pomorskim, a najmniejszy w łódzkim). Wyjątkiem jest np. województwo łódzkie, gdzie najwięcej jest inwestycji podmiotów produkujących wyroby tekstylne oraz produkujących maszyny i urządzenia. W regionie kujawsko-pomorskim, lubelskim, zachodniopomorskim, śląskim, pomorskim, podlaskim, wielkopolskim i małopolskim znaczący udział stanowią projekty realizowane przez firmy zajmujące się produkcją wyrobów z gumy i tworzyw sztucznych. W warmińsko-mazurskim istotną część projektów realizowana jest przez firmy produkujące wyroby z drewna oraz korka, produkujące wyroby ze słomy i materiałów służących do wyplatania oraz produkujące meble. Taka struktura branż beneficjentów w znacznej mierze wynika z zapisów SZOOP i sformułowanych kryteriów wyboru projektów, które wyraźnie preferowały realizowanie projektów w obszarach zgodnych z regionalnymi inteligentnymi specjalizacjami. Część przedstawicieli IZ/IP RPO wskazywała np., że wpisywane w WoD kody PKD dla zakresu projektów były jednym ze sposobów na weryfikację tego, czy projekt faktycznie wpisuje się w zakres RIS. Określone sekcje/działy PKD były również premiowane na etapie oceny – np. w regionie świętokrzyskim dodatkowe punkty przyznawano za konkretne kody PKD projektów, premiując w ten sposób np. przedsiębiorstwa produkcyjne<sup>51</sup>.

Mając na uwadze istotny udział projektów realizowanych w poszczególnych działach sekcji C, dokonano szczegółowej analizy rozkładu unikalnych beneficjentów oraz realizowanych przez nich projektów i porównania tych danych do rozkładu populacji firm działających w poszczególnych działach sekcji C PKD (Tabela 11). Jak widać, struktura branżowa unikalnych beneficjentów oraz realizowanych projektów tylko w kilku przypadkach odpowiada strukturze branżowej firm w Polsce – przede wszystkim dotyczy to działu C.25, C.23, C.18, C.13 (co prawda, w innych kategoriach udziały beneficjentów, projektów i firm są także zbliżone, jednak z uwagi na niskie liczebności beneficjentów i projektów, nie są to dane zbyt wiarygodne). Na pierwszym miejscu – zarówno w przypadku unikalnych beneficjentów, projektów, jak i firm w kraju – jest dział C.25 (Produkcja metalowych wyrobów gotowych, z wyłączeniem maszyn i urządzeń) – można zatem w tym przypadku stwierdzić, że środki RPI w największym stopniu wsparły najbardziej znaczącą branżę gospodarki w sekcji C PKD. O zjawisku nadreprezentacji udziału projektów w stosunku do udziału firm można mówić przede wszystkim w przypadku działu C.22 i C.28 (co może wynikać ze stosowanych preferencji w zakresie RIS, czy konkretnych kodów PKD). Sytuacja odwrotna ma zaś miejsce w przypadku działu C.33 i C.14 (w tych dwóch przypadkach udział realizowanych projektów jest widocznie niższy niż znaczenie tych branż w gospodarce). Jeśli jednak odniesiemy liczbę firm-beneficjentów do liczby wszystkich firm w kraju działających w poszczególnych działach sekcji C (ostatnia kolumna w poniższej tabeli), widać, że ze wsparcia RPI skorzystało niewiele firm – w żadnym z działów udział ten nie przekroczył nawet 2%, a jedynie w 7 przypadkach na 23 przekroczył poziom 1%. Przykładowo: w przypadku działu C.25 (to w tym dziale udział unikalnych beneficjentów oraz realizowanych projektów jest wyższy od udziału populacji firm w strukturze sekcji C) ze wsparcia skorzystało dotychczas zaledwie 0,28% wszystkich firm w kraju. Wyniki te pozwalają twierdzić, że wsparcie RPI nie mogło doprowadzić do zjawiska zaburzenia konkurencji branżowej w skali kraju.

---

<sup>51</sup> Wywiad pogłębiony z przedstawicielem IZ/IP RPO.

Tabela 11 Porównanie udziału unikalnych beneficjentów, projektów realizowanych w poszczególnych działach sekcji C z odsetkiem firm działających w Polsce w tych działach

Dział sekcji C		Udział unikalnych beneficjentów w sekcji C, n=1 651	Udział projektów w sekcji C, n=1 890	Udział firm w Polsce w sekcji C, n=382 740	Udział firm-beneficjentów w populacji wszystkich firm z danego działu
C.25	Produkcja metalowych wyrobów gotowych, z wyłączeniem maszyn i urządzeń	23,6%	24,0%	18,2%	0,28%
C.22	Produkcja wyrobów z gumy i tworzyw sztucznych	12,7%	13,3%	4,0%	1,16%
C.28	Produkcja maszyn i urządzeń, gdzie indziej niesklasyfikowana	9,1%	9,4%	2,4%	0,40%
C.16	Produkcja wyrobów z drewna oraz korka, z wyłączeniem mebli; produkcja wyrobów ze słomy i materiałów używanych do wyplatania	5,9%	5,9%	9,2%	0,09%
C.23	Produkcja wyrobów z pozostałych mineralnych surowców niemetalicznych	5,9%	6,0%	5,1%	0,12%
C.10	Produkcja artykułów spożywczych	5,5%	5,0%	8,5%	0,28%
C.31	Produkcja mebli	5,5%	5,2%	8,5%	1,21%
C.18	Poligrafia i reprodukcja zapisanych nośników informacji	3,9%	4,2%	4,6%	0,37%
C.17	Produkcja papieru i wyrobów z papieru	3,9%	4,1%	1,4%	0,55%
C.32	Pozostała produkcja wyrobów	3,6%	3,6%	6,2%	0,80%
C.20	Produkcja chemikaliów i wyrobów chemicznych	2,7%	2,6%	1,4%	1,04%
C.13	Produkcja wyrobów tekstylnych	2,6%	2,6%	2,8%	1,38%
C.29	Produkcja pojazdów samochodowych, przyczep i naczep, z wyłączeniem motocykli	2,5%	2,3%	0,7%	0,50%



Dział sekcji C		Udział unikalnych beneficjentów w sekcji C, n=1 651	Udział projektów w sekcji C, n=1 890	Udział firm w Polsce w sekcji C, n=382 740	Udział firm-beneficjentów w populacji wszystkich firm z danego działu
C.33	Naprawa, konserwacja i instalowanie maszyn i urządzeń	2,4%	2,2%	13,0%	1,25%
C.27	Produkcja urządzeń elektrycznych	2,2%	2,1%	1,1%	0,56%
C.24	Produkcja metali	1,7%	1,6%	0,6%	0,39%
C.26	Produkcja komputerów, wyrobów elektronicznych i optycznych	1,5%	1,6%	1,7%	0,83%
C.14	Produkcja odzieży	1,5%	1,3%	7,3%	1,63%
C.11	Produkcja napojów	1,2%	1,1%	0,5%	1,54%
C.30	Produkcja pozostałego sprzętu transportowego	1,0%	0,9%	1,0%	0,45%
C.21	Produkcja podstawowych substancji i wyrobów farmaceutycznych oraz leków	0,5%	0,5%	0,2%	0,28%
C.15	Produkcja skór i wyrobów ze skór wyprawionych	0,4%	0,4%	1,6%	0,25%
C.19	Wytwarzanie i przetwarzanie koksu i produktów rafinacji ropy naftowej	0,1%	0,1%	0,1%	0,08%

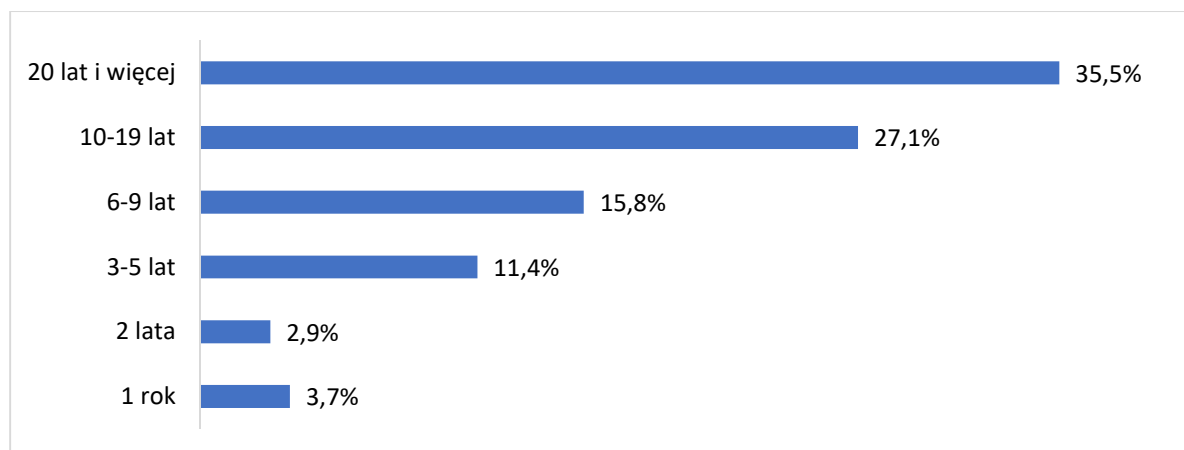
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych przekazanych przez Zamawiającego (dane SL2014 oraz SUDOP – stan z stan z 12.02.2020r.) oraz danych GUS. W powyższej tabeli zastosowano formatowanie warunkowe w kolumnach. Kolorem zielonym oznaczono wartości najwyższe w każdej kolumnie, kolorem czerwonym zaś najniższe

Kolejny przeanalizowany aspekt dotyczy obszaru wsparcia projektów / dominującego zakresu prowadzonych inwestycji (zgodnie z typologią przyjętą na potrzeby SL2014 / SUDOP), co przedstawia Tabela 32 (Załącznik 7.1). Największy odsetek projektów dotyczy ogólnych inwestycji produkcyjnych w MSP (36,8%) oraz inwestycji w rozwój działalności MSP, wsparcie przedsiębiorczości i tworzenie przedsiębiorstw, w tym wsparcia dla przedsiębiorstw typu spin-off i spin-out (36,4%) – te dwie kategorie stanowią niemal ¾ wszystkich typów interwencji. Analizując zróżnicowanie regionalne widać wyraźnie, że w poszczególnych regionach dominuje tylko jeden z tych dwóch typów, co pozwala zakładać, że mimo wszystko obie te kategorie dotyczą przede wszystkim inwestycji w środki trwałe. Wyjątkiem jest region śląski, w którym zdecydowanie dominują inwestycje w infrastrukturę, zdolności i wyposażenie w MSP, związane bezpośrednio z działaniami badawczymi i innowacyjnymi. Istotny udział tego typu inwestycji występuje także w warmińsko-mazurskim. W obu przypadkach sytuacja taka może pośrednio wynikać m.in. z tego, że zastosowano różnorodne kryteria wyboru inwestycji, premijące szczególnie takie elementy, jak innowacyjność, czy wdrożenie wyników prac badawczo-rozwojowych. W regionie śląskim znaczący udział mają z kolei usługi i aplikacje TIK dla MSP – czego jedną z przyczyn jest to, że jedno z działań RPO dotyczyło stricte wsparcia rozwoju TIK w firmach. Usługi i aplikacje TIK dla MSP stanowiły też istotną część interwencji w województwie lubelskim (jedno z kryteriów fakultatywnych, punktowych dotyczyło rozwoju TIK). Z kolei w regionie pomorskim, mazowieckim i podlaskim dość znaczący odsetek projektów dotyczył wsparcia ekologicznych procesów produkcyjnych oraz efektywnego wykorzystywania zasobów w MSP (w tym kontekście warto podkreślić na przykład, że w regionie pomorskim i podlaskim jednym z typów możliwych do realizacji projektów były właśnie ekoinnowacje/ekotechnologie). Wskazana tu typologia w dużej mierze wynikać może po prostu z faktu wcześniejszego (ex-ante) podzielenia i przypisania poszczególnych konkursów do określonej grupy typów projektów / obszarów wsparcia – w efekcie poszczególne projekty nie były „oceniane” pod względem typu, a jedynie przyporządkowywane do któregoś z obszarów wsparcia (spośród tych, które były dostępne w danym konkursie).

Najwięcej inwestycji (39,7%) realizowanych jest na dużych obszarach miejskich (tj. o liczbie ludności powyżej 50 tysięcy i dużej gęstości zaludnienia). Nieznacznie mniej (35%) inwestycji obejmuje obszary wiejskie (tj. o małej gęstości zaludnienia) – przede wszystkim dotyczy to województw: podkarpackiego, wielkopolskiego, małopolskiego, mazowieckiego i warmińsko-mazurskiego. Z kolei na małych obszarach miejskich (tj. o liczbie ludności powyżej 5 tysięcy, ale mniej niż 50 tysięcy i średniej gęstości zaludnienia) inwestycje najczęściej realizowane są przez beneficjentów RPO lubuskiego i podlaskiego. Szczegółowe wyniki w tym zakresie prezentuje Tabela 33 (Załącznik 7.1).

Prowadzona analiza objęła także staż przedsiębiorstw liczony liczbą lat, jaka upłynęła między założeniem firmy a składaniem WoD. Szczegóły przedstawia poniższy wykres. Nie ma jednak możliwości analizy tego aspektu w ujęciu regionalnym z powodu zbyt niskiej próby przedsiębiorstw w poszczególnych regionach, które wzięły udział w badaniu.

Wykres 2 Staż przedsiębiorstw składających WoD w ramach RPI



Źródło: CAWI/CATI z beneficjentami i wnioskodawcami nieskutecznymi RPI, n=866.

Na podstawie tych wyników można zauważyć, że im wyższy staż, tym wyższy odsetek przedsiębiorstw ubiegających się o wsparcie, co wprost przekłada się na to, że WoD najczęściej składają firmy działające na rynku minimum 20 lat. Można przypuszczać oczywiście, że na poziomie poszczególnych regionów mogłyby zachodzić w tym zakresie istotne różnice – przede wszystkim z uwagi na fakt, że w części RPO preferowano firmy działające 12-24 miesiące na rynku. Przykładowo w regionie małopolskim organizowano osobne konkursy dla firm działających na rynku do 24 miesięcy i osobne dla firm z dłuższym stażem, a w podkarpackim zaplanowano osobne typy projektów dla firm działających ponad 12 miesięcy i tych działających od 6 do 24 miesięcy.

Podsumowując, najwięcej projektów realizowane było/jest przez osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą – małe przedsiębiorstwa i mikroprzedsiębiorstwa oraz spółki z o.o. – średnie i małe przedsiębiorstwa (w sumie ponad 59% projektów). Niemal 44% projektów realizowane było/jest przez małe przedsiębiorstwa. Ponad połowa (niemal 58%) wszystkich analizowanych inwestycji realizowana była/jest w zakresie sekcji C, tj. przetwórstwie przemysłowym (w tej sekcji dominuje z kolei dział: produkcja metalowych wyrobów gotowych z wyłączeniem maszyn i urządzeń). Niemal wszystkie inwestycje dotyczą jednego z dwóch obszarów: ogólnych inwestycji produkcyjnych w małych i średnich przedsiębiorstwach, lub rozwoju działalności MSP, wsparcia przedsiębiorczości i tworzenia przedsiębiorstw (w tym wsparcia dla spin-off i spin-out). Najwięcej projektów obejmuje duże obszary miejskie (o ludności >50 000 i dużej gęstości zaludnienia), nieco mniej projektów realizowane jest na obszarach wiejskich. O wsparcie w ramach RPI najczęściej ubiegają się firmy z doświadczeniem, tj. działające na rynku od wielu lat.

## 3 EFEKTY REGIONALNEJ POMOCY INWESTYCYJNEJ

### 3.1 Efekt zachęty (*incentive effect*)

Jednym z warunków zgodności pomocy publicznej z rynkiem wewnętrznym jest jej konieczność. Wsparcie przyznawane ze środków publicznych musi być niezbędne do realizacji danego projektu. Pomoc, która nie wywołuje efektu zachęty, jest nielegalna. Efektu zachęty nie można przy tym sprowadzać do zapewnienia brakujących środków na samodzielne podjęcie działań.

Określając szczegółowe warunki efektu zachęty w poszczególnych wytycznych, KE przyjęła, że – co do zasady – weryfikacja jego spełnienia może mieć dwojaki charakter: merytoryczny (ekonomiczny) oraz formalny.

Weryfikacja ekonomicznego efektu zachęty polega generalnie na obiektywnej ocenie, czy projekt nie jest możliwy do realizacji bez wsparcia finansowego ze strony państwa. Analiza spełnienia warunku konieczności pomocy powinna być zatem związana z oceną rzeczywistych warunków realizacji danego projektu.

Z kolei analiza formalnego efektu zachęty sprowadza się do oceny chronologii zdarzeń, tj. czy beneficjent pomocy przed rozpoczęciem prac nad projektem wystąpił o przyznanie pomocy<sup>52</sup>. Instytucje wdrażające, zgodnie z wytycznymi<sup>53</sup>, koncentrują się na formalnym aspekcie efektu zachęty.

Przedmiotem naszego zainteresowania jest ekonomiczna strona efektu zachęty, czyli odpowiedź na pytanie, czy projekt nie jest możliwy do zrealizowania bez wsparcia finansowego ze strony państwa. Istotne jest rozpatrywanie projektu w kontekście celów osi priorytetowej (logiki interwencji), w ramach której pomoc jest udzielana. Tak rozumiany projekt obejmuje przedmiotowym zakresem całość działań przyszłych, planowanych działań, z których każde warunkuje realizację projektu, przez to warunkuje osiągnięcie celów osi priorytetowej, do której odnosi się projekt. Uwzględnienie logiki interwencji nadaje znaczenie pytaniu, czy bez wsparcia publicznego projekt byłby zrealizowany (1) w tym samym zakresie i (2) czasie i, co ważne, (3) z tym samym skutkiem ekonomicznym, który przełożyłby się na osiągnięcie planowanych celów osi priorytetowych. Jeśli na te trzy pytania odpowiemy twierdząco, to nie występuje efekt zachęty, a przyznanie pomocy w takim przypadku oznacza marnowanie środków publicznych, czyli tzw. jałową stratę.

Efekt zachęty i jałowej straty są „awersem i rewersem” tego samego zjawiska, które bada się ex-ante (efekt zachęty) i ex-post (jałowa strata). Jeśli prawidłowo ocenimy występowanie efektu zachęty, to nie wystąpi jałowa strata i odwrotnie – brak jałowej straty oznacza wystąpienie efektu zachęty.

---

<sup>52</sup> <http://www.codozasady.pl/efekt-zachety-coraz-czesciej-naruszany-warunek-uzyskania-pomocy-publicznej/>

<sup>53</sup> Sens wprowadzenia przez Komisję Europejską wymogu spełnienia formalnego efektu zachęty polega, zdaniem TSUE, na możliwości sprawdzenia istnienia efektu zachęty bez nadmiernego opóźnienia inwestycji poprzez przeprowadzenie obszernej analizy wszystkich ekonomicznych aspektów decyzji inwestycyjnej beneficjenta pomocy, gdyż analiza taka mogłaby się okazać niezwykle trudna, lub czasochłonna. Z drugiej strony wykładnia art. 6 ust. 2 GBER-a nie prowadzi do konkluzji, że możliwe jest odrzucenie projektów, które są sprzeczne z zasadą konieczności pomocy (mogą zostać zatem zrealizowane samodzielnie przez beneficjenta pomocy); za: O efekcie zachęty w prawie pomocy publicznej, Wojtaczka B., internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny 2014, nr 9(3)

O występowaniu efektu zachęty może, w pierwszym przybliżeniu, świadczyć zainteresowanie konkursami finansowanymi w ramach RPI. Było ono duże. Liczba złożonych wniosków<sup>54</sup> przekraczała średnio w kraju nieco ponad dwukrotnie (2,24)<sup>55</sup> ostateczną liczbę podpisanych umów, a wnioskowane dofinansowanie ponad dwukrotnie (2,28) przekraczało alokację na konkursy. Duże zainteresowanie konkursami świadczy o występowaniu „zachęty”, ale nie przesądza o wystąpieniu efektu zachęty, bowiem sam popyt nie świadczy o tym, że przedsiębiorcy uzupełniają, a nie zastępują własne, lub dostępne na rynku środki inwestycyjne.

Analiza systemu oceny i wyboru projektów prowadzi do wniosku, że sam system i stosowane w nim zasady nie sprzyjają efektowi zachęty.

Po pierwsze w ocenie wykonalności finansowej projektu, wymaga się najczęściej od wnioskodawcy wykazania we wniosku posiadania 100%<sup>56</sup> środków na realizację projektu. Jak powiedział w wywiadzie jeden z przedstawicieli IP:

*<Wnioskodawcy> muszą wykazać 100% <środków na> inwestycję, bo 45% jest refundacją. To jest często pożyczka, czy kredyt. Aczkolwiek nie ma przeciwwskazań dla takich, którzy mają odłożone <własne> pieniądze na koncie. (przedstawiciel instytucji pośredniczącej)*

Te 100% może być pomniejszone o zaliczkę. Korzystanie z zaliczek jest jednak bardzo ryzykowne. Zasady rozliczania zaliczek, a w szczególności konieczność rozliczenia ich w bardzo krótkim terminie, istotnie ogranicza ich użyteczność<sup>57</sup>. Poza tym, zaliczka wymaga zabezpieczenia, którego wysokość jest niejednokrotnie wyższa niż sama zaliczka (np. w jednym z województw wymaga się 110% zabezpieczenia zaliczki).

Poza tym realizacja projektu finansowanego z dotacji jest kosztowna. W badaniach jakościowych respondenci scharakteryzowali koszty administracyjne i finansowe, z jakimi muszą liczyć się beneficjenci dotacji:

- Koszt przygotowania wniosku, który wynika z pracochłonności i złożoności wniosku i zwykle wymaga zaangażowania zewnętrznej firmy doradczej i/lub zaangażowania zespołu własnych pracowników,
- Koszt uzyskania opinii o innowacyjności<sup>58</sup>,
- Zgromadzone w 100% środki na realizację projektu na etapie wnioskowania (np. koszt promesy kredytowej, koszt zabezpieczeń, koszt „zamrożenia” środków na realizację projektu, które powinny być odłożone na specjalnym koncie),

---

<sup>55</sup> Wskaźnik ten ma mniejszą wartość niż w pomiarze dokonany w 2018 r (Raport cząstkowy 1). Wtedy jego wartość była bliska 3. Wynika to z częstej praktyki w regionach powiększania alokacji na konkurs już po zakończeniu, tak aby sfinansować większą liczbę projektów które uzyskały pozytywne oceny w konkursie.

<sup>56</sup> Czasami jest to 100% wkładu własnego

<sup>57</sup> Najmniej czasu, bo zaledwie 10 dni roboczych na rozliczenie zaliczki mają beneficjenci RPO województwa mazowieckiego, w najbardziej komfortowej sytuacji znajdują się beneficjenci RPO województwa lubuskiego, którzy mogą rozliczyć zaliczkę w ciągu 6 miesięcy. Warto wspomnieć, że w trzech województwach (lubelskim, małopolskim i śląskim) zaliczkowe formy płatności nie są stosowane.

<sup>58</sup> W niektórych województwach (np. dolnośląskim) nie jest obecnie wymagana opinia o innowacyjności, w innych (np. łódzkie) nie jest ona obligatoryjna, ale przedsiębiorcy chcąc lepiej udokumentować innowacyjność projektu zwykle ją załączają.

- Koszt zabezpieczeń związanych z ubieganiem się o zaliczki,
- Koszt przeprowadzenia procedury konkurencyjności
- Koszt związany z zapewnieniem płynności finansowej w sytuacji długiego oczekiwania i opóźnień w rozliczeniach wniosków o płatność.

Do tego dochodzą ryzyka utraty części dotacji, będące konsekwencją błędów i niedociągnięć w procedurze realizacji projektu (np. powszechnie występujące błędy w realizacji zamówień zgodnie z procedurą konkurencyjności).

Jeżeli weźmie się pod uwagę wszystkie wymienione powyżej czynniki, to staje się jasne, że aby zrealizować projekt, trzeba dysponować nie 100%, a większymi środkami własnymi (lub pozyskanymi na rynku), niż całkowita wartość projektu. Jak powiedział na wywiadzie grupowym przedstawiciel firmy doradczej przygotowującej wnioski o dotacje dla przedsiębiorstw:

*Pierwsze co robię to siadam z klientem i mówię: człowieku uważaj, to nie jest 40 czy 30 procent dofinansowania, Dolicz 10% na obsługę bankową, poręczenia, kredyty, 10% na to, żeby mieć płynność, więc może zostanie 15%. (wywiad grupowy, firma doradcza)*

W tej sytuacji staje się zrozumiałe, dlaczego pracownicy instytucji zaangażowanych w proces wyboru projektów przykładają tak dużą wagę do właściwej oceny potencjału finansowego wnioskodawcy.

*To są środki publiczne, których wydatkowanie jest obarczone dużym ryzykiem. Wydatkowanie środków dla podmiotów, które są w złej sytuacji finansowej, mija się z celem. Te projekty nie będą rozliczone i będzie tylko problem z odzyskaniem środków. (przedstawiciel instytucji pośredniczącej)*

Podmioty dysponujące dużym potencjałem finansowym dają także większą pewność realizacji celów operacyjnych instytucji wdrażających (zrealizowanie projektu zgodnie z umową oznacza wydatkowanie środków) i w rezultacie osiągnięcia celów projektu, które przełożą się zgodnie z logiką interwencji na cele Programu. Taką „strategię sukcesu” instytucji wdrażających obserwowano także w poprzedniej perspektywie finansowej<sup>59</sup>.

Pracownicy instytucji pośredniczących podkreślają też większą szansę na utrzymanie efektów projektu w dłuższej perspektywie czasowej. Tym między innymi przedstawiciele Lubelskiej Agencji Wsparcia Przedsiębiorczości tłumaczą wprowadzenie pomocy zwrotnej w miejsce dotacji. Pomoc zwrotna kładzie nacisk na rzeczywiste efekty projektu – ich nieosiągnięcie skutkować może zwrotem całości, lub części dotacji.

*...bo my chcemy pobudzić gospodarkę, więc jeżeli wybierzemy tych wnioskodawców, którzy dają szansę, że będą działalność prowadzili nie tylko przez 3 lata, przez okres trwałości projektu, ale również i później także będą inwestowali, to jest to nasz cel. Stąd nasz konkurs ma za zadanie, żeby przedsiębiorcy dalej inwestowali < a warunkiem tego jest > osiągnięcie przychodów. (przedstawiciel instytucji pośredniczącej)*

Uczestnicy wywiadów grupowych (przedsiębiorcy, przedstawiciele instytucji otoczenia biznesu i firm doradczych) nie widzą nic złego w tym, że wsparcie otrzymują firmy stabilne finansowo, które stanowią czołówkę firm w danej branży. Sprzyja to ich zdaniem uzyskiwaniu większej wartości

<sup>59</sup> Study on the expected results of Cohesion Policy in Poland within the programming period 2014-2020 KE, DG Regio, 2016.

dodanej z zainwestowanych pieniędzy publicznych dla całej gospodarki. Według nich, państwo można porównać inwestora, który powinien inwestować środki publiczne w dobre, obiecujące spółki. Beneficjenci wsparcia otrzymują silny impuls rozwojowy, dzięki czemu uzyskują pozycję lidera, zmuszając pozostałych uczestników rynku do wyścigu konkurencyjnego. Zgodnie z tą opinią, dobra inwestycja to taka, która zostanie po pierwsze zrealizowana i będzie mogła znaleźć swoją kontynuację w kolejnych inwestycjach przedsiębiorstwa, a nie skończy się wraz z zakończeniem projektu dotacyjnego. Dobra kondycja finansowa i zdolność do kumulowania kapitału jest, zdaniem rozmówców w wywiadach grupowych, wartością dodaną dotacji udzielonych firmom w dobrej kondycji finansowej.

Taki mechanizm stymulacji rozwoju dzięki impulsowi, jaki daje wsparcie publiczne, potwierdzają także beneficjenci. Możliwość uzyskania dotacji znacznie zwiększa możliwości rozwojowe firmy. Jednocześnie zwiększa efekt dodatkowości – inwestorzy prywatni nabywający nowe technologie są zmuszani do inwestowania kolejnych środków. Bowiem inwestycja w nowoczesne technologie z jednej strony daje bazę do dalszych inwestycji, ale również zainstalowanie nowoczesnych linii produkcyjnych powoduje zmianę standardów produkcji, a to po prostu wymusza kolejne inwestycje. Poniższy przykład (ramka) pokazuje przedsiębiorcę, który oparł swój model rozwoju na maksymalnym wykorzystaniu szansy, jaką dają środki unijne. Wpisał to niejako do swojego modelu biznesowego, bowiem jego firma mająca 60 pracowników, zatrudnia jednocześnie kilka osób zajmujących się wyłącznie pozyskiwaniem dotacji z programów unijnych.

Przykładem jest firma średnia (60 zatrudnionych) z branży chemicznej (nawozy) z województwa łódzkiego. Pierwsza inwestycja polegała na zakupie nowoczesnej linii technologicznej. Celem było zwiększenie wydajności i jakości produkcji, i obniżenie kosztów wytwarzania. Nowoczesna linia technologiczna wymagała kontrolowanych warunków produkcji (nowa hala produkcyjna częściowo finansowania z RPO). Proces produkcji o wyśrubowanych parametrach wymagał stałych dostaw półproduktów o stabilnych charakterystykach. Poddostawcy nie byli w stanie zapewnić odpowiedniej ich jakości. Zainwestowano w kolejne urządzenie (dotacja z RPO), które pozwala wytwarzać półprodukty do głównej linii technologicznej o wymaganych i stabilnych parametrach. Wysokiej jakości produkt końcowy wymagał kontroli laboratoryjnej na każdym etapie produkcji – zbudowano i wyposażono laboratorium badawcze do kontroli jakości (dotacja z RPO). Zatrudniono personel badawczy. Stąd był już tylko jeden krok do opracowania własnego produktu i wdrożenia go do produkcji (kolejny dotowany z RPO projekt). W ramach przygotowań do wejścia na nowe rynki zagraniczne beneficjent ten skorzystał ze wsparcia na internacjonalizację z PO IR.

*Źródło: Wywiad grupowy z beneficjentami RPI*

Wydaje się zatem, że przesłanka niezbędności środków publicznych dla realizacji projektu występuje „w czystej postaci” stosunkowo rzadko. Przyjmuje się, jednakże, że efekt zachęty występuje również wtedy, gdy wsparcie finansowe państwa zmienia decyzje inwestycyjne beneficjentów w ten sposób, że je przyspiesza (bez wsparcia podjęliby tę decyzję później), skraca realizację inwestycji (bez wsparcia byłaby realizowana dłużej) i zwiększa jej zakres (bez wsparcia jej zakres byłby ograniczony). Większość rozmówców z instytucji zarządzających i pośredniczących deklaruje, że według ich obserwacji, właśnie tak rozumiany efekt zachęty najczęściej ma miejsce.

*Jeżeli wnioskodawcy mają w głowie projekt i próbowaliby go realizować za własne pieniądze, to w przypadku, w którym mogą otrzymać dofinansowanie, to jest to projekt najczęściej większy, albo bardziej kompleksowy. Jakby mieli to zrobić za własne pieniądze, to by kupili <wyłącznie> maszynę, którą muszą. (przedstawiciel instytucji pośredniczącej)*

Według rozmówców w wywiadach grupowych, pojawienie się konkursów dotacyjnych daje impuls przedsiębiorcom do zdiagnozowania swojej pozycji rynkowej i sformułowanie „planu rozwoju” opartego w pierwszej kolejności o możliwą do uzyskania dotację. Ma to takie konsekwencje, że w przypadku nie uzyskania dotacji, niedoszli beneficjenci próbują zwykle realizować plany rozwoju w oparciu o środki własne, lub pozyskane na rynku, lub też startować w innych konkursach. Natomiast w przypadku otrzymania dotacji inwestycje zwykle znajdują swoją kontynuację, zgodnie z wypracowanym „planem rozwoju”.

Występowanie efektu zachęty potwierdzają również badania jakościowe i ilościowe beneficjentów dotacji i przedsiębiorców nieskutecznie aplikujących, które są szerzej omówione przy analizie efektu jałowej straty w podrozdziale 3.4.2. *Efekty bezpośrednie – negatywne*. Także porównanie wielkości inwestycji beneficjentów i nieskutecznych wnioskodawców, którzy mimo braku dofinansowania rozpoczęli realizację projektu (rozd. 3.2. *Dodatkowość inwestycyjna*), daje silny argument za tezą o uzupełnianiu własnych środków inwestycyjnych środkami publicznymi, a nie o ich zastępowaniu. Jest to kolejny argument potwierdzający występowanie efektu zachęty.

Efekt zachęty należy również rozpatrywać w szerszym kontekście, tj. w kontekście zakładanych efektów i zasad udzielania wsparcia w ramach CT3. W Umowie Partnerstwa, jak już wskazano wcześniej, instrument wsparcia w postaci dotacji w CT3 powinien być wykorzystywany wyłącznie do finansowania przedsięwzięć o zwiększonym ryzyku, a więc bardziej innowacyjnych.

Być może ten aspekt – innowacyjność projektów – powinien być najważniejszym kryterium rozstrzygającym, czy wystąpił efekt zachęty, tj. czy wsparcie dotacyjne zachęciło wnioskodawców i beneficjentów do podejmowania większego ryzyka rynkowego związanego z realizacją bardziej innowacyjnych przedsięwzięć.

Według deklaracji beneficjentów i obserwacji pracowników instytucji systemu wdrażania, projekt z dotacją ma zwykle większy zakres i jest bardziej „ambitny” od inwestycji bez dotacji. Wynikać to może z dwóch przyczyn. Z jednej strony wymagania konkursowe i duża konkurencja w ubieganiu się o dotacje, zmuszają inwestorów do poszukiwania bardziej innowacyjnych rozwiązań, które są dodatkowo punktowane. Z drugiej strony nie ma na rynku kredytów i pożyczek na finansowanie projektów o wysokim ryzyku, które zwykle charakteryzuje projekty innowacyjne<sup>60</sup>.

Zachodzi więc pytanie, czy udostępnione środki z RPI stanowiły zachętę dla potencjalnych beneficjentów do podejmowania większego ryzyka rynkowego i inwestowania w przedsięwzięcia innowacyjne, dające trwalszą przewagę konkurencyjną na rynku.

Ocena innowacyjności projektów finansowanych z RPI nie jest jednoznaczna. W poprzedniej perspektywie finansowej powszechnie krytykowano wspieranie projektów inwestycyjnych, które zaliczano do „innowacji naśladowczych”, a które w istocie polegały na modernizacji parku

<sup>60</sup> Study on the expected results of Cohesion Policy in Poland within the programming period 2014-2020 KE, DG Regio, 2016.



maszynowego beneficjenta. W obecnej perspektywie finansowej położono dużo większy nacisk na to, aby „wsparcie w ramach CT3 było ukierunkowane przede wszystkim na wdrażanie innowacji produktowych, procesowych, marketingowych i organizacyjnych oraz wyników prac B+R” (Umowa Partnerstwa 23.10.2017, s. 105). Znalazło to przełożenie na kryteria dopuszczające i kryteria premiujące projekty w konkursach dotacyjnych, które preferują projekty o większym nowatorstwie i poziomie innowacji. Pracownicy instytucji systemu wdrażania mają zróżnicowane opinie na temat efektów, jakie to przynosi. Z jednej strony prawie wszyscy podkreślali, że widać różnicę jakościową pomiędzy innowacyjnością projektów wdrażanych w latach 2007-2013 a obecnie. Z drugiej jednak strony przyznają, że poziom innowacyjności, jaki osiągają beneficjenci w projektach, rzadko wykracza poza region, a już w jednostkowych przypadkach jest to poziom światowy. Wprawdzie metody kontrfaktyczne (zob. podrozdział 3.4.1. –*Zwiększenie innowacyjności MSP*) potwierdzają efekt netto RPI w zakresie wprowadzania innowacji produktowej nowej dla rynku (+23 p.p.), ale definicja stosowana przez GUS nie przesądza<sup>61</sup>, o jakim rynku jest mowa (lokalnym, regionalnym, krajowym, czy światowym).

Wynika to z szeregu przyczyn. Przede wszystkim w badaniach jakościowych przedsiębiorcy i przedstawiciele firm doradczych kwestionowali skuteczność „zachęty”, jaką stanowi dotacja oferowana na obecnych warunkach do podejmowania przez przedsiębiorców rzeczywiście innowacyjnych, ryzykownych biznesowo inwestycji. Wiąże się to oczywiście z omówionymi wcześniej kosztami administracyjnymi i finansowymi realizacji projektu finansowanego z dotacji ze środków publicznych. Rzeczywisty udział środków publicznych w kosztach kwalifikowalnych, po uwzględnieniu wszystkich kosztów obsługi i zabezpieczenia ryzyk spada, wg przedstawicieli firm doradczych, przeciętnie o ok. 20 p.p. W tej sytuacji spada również skłonność do podejmowania przez przedsiębiorców ryzyka biznesowego, związanego z wdrożeniem rynkowym innowacji.

Drugim ważnym czynnikiem są problemy w ocenie rzeczywistej innowacyjności zgłaszanego projektu. Wynika to (w sytuacji tak dużego popytu na ten instrument wsparcia, skutkującego dużą liczbą składanych w konkursach wniosków) z trudności przeprowadzenia w racjonalnym czasie i przy racjonalnym koszcie, oceny rzeczywistego poziomu innowacyjności przedsięwzięcia opisanego przez beneficjenta we wniosku. W różnych województwach zastosowano różne rozwiązania. Najczęściej oceny dokonują eksperci zewnętrzni. System ten jednak nie zawsze się sprawdza, bowiem praktyka pokazuje, że eksperci najczęściej nie polemizują z zapisami wniosku, akceptując deklarowany przez wnioskodawcę poziom innowacyjności. Stosuje się też opinie o innowacyjności wystawiane przez różne instytucje (w niektórych województwach powstały listy takich „akredytowanych” instytucji). System ten był stosowany już w poprzedniej perspektywie finansowej i był krytykowany z powodu nierzetelności niektórych opiniodawców, od czego, zdaniem respondentów, nie jest również wolny obecny system uzyskiwania opinii o innowacyjności. W rezultacie w niektórych województwach wnioski oceniane są przez doświadczonych pracowników IP bez udziału ekspertów zewnętrznych (np. dolnośląskie), lub też przy ograniczonym udziale ekspertów zewnętrznych, których opinii zasięga się tylko w przypadkach powstania wątpliwości (np. lubelskie).

---

<sup>61</sup> Definicja stosowana w PNT-02: innowacja nowa dla rynku – nie oferowana wcześniej przez konkurencję. Ocena poziomu innowacji (lokalny, regionalny, krajowy, światowy) zależy od tego, na jakim rynku firma działa i jakiej bezpośredniej konkurencji doświadcza.

W niektórych województwach, aby zapewnić wysoką innowacyjność projektów, w konkursach premiowano projekty polegające na wdrożeniu wyników prac badawczo-rozwojowych (np. lubelskie, małopolskie, śląskie). Wdrożenie będące wynikiem prac B+R z definicji „nie imituje”, a więc daje szansę na większe nowatorstwo wdrażanego rozwiązania. Wdrożenie wyników prac B+R także, ze swej istoty, spełnia przesłankę wysokiego ryzyka biznesowego przedsięwzięcia.

Okazuje się jednak, że to założenie w praktyce nie musi się sprawdzać. Wśród ekspertów oceniających wnioski i przedstawicieli instytucji wdrażających panuje opinia o niskiej jakości i nowatorstwie prowadzonych przez wnioskodawców RPI pracach B+R. Potwierdza to skala prowadzonych prac B+R, obrazowana wielkością deklarowanych nakładów, które nie przekraczają 300 tys. zł. (zob. rozdz. 3.2. *Dodatkowość inwestycyjna*). Podobny problem zdiagnozowano w przypadku wdrożenia prac B+R finansowanych w ramach działania PO IR 3.2.1. *Badania na rynek*, także finansowanych z RPI. Wyniki badania *Ewaluacja pomocy publicznej PARP w ramach PO IR*<sup>62</sup> poddają w wątpliwość w szczególności znaczenie zrealizowanych prac B+R dla wdrażanych w ramach projektów rozwiązań. Na niewielkie znaczenie wartościowe<sup>63</sup>, ale również jakościowe realizowanych i wykazywanych we wnioskach o dofinansowanie prac B+R, wskazywali przedstawiciele jednostki realizującej konkurs, jak i eksperci oceniający wnioski. W praktyce wiele z projektów, jak podkreślono w cytowanym badaniu, polegało na dokonaniu pewnych udoskonaleń produktów będących już wcześniej w ofercie firmy. Z podobną sytuacją mamy do czynienia we wdrożeniach finansowanych z RPI w programach regionalnych<sup>64</sup>.

Nie udało się uzyskać następstwa czasowego pozwalającego na wdrażanie wyników prac B+R uzyskanych w działaniach finansowanych z CT1. Konkursy w oby celach tematycznych były realizowane równolegle. Wraz zakończeniem większej liczby projektów B+R finansowanych z CT1 podaź projektów bazujących na wynikach B+R wzrosła. Jednak w RPI wykorzystano już znakomitą większość alokacji (88%) w RPO. Być może te projekty będą mogły znaleźć finansowanie w ramach kolejnej perspektywy finansowej.

Nie wszyscy wdrażający podzielają opinię o konieczności dofinansowywania wyłącznie projektów wysoce innowacyjnych. Rozmówcy (np. pomorskie) wskazują, że środki, które otrzymują przedsiębiorcy w ramach RPI są zbyt małe, aby można mówić o innowacyjności w dużej skali, wobec czego nie można oczekiwać jakościowej zmiany między obecną a poprzednią perspektywą finansową w tym zakresie. Przy tej skali wsparcia innowacje naśladowcze są, ich zdaniem, uprawnione do otrzymania dotacji.

*Nie wykluczamy innowacji imitacyjnej, czyli kupowania innowacji na rynku i dostosowanie jej do swoich potrzeb. To też jest warte wsparcia, bo jest szybsze i tańsze, niż prowadzenie prac badawczo rozwojowych. (przedstawiciel instytucji pośredniczącej)*

<sup>62</sup> Ewaluacja pomocy publicznej PARP w ramach Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój 2014-2020 s. 71

<sup>63</sup> W wielu przypadkach koszt zrealizowanych prac badawczych stanowił niewielki procent prac wdrożeniowych. W przypadku prac wewnętrznych B+R wynosiły one średnio 3% (mediana: 0,6%) zakładanych wartości wydatków ogółem, a w przypadku prac B+R zleconych zaledwie 0,7% wydatków ogółem (mediana: 0,2%). Źródło Ewaluacja pomocy publicznej PARP w ramach Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój 2014-2020. PARP, 2020

<sup>64</sup> Szerzej innowacyjność efektów dotychczas zrealizowanych przy współfinansowaniu z RPI projektów jest omówiona w rozdziale 3.4.1.

Zatem, jak wynika z badań jakościowych, zbyt mała wartość oferowanego dofinansowania oraz zbyt mała „wynikowa” intensywność wsparcia, obniżona wskutek konieczności poniesienia wysokich kosztów administracyjnych aplikowania i realizacji projektu dofinansowywanego z RPI, powoduje, że wsparcie z RPI stanowi niedostateczną zachętę do podejmowania inwestycji wysoce innowacyjnych, wiążących się z dużym ryzykiem biznesowym. Można zatem stwierdzić, że instrumenty wsparcia stosowane w schematach dofinansowanych z RPI również nie w pełni spełniają zasadę proporcjonalności. Proporcjonalność instrumentu wsparcia ma miejsce wtedy, gdy instrument wsparcia jest konieczny i wystarczający do tego, aby skłonić beneficjenta do podjęcia działań, które prowadzą do osiągnięcia celów zgodnych z celami Programu.

Nie wydaje się jednak uprawnione wnioskowanie, że zwiększenie skali inwestycji, lub intensywności wsparcia może tu spowodować jakiś przełom w innowacyjności zgłaszanych projektów. Cytowane już powyżej badanie pomocy publicznej schematu krajowego PO IR, pokazało, że duża skala projektów (średnia wartość projektu to 25 mln zł, a w RPO ok. 3 mln zł) nie zapewnia zwiększonej innowacyjności wdrożeń. Analiza projektów pozwoliła stwierdzić, że inwestycje w środki trwałe rzadko skutkowały tym, że oferowane produkty miały duży ładunek wiedzy i stanowiły innowację przełomową, choć i takie przypadki ujawniły się w badaniach jakościowych<sup>65</sup>. Stwierdzono, że innowacyjność „zaszyta” jest przede wszystkim w poziomie nowości kupowanej technologii<sup>66</sup>. Próby „wyegzekwowania” innowacyjności zgłaszanych projektów poprzez zmiany kryteriów oceny nie przyniosły powodzenia. Przeciwnie, kryteria trzeba było łagodzić, żeby utrzymać zainteresowanie tym schematem wsparcia. Wynika to, jak skonkludowano w cytowanym badaniu, z niedostatecznej liczby przedsiębiorstw w Polsce, które miałyby potencjał spełniający kryteria dostępu w ramach poddziałania 3.2.1 PO IR oraz byłyby jednocześnie zainteresowane uzyskaniem wsparcia publicznego na rozwijanie własnej działalności innowacyjnej. Podobne wnioski wyciągają przedstawiciele IZ/IP w RPO. Niezadowolający poziom innowacyjności zgłaszanych projektów wynika ich zdaniem z ciągle niskiego potencjału innowacyjnego polskich przedsiębiorstw i dominującej potrzeby modernizacji środków trwałych.

Jak wynika z badań jakościowych, celem inwestycji zgłaszanej przez wnioskodawców było najczęściej podniesienie potencjału konkurencyjnego firmy poprzez obniżkę kosztów wytwarzania, zwiększenie elastyczności produkcji (lepsze i szybsze dopasowanie produktu do oczekiwań klienta dzięki automatyzacji i robotyzacji linii produkcyjnej), zwiększenie skali produkcji (elastyczne reagowanie na zamówienia), nowy asortyment produktów (dzięki zastosowaniu nowych lepszych materiałów i rozwiązań), zwiększenie jakości i powtarzalności parametrów produktów (większa wiarygodność u odbiorców), wyeliminowanie poddostawców (stanowiących obciążenie kosztowe i nie gwarantujących wymaganej jakości), zwiększenie trwałości produktów (dzięki czemu maleją koszty obsługi gwarancyjnej).

Ocena występowania efektu zachęty jest zatem niejednoznaczna w kontekście logiki interwencji. Z jednej strony efekt zachęty występuje, bowiem dotacja przyspiesza decyzję o realizacji projektu,

---

<sup>65</sup> Wskazują na nie zarówno autorzy *Ewaluacja pomocy publicznej PARP w ramach Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój 2014-2020* jak i autorzy *Analizy porównawczej instrumentów w ramach działania 3.2 PO IR „Wsparcie wdrożeń wyników prac B+R”*, MIIR, 2018

<sup>66</sup> *Ewaluacja pomocy publicznej PARP w ramach Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój 2014-2020* s. 71

zwiększa jego skalę i skraca czas realizacji w stosunku do sytuacji braku wsparcia. Nie powoduje natomiast istotnego zwiększenia innowacyjności projektów.

Głównym problemem z zachętą do podjęcia realizacji bardziej innowacyjnych projektów nie wydaje się niewłaściwe sparametryzowanie wsparcia z RPI. Problemem jest raczej niedostateczny potencjał polskich MSP do sprostania wymaganiom postawionym w Umowie Partnerstwa odnośnie do innowacyjności. Należy pamiętać, że wsparcie głównie trafiło do firm małych i średnich (łącznie 80% beneficjentów). O wsparcie aplikowało ok. 5% polskich firm małych i ok. 10% firm średnich z populacji tych firm w Polsce. Tymczasem odsetek innowacyjnych przemysłowych firm małych w Polsce, które w latach 2016-2018 wprowadziły innowacje produktowe wynosi 12% a firm średnich 26%. Wynika stąd, że mniej więcej co druga innowacyjna firma polska aplikowała do RPI<sup>67</sup>.

Skalę występowania efektu zachęty, lub jego braku na etapie wyboru projektów, dodatkowo charakteryzuje skala występowania efektu jałowej straty na etapie realizacji projektów. Efekt jałowej straty jest przedmiotem analiz w rozdziale 3.4.2.

### 3.2 Dodatkowość inwestycyjna (*input additionality*)

Analiza dodatkowości inwestycyjnej wynikającej z działań podejmowanych w ramach polityki publicznej koncentruje się na określeniu dodatkowych prywatnych wydatków inwestycyjnych w przedsiębiorstwie wspieranym przez państwo (*input additionality* – dodatkowość inwestycyjna).

Wystąpienie dodatkowości inwestycyjnej wymaga rozstrzygnięcia kwestii, czy środki publiczne uzupełniają, czy zastępują środki prywatne inwestowane we wspierane przedsięwzięcie. W przypadku częściowego, lub całkowitego zastąpienia środków prywatnych środkami publicznymi mamy do czynienia z częściowym, lub całkowitym efektem jałowej straty. Z kolei w sytuacji uzupełnienia przez środki publiczne środków prywatnych (wkład własny) może dojść do wygenerowania dodatkowych środków prywatnych, które powiększą łączne środki inwestycyjne. Mogą one na przykład, przy braku własnych dodatkowych środków, zostać pozyskane z banku, co może być wynikiem zwiększenia wiarygodności kredytowej beneficjenta, po przyznaniu grantu.

Minimalnym poziomem dodatkowości inwestycyjnej jest poziom wyznaczony przez udział własny wnioskodawców/ beneficjentów w konkursach, w których ubiegają się oni o pomoc publiczną. Wynika on z maksymalnego dostępnego udziału środków z pomocy publicznej – intensywności wsparcia.

Kwotę udzielanej regionalnej pomocy inwestycyjnej oblicza się w odniesieniu do tzw. wydatków kwalifikowalnych. Maksymalny poziom dopuszczalnej regionalnej pomocy inwestycyjnej, jako odsetek wydatków kwalifikowalnych, zależy od lokalizacji beneficjenta (intensywność pomocy reguluje tzw. mapa pomocy regionalnej), wielkości przedsiębiorstwa (mikro i małe -maksymalną intensywność pomocy podwyższa się o dodatkowe 20 p.p., średnie – intensywność pomocy podwyższa się o dodatkowe 10 p.p.) i skali inwestycji (zmniejszenie intensywności pomocy dla inwestycji powyżej 50 mln euro).

---

<sup>67</sup> Są to, zgodnie z definicją GUS przedsiębiorstwa prowadzące działalność innowacyjną, czyli takie, które w ostatnich 2 latach ukończyły pracę nad innowacją, realizowały niezakończone prace nad innowacją, przerwały prace nad innowacją, wykonywały, lub zlecały prace B+R w sposób ciągły, lub doraźnie.

Za racjonalne zachowanie wnioskodawcy należy uznać sytuację, w której udział jego wkładu własnego w kosztach kwalifikowalnych we wniosku o dofinansowanie jest na minimalnym wymaganym poziomie. Taki minimalny poziom wygenerowanych środków własnych beneficjenta warunkuje skorzystanie, lub nie, z instrumentu wsparcia. **Poziom inwestycji prywatnych wygenerowanych** przez ten mechanizm przez każdą złotówkę środków publicznych we wszystkich dotychczas podpisanych umowach finansowanych z RPI wynosi 1,09 zł (Tabela 12). Zróżnicowanie tej wartości w poszczególnych województwach wynika z różnej intensywności pomocy i proporcji udziału różnych kategorii beneficjentów (mikro, małe, średnie) w ogóle beneficjentów. Czynnikiem silniej oddziałyującym jest mapa intensywności pomocy regionalnej. W województwach lubelskim, podkarpackim, podlaskim i warmińsko-mazurskim wygenerowano najmniejszą wartość dodatkowych środków inwestycyjnych (od 0,51 zł w lubelskim do 0,89 zł w podlaskim), a w województwach dolnośląskim, śląskim i wielkopolskim – największą (od 1,26 zł w wielkopolskim do 1,46 zł w dolnośląskim). Przy tej samej intensywności pomocy różnice np. pomiędzy województwem podlaskim (0,89) i warmińsko-mazurskim (0,65), a lubelskim (0,51) i podkarpackim (0,59), wynikają z różnicy udziału firm średnich w populacji beneficjentów.

*Tabela 12 Wskaźnik pokazujący, ile zł średnio wygenerowała każda złotówka zaangażowanych środków RPI przy minimalnym wymaganym wkładzie prywatnym w koszty kwalifikowalne<sup>68</sup>*

Województwo	Wskaźnik
Dolnośląskie	1,46
Kujawsko-pomorskie	0,89
Lubelskie	0,51
Lubuskie	1,03
Łódzkie	0,96
Małopolskie	1,09
Mazowieckie	1,09
Opolskie*	1,23
Podkarpackie	0,59
Podlaskie	0,89
Pomorskie	0,98

<sup>68</sup> Obliczenia zrobiono wyłącznie dla regionalnej pomocy inwestycyjnej, podczas gdy projekty mogły być dofinansowane z różnych rodzajów pomocy publicznej i pomocy de minimis. Liczebności projektów/umów wziętych do obliczeń w poszczególnych kategoriach były następujące: mikro – 731 umów, małe – 1105, duże – 687, województwa: dolnośląskie 281, kujawsko-pomorskie – 103, lubelskie -246, lubuskie - 56, łódzkie -154, małopolskie - 45, mazowieckie - 100, opolskie - 15, podkarpackie, - 111, podlaskie - 59, pomorskie - 209, śląskie - 540, świętokrzyskie, - 4, warmińsko-mazurskie - 145, wielkopolskie - 343, zachodniopomorskie - 112, Polska – 2523.

Województwo	Wskaźnik
Śląskie	1,42
Świętokrzyskie*	1,19
Warmińsko-mazurskie	0,65
Wielkopolskie	1,26
Zachodniopomorskie	1,12
Polska	<b>1,09</b>

*Źródło: opracowanie własne na podstawie danych przekazanych przez Zamawiającego (dane SL2014–stan z 12.02.2020r.). W powyższej tabeli zastosowano formatowanie warunkowe w wierszach. Kolorem zielonym oznaczono wartości najwyższe w każdym wierszu, kolorem czerwonym zaś najniższe. W komórkach oznaczonych gwiazdką średnia obliczana dla liczebności  $n < 30$*

Minimalny wymagany wkład własny najczęściej jest powiększany o dodatkowe prywatne środki inwestycyjne, które należą do jednej z dwóch kategorii:

- dodatkowe środki prywatne mieszczące się kategorii kosztów kwalifikowalnych, które beneficjenci zadeklarowali ponad wymagane minimum oraz
- koszty niekwalifikowalne, które beneficjenci ponoszą w ramach projektu.

Średnio we wszystkich województwach beneficjenci zadeklarowali o około 3 p.p. więcej dodatkowych środków prywatnych w ramach udziału własnego w kosztach kwalifikowalnych **ponad wymagane minimum** (Tabela 13). Najwięcej w województwach podlaskim (13%) i warmińsko-mazurskim (7%). Jest to skorelowane z obecnością, lub brakiem dodatkowych zachęt stosowanych w konkursach. Zachęta polega na premiowaniu na etapie wyboru projektów większego od minimalnego udziału własnego beneficjentów w kosztach kwalifikowalnych. W województwie podlaskim i warmińsko-mazurskim dodatkowe punkty, które można było uzyskać za podniesienie wkładu własnego, były najwyższe wśród wszystkich województw (w podlaskim 20% wszystkich punktów w ocenie merytorycznej za podniesienie wkładu własnego o 20 p.p., w warmińsko-mazurskim 14% wszystkich punktów w ocenie merytorycznej za podniesienie wkładu własnego o 10 p.p.). Z kolei tam, gdzie takich zachęt nie stosowano (w lubuskim, łódzkim i wielkopolskim), lub zachęta była minimalna (w śląskim za podniesienie wkładu własnego o min. 5 p.p. można było uzyskać jedynie 1 pkt w ocenie), nie obserwuje się praktycznie zwiększenia udziału własnego beneficjenta w kosztach kwalifikowalnych (w województwach wielkopolskim, lubuskim, łódzkim i śląskim zwiększenie udziału własnego wyniosło od 0 do 1 p.p.).

Zastosowanie zachęty polegającej na premiowaniu na etapie wyboru projektów większego od minimalnego udziału własnego beneficjentów w kosztach kwalifikowalnych, wpływa zatem na racjonalność zachowań inwestorów, którzy w takich przypadkach ważą, z jednej strony zwiększone szanse na uzyskanie dotacji, a z drugiej swoje możliwości inwestycyjne. Wpływa to pozytywnie na dodatkowość inwestycyjną. Można też twierdzić, że tam, gdzie zastosowano takie kryterium, wnioskodawcy mieli okazję do refleksji, jakie maksymalne środki własne mogą zaangażować w

projekt, co z kolei sprzyjało uzupełnianiu, a nie zastępowaniu środków prywatnych przez środki publiczne. Tak też widzą rolę zwiększania wkładu własnego wdrażający.

*My uznajemy, że przedsiębiorcy te projekty mają bardziej wyważone, są bardziej przemyślane, jeżeli ten wkład własny jest stosunkowo wysoki. Żeby nie było po prostu takiej pokusy chociażby, żeby te projekty jakoś tam windować kwotowo bardzo do góry. (przedstawiciel IP)*

Z drugiej strony należy zauważyć, że kryterium to łatwiej spełnić przedsiębiorstwom w lepszej kondycji finansowej, co oznacza defaworyzowanie przedsiębiorstw mniejszych. Struktura wielkościowa beneficjentów w województwach podlaskim i warmińsko-mazurskim, które stosowały największe premie za dodatkowy wkład własny, pokazuje dobitnie, że miało to miejsce - występuje wyraźna przewaga odsetka firm średnich wśród beneficjentów, w porównaniu z pozostałymi grupami wielkościowymi. Był to powód, jak wynika z badań jakościowych, nie stosowania tego kryterium szczególnie w tych województwach, w których intensywność pomocy wynikająca z mapy pomocy regionalnej była najmniejsza, co samo w sobie było już czynnikiem defaworyzującym firmy mniejsze.

*Tabela 13 Wzrost średniego udziału wkładu własnego w kosztach kwalifikowalnych projektu ponad wymagane minimum, w punktach procentowych*

Województwo	mikro	małe	średnie	MSP
Dolnośląskie	3	3	2	3
Kujawsko-pomorskie	4	3	1	3
Lubelskie	3	3	2	3
Lubuskie	1	1	0	0
Łódzkie	1	1	2	1
Małopolskie	2	3	3	3
Mazowieckie	4	6	4	5
Opolskie*	2	4	4	3
Podkarpackie	4	3	6	4
Podlaskie	13	14	12	13
Pomorskie	5	5	5	5
Śląskie	1	1	0	1
Świętokrzyskie*	5	8	3	5
Warmińsko-mazurskie	5	9	5	7
Wielkopolskie	0	0	0	0
Zachodniopomorskie	4	5	3	4

Województwo	mikro	małe	średnie	MSP
<b>Polska</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>3</b>

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych przekazanych przez Zamawiającego (dane SL2014–stan z 12.02.2020r.). W powyższej tabeli zastosowano formatowanie warunkowe w wierszach. Kolorem zielonym oznaczono wartości najwyższe w każdym wierszu, kolorem czerwonym zaś najniższe. W komórkach oznaczonych gwiazdką średnia obliczana dla liczebności  $n < 30$ .

Koszty kwalifikowalne prawie zawsze są **powiększone o koszty niekwalifikowalne**. Tę nadwyżkę beneficjent musi sfinansować z własnych środków. Należy je więc traktować jako dodatkowe prywatne środki inwestycyjne wygenerowane przez środki publiczne. Uznajemy bowiem, że beneficjent, który przystępuje do konkursu, podejmuje decyzję o inwestycji, której kształt ma zapewniać realizację jego własnych celów biznesowych, ale i celów danej osi priorytetowej, zgodnych z celami Programu. Zakres inwestycji, a więc koszty kwalifikowalne i niekwalifikowalne, w jakimś stopniu determinowane są wymaganiami i celami programu (np. wymóg, aby inwestycja dotyczyła najnowszych maszyn może oznaczać konieczność dodatkowych inwestycji (klimatyzacja) na stworzenie stabilnych warunków pracy tych urządzeń).

Dodatkowość inwestycyjna wynikająca z tej przesłanki, może być charakteryzowana różnymi wskaźnikami. Udział wkładu własnego w postaci kosztów niekwalifikowalnych w kosztach całkowitych stanowi średnio 21%, a w poszczególnych województwach i kategoriach wielkości przedsiębiorstw oscyluje wokół tej wartości.

Całkowita kwota prywatnych środków inwestycyjnych beneficjentów (niekwalifikowalnych i kwalifikowalnych) wygenerowanych przez środki publiczne w RPI wyniosła łącznie dla wszystkich województw 7 862 mln zł. W poniższej tabeli pokazano, ile zł dodatkowych środków prywatnych, na koszty niekwalifikowalne i na koszty kwalifikowalne, wygenerowała każda złotówka środków publicznych. Widać z niej, że średni **efekt brutto dodatkowości inwestycyjnej RPI** wyniósł **2,70 zł**, tj., że każda złotówka środków publicznych wygenerowała dodatkowo 1,70 zł ze środków prywatnych. Najwięcej w województwach: dolnośląskim (2,16 zł), śląskim (2,04 zł), wielkopolskim (1,96 zł) i mazowieckim (1,94), a więc w województwach o najmniejszej intensywności pomocy. Najwięcej środków własnych dokładają przedsiębiorcy średni (2,19 zł), bo dla nich intensywność pomocy jest najmniejsza. Firmy mikro dokładają mniej środków (1,45 zł) niż małe (1,54), choć intensywność pomocy dla tych dwóch kategorii wielkości jest taka sama. Wynika to zapewne z mniejszego potencjału finansowego firm mikro.

Tabela 14 Wskaźnik pokazujący, ile każda złotówka zaangażowanych środków publicznych wygenerowała średnio środków prywatnych

Województwo	mikro	małe	średnie	MSP
Dolnośląskie	1,99	2,01	2,91	2,16
Kujawsko-pomorskie	1,38	1,34	1,79	1,47
Lubelskie	0,87	0,92	1,31	0,97



Województwo	mikro	małe	średnie	MSP
Lubuskie	1,26	1,28	1,77	1,53
Łódzkie	1,30	1,29	2,18	1,62
Małopolskie	1,60	1,60	2,02	1,77
Mazowieckie	1,66	1,71	2,42	1,94
Opolskie*	1,32	1,60	1,94	1,72
Podkarpackie	0,94	0,89	1,34	1,02
Podlaskie	1,17	1,27	1,70	1,44
Pomorskie	1,45	1,55	2,16	1,64
Śląskie	1,71	1,78	2,59	2,04
Świętokrzyskie*	1,48	1,68	1,95	1,73
Warmińsko-mazurskie	1,08	1,39	1,50	1,32
Wielkopolskie	1,70	1,76	2,65	1,96
Zachodniopomorskie	1,51	1,51	2,02	1,68
<b>Polska</b>	<b>1,45</b>	<b>1,56</b>	<b>2,19</b>	<b>1,70</b>

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych przekazanych przez Zamawiającego (dane SL2014–stan z 12.02.2020 r.). Kolorem zielonym oznaczono wartości najwyższe w każdym wierszu, kolorem czerwonym zaś najniższe. W komórkach oznaczonych gwiazdką średnia obliczana dla liczebności  $n < 30$ .

W badaniach jakościowych przedsiębiorcy wskazywali, że oszacowanie kosztów całkowitych projektów w momencie składania wniosków z reguły było niedostateczne, co zmuszało ich do angażowania dodatkowych środków inwestycyjnych. W trakcie realizacji projektu pojawiają się dodatkowe inwestycje „towarzyszące” nie przewidziane w projekcie (np. dodatkowe koszty zatrudnienia osób o wyższych kwalifikacjach do obsługi nowoczesnych maszyn). W badaniu ilościowym 64% beneficjentów zadeklarowało, że równoległe do projektu realizowali też inne inwestycje.

Dodatkowym czynnikiem wpływającym na wzrost kosztów całkowitych projektu są zmiany na rynku. Na przykład sytuacja na rynku budowlanym, czy rynku pracy, powoduje znacznie większe ostateczne koszty całkowite projektu, niż prognozowane na etapie wnioskowania. Dodatkowo, według respondentów w badaniach jakościowych, stosowanie zasady konkurencyjności, wbrew intencji autorów, nie zmniejsza cen ofert poprzez mechanizm konkurencyjności, tylko powoduje, że koszt zakupów jest większy – nie ma bowiem etapu negocjowania ceny z potencjalnym dostawcą, co zwykle prowadzi do obniżenia ceny zamówienia.

Skalę tych dodatkowych nakładów prywatnych poniesionych przez beneficjentów w związku z realizacją projektu można oszacować na podstawie wyników badań kwestionariuszowych i kontrfaktycznych.

W poniższej tabeli przedstawiono rozkłady wartości nakładów inwestycyjnych beneficjentów i nieskutecznie aplikujących uzyskane na podstawie danych z umów o dofinansowanie oraz w badaniu ankietowym. W tabeli pokazano także średnią ważoną nakładów inwestycyjnych w każdej kategorii, uzyskaną z rozkładów jako iloczyn odsetka wskazań dla danego przedziału i wartości nakładów ze środka przedziału. Oszacowanie to, choć obarczone błędem<sup>69</sup> dość dobrze pokazuje relacje pomiędzy nakładami inwestycyjnymi w poszczególnych kategoriach.

Z tabeli widać, że beneficjenci, którzy prowadzili działalność inwestycyjną, w dwóch latach poprzedzających złożenie wniosku, przeciętnie inwestowali ok. 1,39 mln zł w maszyny, urządzenia i linie technologiczne. Natomiast średnia wartość projektu dofinansowanego z RPI wyniosła 3,82 mln zł, przy średniej wartości wkładu własnego przedsiębiorców 2,35 mln zł. Oznacza to, że skala inwestycji dzięki dotacji z RPI wzrosła niemal 3-krotnie (2,74) a zaangażowany kapitał prywatny ponad 1,5-krotnie (1,68).

*Tabela 15 Rozkłady wartości nakładów inwestycyjnych beneficjentów i nieskutecznie aplikujących uzyskane na podstawie danych z umów o dofinansowanie oraz w badaniu ankietowym*

	Beneficjenci-umowy	Beneficjenci-umowy	Beneficjenci-ankieta	Beneficjenci-ankieta	Nieskuteczni wnioskodawcy-ankieta	Nieskuteczni wnioskodawcy-ankieta
	Wartość całkowita projektu	Nakłady prywatne (kwalifikowalne i niekwalifikowalne)	Nakłady inwestycyjne (2 lata przed złożeniem WoD)	Wszystkie nakłady inwestycyjne prywatne w okresie realizacji projektu	Nakłady inwestycyjne (2 lata przed złożeniem WoD)	Nakłady inwestycyjne na projekt, który nie uzyskał dofinansowania
brak nakładów			8,4%		10,2%	
do 50 tys. zł	0,0%	0,0%	10,5%	1,3%	16,7%	4,3%
powyżej 50 tys. do 100 tys. zł	0,2%	0,7%	9,5%	2,0%	13,6%	1,4%
powyżej 100 tys. zł do 500 tys. zł	9,4%	17,3%	20,5%	14,5%	20,5%	31,4%

<sup>69</sup>. W przypadku umów o dofinansowanie -kolumna 1 i 2- wartości Średnie obliczone na podstawie danych SL2014 wynoszą: średnia wartość całkowita projektu – 3 399 083 zł, i średnia wartość kwalifikowalnych i niekwalifikowalnych nakładów prywatnych – 2 152 839 zł. Błąd oszacowania wartości średniej ważonej wyniósł odpowiednio: 12% i 9%.

powyżej 500 tys. zł do 1 mln zł	14,2%	20,7%	9,6%	13,1%	9,8%	14,3%
powyżej 1 mln zł do 2 mln zł	21,7%	28,0%	9,1%	17,2%	5,3%	20,0%
powyżej 2 mln zł do 5 mln zł	33,5%	22,9%	8,6%	19,3%	4,5%	12,9%
powyżej 5 mln zł do 10 mln zł	15,4%	9,2%	3,3%	11,6%	1,5%	4,3%
powyżej 10 mln zł do 25 mln zł	5,5%	1,1%	1,8%	5,6%	1,5%	5,7%
powyżej 25 mln zł do 50 mln zł	0,2%	0,1%	0,0%	1,3%	0,4%	0,0%
powyżej 50 mln zł	0,0%	0,0%	0,4%	0,8%	0,0%	0,0%
nie wiem/trudno powiedzieć			18,4%	13,2%	15,9%	5,7%
średnia ważona (zł)	3 815 608	2 346 338	1 392 489	3 947 143	1 081 081	2 412 879

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych przekazanych przez Zamawiającego (dane SL2014–stan z 12.02.2020 r.) oraz wyników badań ankietowych wśród beneficjentów (n= 571) i nieskutecznych wnioskodawców (n=264).

Dodatkowo z badania ilościowego wynika, że 64,1% beneficjentów równoległe do nakładów w ramach projektu ponosiło także inne nakłady inwestycyjne. Wszystkie nakłady inwestycyjne beneficjentów na projekt i na inne inwestycje realizowane równoległe wyniosły średnio 3,95 mln zł (dodatkowo ok. 1,60 mln zł na inne inwestycje). Inwestycje te nie były związane bezpośrednio z realizowanym projektem, ale należały niewątpliwie do planu inwestycyjnego firmy związanego z realizacją jej strategii rozwoju, której częścią był finansowany z RPI projekt. Świadczy to też o bardzo dobrej kondycji finansowej beneficjentów, a także o opisanym dalej (rozdział 3.4.2. *Efekty bezpośrednie - negatywne*) mechanizmie inwestowania środków „uwolnionych” w wyniku otrzymania dotacji na inne inwestycje rozwojowe.

Nieskuteczni wnioskodawcy w okresie 2 lat przed złożeniem wniosku o dofinansowanie ponosili nakłady inwestycyjne na podobnym poziomie, co beneficjenci. Wynosiły one średnio ok. 1,08 mln zł (beneficjenci 1,39 mln zł). Ci nieskuteczni wnioskodawcy, którzy zdecydowali się na realizację projektu bez dofinansowania (41,8% nieskutecznych wnioskodawców) deklarują, że przeciętnie ponieśli nakłady na projekt w wysokości ok. 2,41 mln zł<sup>70</sup>). Kwota ta jest niemal identyczna, jak

<sup>70</sup> Finansowane głównie ze środków własnych (80%), kredytu bankowego (40%) i leasingu (23% i innej dotacji (14%). 7 na 10 deklarujących finansowanie projektu z innej dotacji wskazało PO IR.

całkowity wkład prywatny (koszty kwalifikowalne i niekwalifikowalne) beneficjenta w projekt (2,34 mln zł). Jest to silny argument za tezą mówiącą, że środki publiczne, przynajmniej w grupie nieskutecznych wnioskodawców, miały **uzupełniać, a nie zastępować środki prywatne**.

Kwestię wpływu regionalnej pomocy inwestycyjnej na zakupy środków trwałych i nakłady inwestycyjne analizowano także w **analizach kontrfaktycznych**.

Zgodnie z punktowymi oszacowaniami efektu netto (Tabela 35; Załącznik 7.3), w latach 2015-2018 około 10% beneficjentów dokonało jakichkolwiek zakupów maszyn i urządzeń technicznych, 12% - zakupów środków transportu, 17% - zakupów narzędzi, przyrządów, ruchomości i wyposażenia, a 28% - nakładów na wartości niematerialne i prawne wyłącznie na skutek otrzymania RPI.

W tym kontekście interesujące jest, że wpływ RPI na wartość zakupów środków transportu, narzędzi, przyrządów, ruchomości i wyposażenia, nie okazał się statystycznie istotny. Sugeruje to, że zakupy tych kategorii środków trwałych będące skutkiem otrzymania RPI były niewielkiej wartości, lub że w przypadku niektórych przedsiębiorstw interwencja spowodowała zmniejszenie wydatków na tego rodzaju środki trwałe, ponieważ większy strumień nakładów przeznaczono na inne cele. Do tych celów mogło należeć nabycie maszyn i urządzeń – zgodnie z wynikami analiz kontrfaktycznych, każdy tysiąc złotych dofinansowania dla beneficjentów RPI powodował **zwiększenie łącznych nakładów przedsiębiorstwa** o średnio 4,2 tysiąca złotych, w tym nakładów na środki trwałe o średnio 3,6 tysiąca złotych, a wartości zakupów maszyn i urządzeń o średnio 2,4 tysiąca złotych. Warto ponadto zauważyć, że ten statystyczny tysiąc złotych dofinansowania przekładał się na zwiększenie nakładów przedsiębiorstwa ze środków własnych o 2,4 tysiąca złotych, w tym nakładów na środki trwałe o 1,9 tysiąca złotych. Wskazuje to na występowanie **silnego efektu dźwigni**.

Odejmując podane wyżej 2,4 tysiąca złotych dodatkowych nakładów ze środków własnych od 4,2 tysiąca dodatkowych nakładów ogółem, otrzymujemy 1,8 tysiąca dodatkowych nakładów ze środków innych niż własne. Otrzymana RPI w tych kalkulacjach wynosiła 1 tys. złotych, więc mogła pokryć nie więcej niż taką część nakładów. Pozostałe nakłady, w średniej wysokości co najmniej 0,8 tysiąca złotych na każdy tysiąc dofinansowania, mogły zostać poniesione **przy wykorzystaniu finansowania dłużnego**. Zgodnie z wynikami analiz kontrfaktycznych, 28% beneficjentów finansowało nakłady z krajowych kredytów, lub pożyczek **wyłącznie z powodu otrzymania regionalnej pomocy inwestycyjnej** (czyli w przypadku nieotrzymania RPI nie zaciągnęłyby żadnych kredytów ani pożyczek w celach inwestycyjnych)<sup>71</sup>.

Porównując wyniki obejmujące lata 2015-2017 z latami 2015-2018 można w pewnym zakresie uwzględnić hipotetyczny efekt RPI polegający na przyspieszeniu realizacji pewnych inwestycji. Przykładowo, gdyby dokonana interwencja spowodowała przesunięcie inwestycji we wszystkich badanych przedsiębiorstwach z roku 2018 na rok 2016, spodziewany byłby wysoki efekt netto w zakresie nakładów inwestycyjnych w okresie 2015-2017, lecz zerowy efekt netto w okresie 2015-2018. W rzeczywistości sytuacja jest z pewnością bardziej skomplikowana niż ta, która została

---

<sup>71</sup> Oszacowania efektu netto dokonane na poziomie RPO były bardzo zbliżone do uzyskanych w całym kraju (co zwiększa ich wiarygodność). Jedynym wyraźnym odstępstwem jest znacząco mniejszy efekt netto w zakresie prawdopodobieństwa poniesienia nakładów finansowanych z pożyczki, lub kredytu w RPO województwa śląskiego, który, podobnie jak kilka innych oszacowań, okazał się nieistotny statystycznie.

zarysowana w przykładzie, jednak płynie z niej wniosek, że różnice w wynikach analiz kontrfaktycznych w tych dwóch przedziałach czasowych można interpretować w kategoriach charakteru oddziaływania RPI – na ile spowodowała ona zwiększenie nakładów inwestycyjnych, a na ile tylko ich przyspieszenie. Dlatego przeprowadzono tego rodzaju porównanie.

W jego wyniku stwierdzono, że co prawda w latach 2015-2018 w porównaniu z okresem 2015-2017, oszacowania punktowe efektu netto wyrażonego jako nakłady inwestycyjne, lub wartość zakupów zmalały (nawet uwzględniając, że średni roczny efekt netto dla lat 2015-2018 wynika z podzielenia wzrostu nakładów przez cztery lata, a nie przez trzy lata jak dla okresu 2015-2017), lecz oszacowania efektu netto wyrażonego w kategoriach, prawdopodobieństwo dokonania określonego rodzaju zakupów, czy poniesienia określonych rodzajów nakładów w latach 2015-2018 mają wysokie i istotnie statystyczne wartości. Wyniki analiz wskazują więc, że oddziaływanie RPI przejawiało się głównie w dokonaniu w latach 2015-2018 zakupów i inwestycji, na które przedsiębiorstwo by się nie zdecydowało w sytuacji braku dofinansowania, **ale nie w przyspieszeniu** planowanych zakupów i inwestycji.

Nie jest niczym zaskakującym, że efekt netto w postaci zwiększenia nakładów rośnie wraz z wysokością przyznanego dofinansowania. Techniki kontrfaktyczne pozwalają na swego rodzaju symulacje w tym zakresie (Tabela 36, Załącznik 7.3). Oszacowano na przykład, że gdyby takim samym beneficjentom, jak ci, którym przyznano stosunkowo niewielkie dofinansowanie (do 500 tysięcy złotych), udzielić dofinansowania w wyższej wysokości (od 500 tysięcy do 1 miliona złotych), to ich średnie nakłady na środki trwałe wzrosłyby o 322 tysiące złotych rocznie. Gdyby natomiast postąpić odwrotnie, czyli takim samym beneficjentom, jak ci, którzy otrzymali średniej wysokości dofinansowanie (od 500 tysięcy do 1 miliona złotych) zmniejszyć wysokość dotacji do relatywnie niskiego poziomu (poniżej 500 tysięcy złotych), to ich średnie nakłady na środki trwałe spadłyby o 622 tysiące złotych rocznie. Jak widać, sytuacja nie jest symetryczna, ponieważ skład kategorii beneficjentów, którzy otrzymali stosunkowo niskie dofinansowanie, jest inny niż skład grupy beneficjentów, którzy otrzymali dofinansowanie średniej wysokości. Ogólnie można zauważyć, że podwyższanie dofinansowania kategoriom przedsiębiorstw, które otrzymywały stosunkowo niskie dofinansowanie, **nie przyniosłoby istotnego zwiększenia wartości dokonywanych przez nich inwestycji** – być może taka skala dotacji przekraczałaby ich potencjał inwestycyjny. Natomiast zmniejszanie wysokości wsparcia dla przedsiębiorstw, które otrzymywały relatywnie duże, lub średnie środki, wiązałoby się ze znacznym ograniczeniem skali dokonywanych przez nie inwestycji (stwierdzenie to jest spójne z tezą o silnym efekcie dźwigni), z wyjątkiem zakupów środków transportu, narzędzi, przyrządów, ruchomości i wyposażenia (co potwierdza ustalenie, że RPI miała niewielki wpływ na średnią wartość tych zakupów). Analizy względnego efektu netto przemawiają więc przeciwko zmianom w wysokości udzielanego wsparcia – czy to jej podwyższaniu, czy to zmniejszaniu – a są argumentem na rzecz tezy, że **wysokość wsparcia była adekwatna do potrzeb** inwestycyjnych poszczególnych grup przedsiębiorstw (dawała najbardziej korzystny efekt dźwigni).

Mniej oczywiste są różnice w efekcie netto między poszczególnymi kategoriami interwencji (Tabela 37, Załącznik 7.3). Jak się okazuje, projekty, które zaklasyfikowano do zakresu interwencji o kodzie 067, czyli „*Rozwój działalności MSP, wsparcie przedsiębiorczości i tworzenia przedsiębiorstw (w tym wsparcie dla przedsiębiorstw typu spin-off i spin-out)*”, wiążą się ze znacznie silniejszym wpływem na

wzrost nakładów niż projekty z zakresu 001, czyli „Ogólne inwestycje produkcyjne w małych i średnich przedsiębiorstwach (MSP)”.

### 3.3 Nakłady na działalność B+R

W badaniu ankietowym duża część beneficjentów (41,2%) deklaruje, że przed rozpoczęciem projektu prowadziła działalność B+R (nieudacznicy – 34,8%). Dawało im to większe szanse na sukces w aplikowaniu zarówno w działaniach, w których promowano projekty będące wdrożeniem prac B+R, jak i w pozostałych, bowiem prace B+R, w założeniu częściej przekładały się na większą innowacyjność wdrożenia.

Prawie dokładnie taki sam odsetek beneficjentów (41,3%) wskazuje, że realizowany przez nich projekt polegał na wdrożeniu samodzielnie przeprowadzonych prac B+R, a w przypadku 14,8% wdrażano wyniki B+R zakupione od zewnętrznego podmiotu. Dodatkowo podobny odsetek beneficjentów (39,8%) prowadził prace B+R także w trakcie realizacji projektu.

W poniższej tabeli pokazano uzyskane w badaniu ankietowym rozkłady wartości nakładów inwestycyjnych beneficjentów na prace B+R 2 lata przed złożeniem wniosku o dofinansowanie i w trakcie realizacji projektu.

*Tabela 16 Rozkłady wartości nakładów inwestycyjnych beneficjentów na prace B+R uzyskane w badaniu ankietowym*

Nakłady	Beneficjenci - ankieta	Beneficjenci - ankieta
	Nakłady inwestycyjne na B+R 2 lata przed złożeniem WoD	Nakłady na B+R poniesione w projekcie
brak nakładów	0,0%	0,0%
do 50 tys. zł	5,1%	46,5%
powyżej 50 tys. do 100 tys. zł	37,0%	19,9%
powyżej 100 tys. zł do 500 tys. zł	17,9%	12,0%
powyżej 500 tys. zł do 1 mln zł	13,6%	2,1%
powyżej 1 mln zł do 2 mln zł	3,0%	1,7%
powyżej 2 mln zł do 5 mln zł	5,5%	1,7%
powyżej 5 mln zł do 10 mln zł	2,1%	0,0%
powyżej 10 mln zł do 25 mln zł	0,9%	0,0%
powyżej 25 mln zł do 50 mln zł	0,0%	0,0%
powyżej 50 mln zł	0,0%	0,0%
nie wiem/trudno powiedzieć	14,9%	16,2%
<b>średnia ważona (zł)</b>	<b>286 875</b>	<b>61 819</b>

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych wśród beneficjentów (n=235)

Jeśli przyjąć, że prace B+R przed złożeniem wniosku dotyczyły planowanego wdrożenia, to tłumaczy to, dlaczego nakłady przed złożeniem projektu były większe (średnio o ok. 290 tys. zł), niż w trakcie jego realizacji (ok. 60 tys. zł). Niemniej jednak w obu przypadkach zwraca uwagę niewielka kwota nakładów na B+R. Wynikać może z dość szerokiej definicji prac B+R, którą przyjęto w badaniu ankietowym<sup>72</sup>, w którym do tej kategorii włączono także „*testowanie produktów, procesów i usług*”. Może to być przyczyną obserwowanego efektu – stosunkowo dużego odsetka deklarujących prowadzenie prac B+R przy niewielkim koszcie tych prac. Dla porównania – średnia wartość ogółem projektu obejmującego badania przemysłowe i prace rozwojowe w PO IR (Poddziałanie 1.1.1) wyniosła 8,4 mln zł, a średnioroczne nakłady na prace B+R beneficjentów Poddziałania 1.1.1, w ciągu 3 lat przed złożeniem wniosku o dofinansowanie, wynosiły 5,1 mln zł<sup>73</sup>. Mimo tak znaczących nakładów na B+R, tylko 15% wniosków do Poddziałania 1.1.1 PO IR uzyskało w trakcie oceny najwyższą ocenę innowacyjności – poziom światowy<sup>74</sup>. Tymczasem 37% beneficjentów RPI, w badaniu ankietowym twierdzi, że „*w momencie wprowadzenia do oferty firmy nowego/istotnie zmodyfikowanego produktu/usługi podobne produkty/usługi nie były dostępne na świecie*” (łącznie „Zdecydowanie nie” i „Raczej nie”). Przy takiej różnicy skali nakładów na B+R pomiędzy firmami aplikującymi do PO IR a firmami aplikującymi do RPO do działań finansowanych z RPI, należy uznać, że oszacowanie innowacyjności zrealizowanych wdrożeń u tych ostatnich jest mocno przeszacowane. W badaniach jakościowych sygnalizowano trudności, jakie mają przedsiębiorcy w określeniu innowacyjności swojego produktu. Potwierdzają to badania ilościowe – 42% beneficjentów nie potrafi powiedzieć, czy oferowane przez nich rozwiązania są znane na świecie. Można więc przyjąć, że prace B+R miały raczej charakter deklaracyjny, na potrzeby sprostania wymaganiom konkursowym i nie przekładały się na wysoce innowacyjne produkty/usługi, lub procesy.

W badaniach kontrfaktycznych **wystąpił istotny statystycznie efekt netto wpływu RPI na podejmowanie prac B+R** (Tabela 17). Wśród beneficjentów RPI odsetek przedsiębiorstw, które ponosiły wewnętrzne nakłady na działalność badawczo-rozwojową w latach 2015-2018, wzrósł o 19 p.p. Analogiczne oszacowanie odnoszące się do nakładów zewnętrznych wyniosło 13 p.p.<sup>75</sup> Pamiętając o skali tych prac B+R, świadczy to przynajmniej o tym, że te firmy, które wykazywały prace B+R we wnioskach o dofinansowanie, były premiowane w ocenie i częściej otrzymywały dofinansowanie niż te, które nie wykazywały prac B+R (zgodnie zresztą z przyjętymi kryteriami wyboru).

---

<sup>72</sup> W ankiecie prace B+R zdefiniowano jako: *opracowywanie prototypów o potencjalnym wykorzystaniu komercyjnym, działalność związana z produkcją eksperymentalną oraz testowaniem produktów, procesów i usług*

<sup>73</sup> Ocena skuteczności wdrażania PO IR przez NCBR, sprawność obsługi projektów oraz identyfikacja dobrych praktyk w działaniu 1.1. PO IR, NCBR, 2018, s. 35

<sup>74</sup> Tamże

<sup>75</sup> W czterech z analizowanych regionów, wyniki były podobne jak dla kraju. Niższe oszacowania efektu netto odnotowano dla RPO województwa dolnośląskiego: odpowiednio 10 p.p. i, nieistotnie statystycznie, 3 p.p.

Tabela 17 Oszacowania efektu netto RPI (nakłady na badania i rozwój)

Wskaźnik (okres)	Punktowe	Przedział ufności – dolna granica	Przedział ufności – górna granica	Na 1 tys. zł dofinansowania (średniego na lata 2015-2018)
Prawdopodobieństwo poniesienia wewnętrznych nakładów na działalność badawczo-rozwojową (2015-2018)	+19 p.p.	+14 p.p.	+25 p.p.	+0,018 p.p.
Prawdopodobieństwo poniesienia zewnętrznych nakładów na działalność badawczo-rozwojową (2015-2018)	+13 p.p.	+8 p.p.	+18 p.p.	+0,012 p.p.

Oszacowania dla beneficjentów RPI, którzy ponieśli wydatki objęte dofinansowaniem w latach 2015-2017 i zakończyli projekt najpóźniej w roku 2017.

Przyjęto poziom ufności 95%.

Źródło: analizy kontrfaktyczne przeprowadzone na danych zebranych za pomocą sprawozdania SP.

Generowany efekt netto zależy od wysokości przyznanego dofinansowania (Tabela 18). Można stwierdzić, że zwiększenie dofinansowania z przedziału poniżej 500 tys. zł do przedziału od 500 tys. do 1 mln złotych, bardzo sprzyja ponoszeniu zarówno wewnętrznych, jak i zewnętrznych nakładów na działalność badawczo-rozwojową (odpowiednio +19 p.p. i +11 p.p.). Natomiast hipotetyczne zmniejszenie dofinansowania (z powyżej 500 tys. zł do poniżej 500 tys. zł), nie sprzyja zwiększeniu nakładów (wewnętrznych: -20 p.p. i -16 p.p.) na prace B+R. Jest to zgodne z obserwowanym wcześniej wpływem wielkości dofinansowania na nakłady ogółem. Zwiększanie dofinansowania dawało silny efekt dźwigni, a zmniejszanie – nieproporcjonalnie zmniejszało nakłady ogółem. Ta ogólna prawidłowość dotyczy również nakładów na prace B+R, które są częścią nakładów ogółem.

Tabela 18 Oszacowania względnego efektu netto RPI (nakłady na badania i rozwój) zależnie od wysokości dofinansowania przy zachowaniu składu grupy beneficjentów

Wskaźnik	Do 500 tys. zł => 500 tys. – 1 mln zł	500 tys. – 1 mln zł => powyżej 1 mln zł	Do 500 tys. zł => powyżej 1 mln zł	Powyżej 1 mln zł => 500 tys. – 1 mln zł	500 tys. – 1 mln zł => do 500 tys. zł	Powyżej 1 mln zł => do 500 tys. zł
Prawdopodobieństwo poniesienia wewnętrznych nakładów na działalność badawczo-rozwojową (2015-	<b>+19 p.p.</b>	NI	BD	NI	<b>-16 p.p.</b>	<b>-20 p.p.</b>



Wskaźnik	Do 500 tys. zł => 500 tys. – 1 mln zł	500 tys. – 1 mln zł => powyżej 1 mln zł	Do 500 tys. zł => powyżej 1 mln zł	Powyżej 1 mln zł => 500 tys. – 1 mln zł	500 tys. – 1 mln zł => do 500 tys. zł	Powyżej 1 mln zł => do 500 tys. zł
2018)						
Prawdopodobieństwo poniesienia zewnętrznych nakładów na działalność badawczo-rozwojową (2015-2018)	<b>+11 p.p.</b>	<b>-22 p.p.</b>	BD	NI	NI	NI

*Oszacowania dla beneficjentów RPI, którzy ponieśli wydatki objęte dofinansowaniem w latach 2015-2017 i zakończyli projekt najpóźniej w roku 2017.*

*Przyjęto poziom ufności 95%. NI = wynik nieistotny; BD = brak danych (ze względów technicznych nie uzyskano oszacowania efektu netto).*

*Źródło: analizy kontrfaktyczne przeprowadzone na danych zebranych za pomocą sprawozdania SP.*

Od reguły tej odbiega efekt netto wyliczony dla nakładów zewnętrznych przy hipotetycznym podwyższeniu dofinansowania z przedziału od 500 tys. do 1 mln zł na nakłady powyżej 1 mln zł (22 p.p.), który jest trudny do zinterpretowania. Zaskakuje także, że nie stwierdzono istotnych różnic w rozmiarze efektu netto między kategoriami interwencji. W szczególności, projekty zaklasyfikowane do zakresu interwencji 056 „Inwestycje w infrastrukturę, zdolności i wyposażenie w MSP, związane bezpośrednio z działaniami badawczymi i innowacyjnymi” w porównaniu z pozostałymi, bynajmniej nie zwiększały prawdopodobieństwa ponoszenia nakładów na badania i rozwój w latach 2015-2018.

### 3.4 Dodatkowość wyniku (output additionality)

#### 3.4.1 Efekty bezpośrednie – pozytywne

##### Poprawa konkurencyjności małych i średnich przedsiębiorstw

Poprawa konkurencyjności jest głównym efektem, jakiego oczekują zarówno programujący wsparcie w ramach RPO, jak też przedsiębiorcy składający wnioski o dofinansowanie. W niemal wszystkich RPO wymienia się ją jako główny cel wsparcia przedsiębiorców. Element ten jest bezpośrednio powiązany z innymi omówionymi w niniejszym rozdziale: innowacyjnością, która jest kluczowym czynnikiem konkurencyjności, zatrudnieniem, którego wzrost jest przeważnie efektem poprawy konkurencyjności, czy też internacjonalizacją, która również bywa symptomem zwiększonej konkurencyjności.

Wyniki wcześniejszych badań, głównie obejmujących ocenę wsparcia bezpośredniego firm w okresie programowania 2007-2013, jednoznacznie wskazują na występowanie oczekiwanych efektów w obszarze konkurencyjności. Zaobserwowano następujące pozytywne skutki wsparcia:

- wzrost wyniku finansowego firm, wyrażanego przychodem netto, zyskiem netto,
- wzrost nakładów inwestycyjnych na środki trwałe,
- zmniejszenie jednostkowego kosztu produktu/usługi w skali przedsiębiorstwa,
- wzrost produktywności pracy w przedsiębiorstwie,
- rozszerzenie rynku zbytu i sprzedaży zarówno w obrębie regionu jak i poza regionem,
- rozpoczęcie sprzedaży eksportowej, lub wzrost eksportu swoich produktów,
- rozszerzenie liczby kontrahentów (dostawców, klientów),
- uruchomienie kolejnych inwestycji w przedsiębiorstwach, które uzyskały dofinansowanie,
- wdrożenie w wyniku wsparcia udoskonalonych/nowych produktów, lub usług,
- przyrost zatrudnienia zarówno na stanowiskach wymagających wysokich kwalifikacji jak i na stanowiskach niższych, bez dodatkowych zwolnień,
- wzrost wydajności pracy,
- zmniejszenie negatywnego oddziaływania firmy na środowisko<sup>76</sup>.

Jednocześnie wskazywano na to, iż skala wsparcia w okresie 2007-2013 była niewielka w stosunku do potrzeb i liczby firm, zatem projekty, z uwagi na ograniczoną skalę interwencji, miały niewielki wpływ na poprawę konkurencyjności całego sektora MSP w regionach.

W ocenie ekspertów oceniających wnioski o dofinansowanie, zapisy dokumentacji konkursowej, warunki dostępu, a także kryteria oceny merytorycznej i monitorowane w projektach wskaźniki są w większości RPO sformułowane prawidłowo, tj. pozwalają na wybór projektów wysokiej jakości, których realizacja przyczyni się do podniesienia konkurencyjności firm. Opinia ekspertów co do znaczącego wpływu funduszy unijnych na podniesienie konkurencyjności jest powszechnie pozytywna. Jedynie w przypadku zwiększenia zatrudnienia, część ekspertów wskazuje na to, iż w projektach innowacyjnych bardziej wymiernym efektem powinno być tworzenie miejsc pracy wysokiej jakości, a nie promowanie ogólnego zwiększenia zatrudnienia w firmie. W odniesieniu do innowacyjności, w kontekście wspierania konkurencyjności, rozmówcy w badaniach jakościowych (nie tylko eksperci, ale też przedstawiciele IZ/IP, a także sami przedsiębiorcy) wyrażali zróżnicowane opinie. Pojawiały się głosy, iż tak znaczące położenie nacisku w obecnej perspektywie na działania innowacyjne bywa przeszkodą dla wielu przedsiębiorców, szczególnie z biedniejszych regionów (np. warmińsko-mazurskie, podlaskie), gdzie nadal istnieje duże zapotrzebowanie na proste wsparcie, takie jak np. zakup maszyn. Zależnie od RPO, kładziono mniejszy, lub większy nacisk na innowacyjność projektów, co odzwierciedlają przyjęte w regionach warunki dostępu i kryteria oceny projektów.

---

<sup>76</sup> Por: Ocena efektów realizacji Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Pomorskiego na lata 2007-2013, IMAPP, IBS 2017; Ewaluacja ex post Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2007-2013 – podsumowanie realizacji i efektów Programu, WYG PSDB Sp. z o.o., EVALU Sp. z o.o, 2016; Analiza wsparcia przedsiębiorczości w ramach RPO WK-P na lata 2007-2013, Agrotec Polska, 2013; Ewaluacja ex-post Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2007-2013, Agrotec Polska, Warszawa Instytut Studiów Ekonomicznych, 2014.

Skupienie w okresie 2007-2013 na inwestycjach podnoszących konkurencyjność, ale bez nacisku na innowacyjne rozwiązania, spowodowało, iż inwestycje wpłynęły głównie na zwiększenie pozycji konkurencyjnej przedsiębiorstw (modernizacja, unowocześnienie produkcji/usług, wprowadzanie nowych produktów/usług), nie wzbogacając ich w odpowiednie instrumenty konkurowania (rozwiązania sieciowe, współpraca z instytucjami doradczymi), ani nie dostarczając realnej przewagi konkurencyjnej (wypracowanie bądź wdrożenie innowacji, rozwiązań niestosowanych powszechnie na świecie). Autorzy raportu z badania w województwie śląskim<sup>77</sup> oceniają, iż sytuacja ta niesie za sobą duże ryzyko dla sektora MSP w zakresie trwałego zatrzymania się procesu doganiania technologicznego rynków światowych. Podobny wątek pojawiał się też podczas wywiadów pogłębionych z beneficjentami wsparcia w ramach RPI. Podkreślali oni, że co prawda dofinansowanie nie sprawiło, że pozostawili konkurencję w tyle, jednak pozwoliło na nadążanie za technologicznymi zmianami, utrzymanie wysokiej jakości wytwarzanych produktów – na poziomie podobnym, lub nieco wyższym, niż także rozwijająca się konkurencja. Z kolei wywiady z nieskutecznymi beneficjentami wskazują na to, że nawet realizując inwestycję z własnych środków<sup>78</sup> (co prawda najczęściej odroczonej w czasie i o mniejszym zakresie, lub mniej zaawansowaną technologicznie), ich dystans wobec firm konkurencyjnych zmniejszył się. Ale nawet całkowita rezygnacja z projektu nie oznaczała stagnacji nieskutecznie aplikujących firm. Jak wynika z wywiadów z takimi przedsiębiorcami, rozwijali oni dotychczasową działalność starając się pozyskiwać nowe rynki, np. zagraniczne.

Ciekawy wniosek wynika z wywiadu pogłębionego z wnioskodawcą, który nieskutecznie ubiegał się o wsparcie w RPO 2014-2020, ale ma za sobą realizację projektów unijnych w latach 2007-2013. Przedsiębiorca ocenił, iż otrzymanie dofinansowania mobilizuje przedsiębiorców w znacznym stopniu do szybkiego wdrożenia inwestycji. Nałożenie określonych ram czasowych projektu, konieczność realizacji wskaźników, osiągnięcia rezultatów i utrzymania efektów projektu wymaga od firmy dużego wysiłku. Na własnym przykładzie przedsiębiorca ten opisuje, iż inwestycja, na którą nie otrzymał dofinansowania, jest realizowana, ale (nie tylko ze względu na konieczność wyłożenia własnych środków) jest to proces powolny i nieciągły.

Przedsiębiorcy w wywiadach pogłębionych wskazywali, że realizacja projektów jest ważna ze względu na to, iż bez wprowadzenia innowacji ich konkurencyjność nie tylko by nie wzrosła, ale wręcz by spadła, ze względu na to, że firmy z konkurencji podejmują podobne działania rozwojowe. Często pada stwierdzenie o potrzebie bycia „o krok do przodu”. Przyznają również, iż klienci stają się coraz bardziej wymagający, zatem bez inwestycji firma by ich straciła. Podobne obserwacje opisał również jeden z przedstawicieli instytucji zarządzającej RPO, który ocenił, że jednym z pośrednich efektów interwencji RPI będzie efekt kuli śnieżowej, gdyż wzrost konkurencyjności wspartego przedsiębiorstwa na lokalnym rynku spowoduje konieczność wzrostu konkurencyjności pozostałych przedsiębiorstw na tym samym rynku.

---

<sup>77</sup> Ewaluacja ex-post Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2007-2013, Agrotec Polska, Warszawski Instytut Studiów Ekonomicznych, 2014.

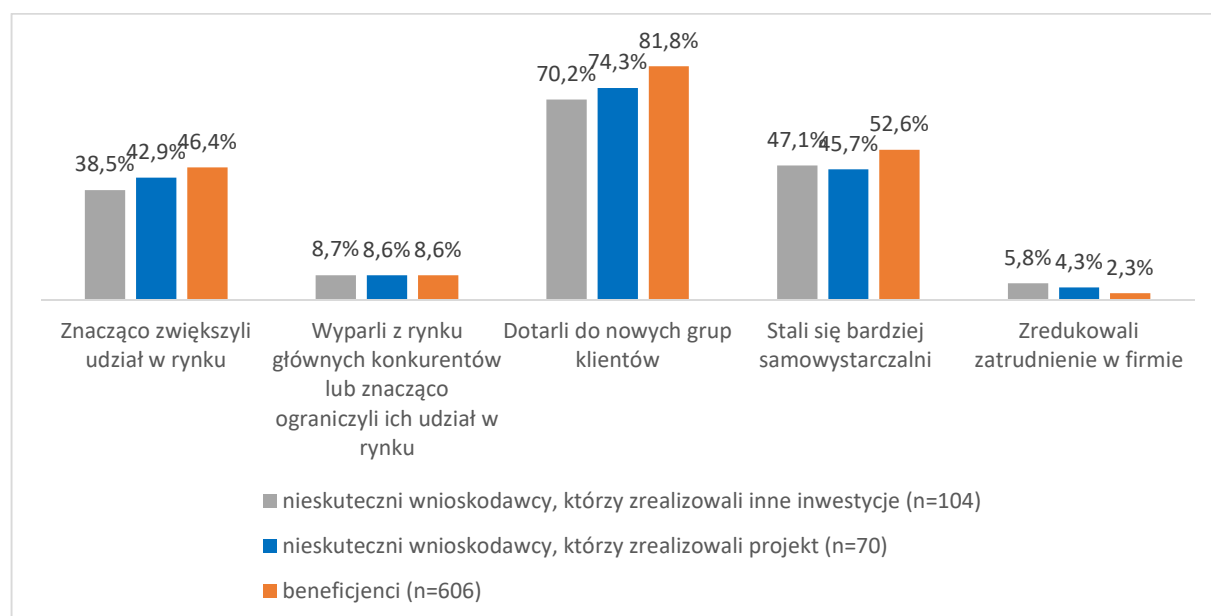
<sup>78</sup> 41,8% wnioskodawców nieskutecznych wskazuje, iż mimo braku otrzymania dotacji z Regionalnego Programu Operacyjnego rozpoczęli realizację projektu, z czego co trzeci (32,8%) zrobił to w czasie zakładanym we wniosku o dofinansowanie, a ponad co drugi (56,8%) później, niż zakładał harmonogram we wniosku. Jednocześnie ponad połowa tych inwestycji (56,0%) została zakończona.

Efekt ten uwidocznił się m.in. w wywiadach przeprowadzonych w ramach studiów przypadku z kontrahentami firm, które otrzymały wsparcie z RPO. Wskazują oni, że wdrożenie projektu przez beneficjenta wymusiło na kontrahencie podniesienie jakości dostarczanych produktów. Inny kontrahent wskazał, że wyższe wymagania co do jakości, przełożyły się na konieczność wdrożenia w firmie nowoczesnych narzędzi wspomagających produkcję, bez których firma nie mogłaby dalej współpracować z beneficjentem. W efekcie tych działań zwiększyły się obroty między firmami.

Na pozytywne efekty w zakresie konkurencyjności wymienione powyżej, wskazują wywiady pogłębione z przedsiębiorcami, którzy zakończyli realizację projektów w roku 2016, lub wcześniej. Wymieniają oni: zwiększenie mocy produkcyjnych, zwiększenie sprzedaży, stworzenie nowych miejsc pracy. Przede wszystkim jednak dla beneficjentów projektów istotna jest możliwość nadążania za zmieniającym się i coraz bardziej wymagającym rynkiem. Dofinansowanie było też szansą dla niektórych MSP do konkurowania z dużymi przedsiębiorstwami dzięki wyższej specjalizacji swoich produktów, poprawie efektywności produkcyjnej oraz postawieniu na wysoką jakość wytwarzanych produktów i usług.

Pozytywny wpływ otrzymanego wsparcia na podniesienie konkurencyjności zauważają także beneficjenci, uczestniczący w badaniu ilościowym. Realizacja inwestycji przyczyniła się do wejścia na nowe rynki – prawie 70% badanych oceniło, że dzięki realizacji projektów zaczęli oferować produkty/usługi na nowych rynkach na terenie Polski (Wykres 3). Niezależnie od tego, większości beneficjentów (81,8%) udało się pozyskać nowych klientów. Jeden z przedsiębiorców, którego projekt został objęty studium przypadku, wskazał, iż nowa inwestycja podniosła moce produkcyjne firmy, dzięki czemu mógł skierować swoją ofertę do większych klientów, składających duże zlecenia.

*Wykres 3 Efekty realizacji projektu wg deklaracji beneficjentów i nieskutecznych wnioskodawców*



*Źródło: badanie ilościowe wśród beneficjentów i nieskutecznych wnioskodawców – pomiar końcowy (pytanie o efekty zadano beneficjentom, którzy zakończyli realizację projektu, wnioskodawcom nieskutecznym, którzy mimo braku dofinansowania zrealizowali projekt oraz wnioskodawcom nieskutecznym, którzy nie realizowali projektu, ale przeprowadzili inne inwestycje)*

Mniej więcej połowa (46,4%) beneficjentów w badaniu ilościowym deklaruje, że znacząco zwiększył się ich udział w rynku oraz poziom samowystarczalności (np. mogli zrezygnować z kooperacji z niektórymi firmami, lub jednostkami naukowymi). Odpowiedzi na te same pytania zadane wśród wnioskodawców nieskutecznych, którzy, mimo braku dofinansowania, zrealizowali projekty, lub inne inwestycje, wskazują, że ich efekty są nieco słabsze, ale nadal istotne dla konkurencyjności firm.

Jedynie 8,6% wspartych przedsiębiorców i wnioskodawców nieskutecznych oceniło, że zwiększenie udziału w rynku wiązało się z wyparciem konkurencji.

W obu badanych grupach projekty w bardzo niewielkim stopniu wpłynęły na zjawisko redukcji zatrudnienia w firmach, np. na skutek zwiększenia automatyzacji procesu produkcji. Warto jednocześnie zauważyć, że więcej takich firm jest wśród nieskutecznych wnioskodawców, niż beneficjentów. Pozwala to pośrednio wnioskować o skuteczności kryteriów oceny projektów, premiujących utrzymanie zatrudnienia, lub tworzenie nowych miejsc pracy.

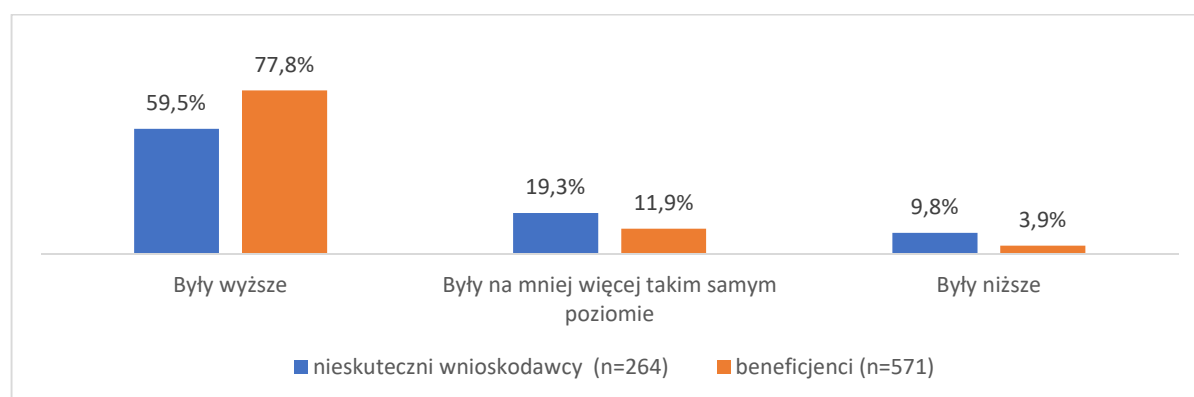
Realizacja projektu przełożyła się również na internacjonalizację firm. Spośród tych beneficjentów, którzy przed otrzymaniem wsparcia nie prowadzili działalności eksportowej (tacy stanowili 41,2% wszystkich), 21,6% rozpoczęło taką działalność dzięki projektowi, a prawie połowa (59,5%) tych, co taką działalność już prowadzili wcześniej, rozszerzyli ją o nowe rynki zagraniczne (nowe kraje).

Większość (77,8%) beneficjentów biorących udział w badaniu ilościowym zaobserwowała wzrost przychodów w swojej firmie w porównaniu z rokiem poprzedzającym złożenie wniosku o dofinansowanie (Wykres 4). Wywiady pogłębione z przedsiębiorcami, objętymi studiami przypadku, wskazują jednoznacznie, że za ten wzrost odpowiada między innymi realizacja projektu.

Uruchomienie nowej usługi, linii produkcyjnej, wdrożenie nowych produktów miało natychmiastowe przełożenie na wzrost przychodów. Deklaracje jednego z przedsiębiorców objętego wywiadem pogłębionym wskazują, że przychód z tego tytułu stanowi aż 1/3 całości.

Wśród wnioskodawców nieskutecznych wzrost przychodów również miał miejsce, ale już nie tak często.

*Wykres 4 Czy przychody Państwa firmy za ostatni rok obrotowy były wyższe, niższe czy takie same jak przychody za rok poprzedzający złożenie wniosku o dofinansowanie?*

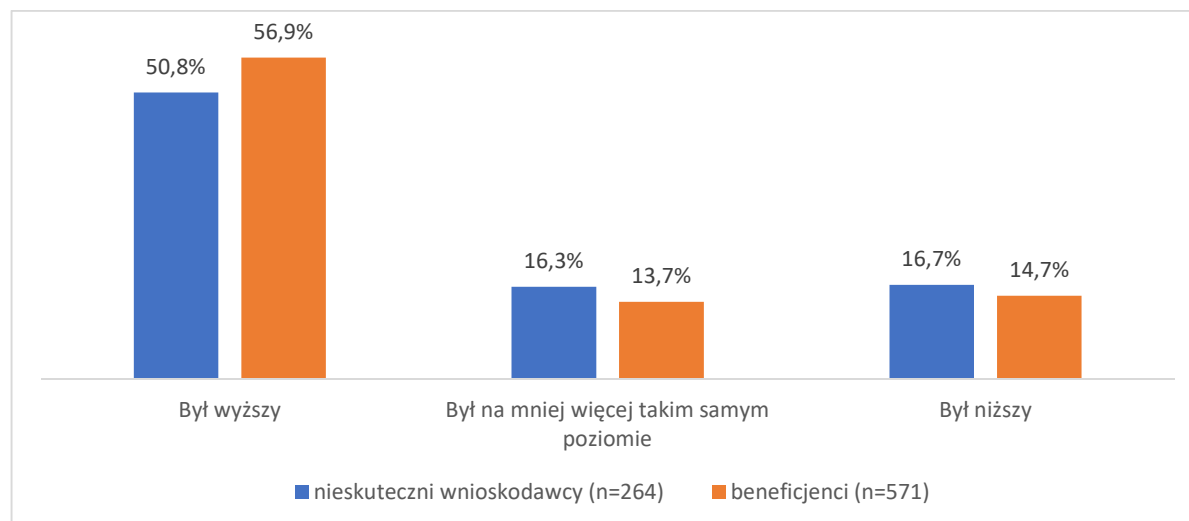


*Źródło: badanie CAWI/CATI z beneficjentami oraz nieskutecznymi wnioskodawcami - pomiar końcowy, nie uwzględniono odpowiedzi „trudno powiedzieć”*

Przegląd systematyczny wyników innych badań potwierdza pozytywny wpływ inwestycji współfinansowanych ze środków publicznych na wyniki finansowe firm. M.in. w badaniu ewaluacyjnym pomocy publicznej PARP w ramach PO IR, odnotowano na podstawie sprawozdań wypełnianych przez przedsiębiorstwa po zakończeniu realizacji inwestycji, że firmy bardzo szybko osiągają rezultaty projektów, na poziomie zaplanowanych przychodów ze sprzedaży. Co więcej, ponad połowa (56%) wskazało osiągnięcie wartości przychodów przekraczających plan<sup>79</sup>.

W przypadku oceny zysków uzyskanych przez firmę – różnice między beneficjentami i wnioskodawcami nieskutecznymi są niewielkie, ale cały czas na korzyść tej pierwszej grupy (Wykres 5). Z wywiadów jakościowych wśród beneficjentów wynika, że realizacja projektu, szczególnie o dużej wartości w stosunku do możliwości firmy, stanowi obciążenie finansowe dla firm, które zaciągają zobowiązania na poczet wkładu własnego, lub sfinansowania kosztów niekwalifikowalnych. Zobowiązania te są spłacane jeszcze kilka lat po zakończeniu inwestycji. Jednocześnie większość przedsiębiorców planuje kolejne.

*Wykres 5 Czy zysk Państwa firmy za ostatni rok obrotowy były wyższy, niższy czy taki sam jak zysk za rok poprzedzający złożenie wniosku o dofinansowanie?*



*Źródło: badanie CAWI/CATI z beneficjentami i nieskutecznymi wnioskodawcami, pomiar końcowy, nie uwzględniono odpowiedzi „trudno powiedzieć”*

Taką zależność między obciążeniami wynikającymi z realizacji projektu, a wynikami finansowymi firmy, zidentyfikowano też w raporcie z badania przeprowadzonego w 2019 roku wśród beneficjentów pomocy publicznej i pomocy *de minimis* udzielanej za pośrednictwem Narodowego Centrum Badań i Rozwoju (B+Radar) 2019. Wskazano tam, że o ile po 4 latach od złożenia wniosku o dofinansowanie średnie przychody badanych firm wzrosły, o tyle w połowie tego okresu były niższe niż przed realizacją projektu. Co więcej, nawet po 4 latach, bieżąca sytuacja ekonomiczna beneficjentów mierzona zmianą wartości przychodów ze sprzedaży netto jest wciąż gorsza niż sytuacja nieskutecznych wnioskodawców jak i ogólnej populacji przedsiębiorstw. Pozytywne efekty w postaci wzrostu sprzedaży mogą nie wystąpić w perspektywie krótkoterminowej, co wynika m.in. z

<sup>79</sup> Ewaluacja pomocy publicznej PARP w ramach Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój, 2014-2020, IDEA Instytut, IDEA Fundacja, Centrum Ewaluacji i Analiz Polityk Publicznych, 2019.

bieżącego wzrostu kosztów związanych z rozwojem nowych produktów i metod produkcji. Pozytywnych efektów finansowych dla beneficjentów należy spodziewać się w perspektywie średnio a w szczególności długoterminowej<sup>80</sup>.

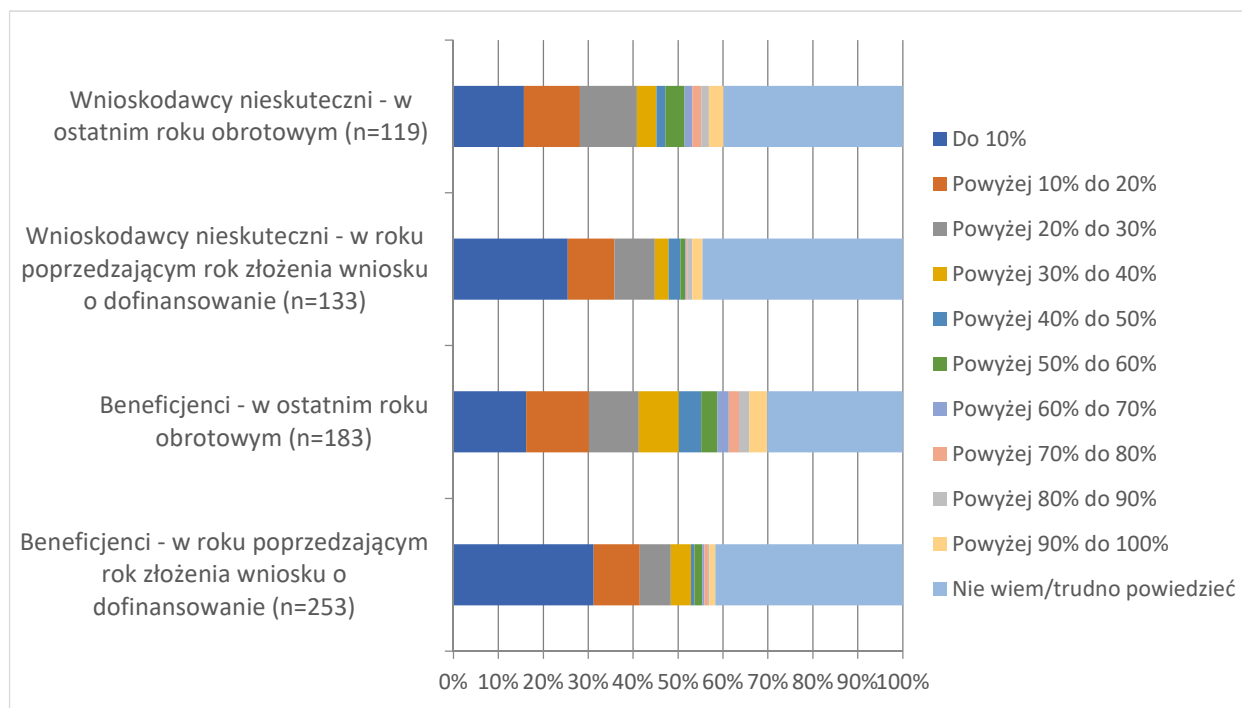
W niniejszej ewaluacji, rozkład odpowiedzi na pytanie o to, jaki był udział przychodów ze sprzedaży produktów/usług nowych, lub istotnie ulepszonych w całości przychodów firmy w roku poprzedzającym złożenie wniosku o dofinansowanie oraz w ostatnim roku obrotowym pokazuje, że w obu grupach, tj. beneficjentów i nieskutecznych wnioskodawców, sytuacja wyjściowa była podobna, a nawet nieco lepsza wśród nieskutecznych wnioskodawców niż beneficjentów (Wykres 6). Podobny, największy odsetek firm wskazywał, że przed aplikowaniem o wsparcie udział ten stanowił 10%, lub mniej. W momencie składania wniosków o dofinansowanie, firmy, które ostatecznie nie otrzymały dotacji, charakteryzowały się nieco wyższą innowacyjnością.

Dane wskazują na znaczącą poprawę pod względem udziału przychodów ze sprzedaży produktów/usług nowych, lub istotnie ulepszonych w całości przychodów firmy, zarówno wśród beneficjentów, jak i nieskutecznych wnioskodawców. Wśród beneficjentów znacząco wzrosła liczba tych, którzy wskazali na przedziały 30-60% - o 10,6 p.p. (odsetek wskazań wśród wnioskodawców nieskutecznych nie zmienił się). Zwiększyła się liczba beneficjentów o najwyższych wskaźnikach (udział przychodów między 70% a 100%) – o 6,1 p.p., podczas gdy przyrost takich wskazań wśród wnioskodawców nieskutecznych wyniósł niemal o połowę mniej (3,3 p.p.). Spadła liczba firm wskazujących, że udział przychodów ze sprzedaży produktów/usług nowych, lub istotnie ulepszonych w całości przychodów firmy wyniósł 10%, lub mniej – wśród beneficjentów odsetek wskazań zmniejszył się o 15,0 p.p., a wśród wnioskodawców nieskutecznych o 9,7 p.p. Jednoznaczna interpretację wyników utrudnia jednak wysoki odsetek wskazań „nie wiem/ trudno powiedzieć”.

---

<sup>80</sup> Badanie ewaluacyjne on-going pomocy publicznej udzielanej w ramach Rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego w sprawie warunków i trybu udzielania pomocy publicznej i pomocy de minimis za pośrednictwem Narodowego Centrum Badań i Rozwoju (B+Radar) 2019, Policy & Action Group Uniconsult Sp. z o. o./ Imapp Sp. z o.o./ IDEA/ CEAPP, 2019.

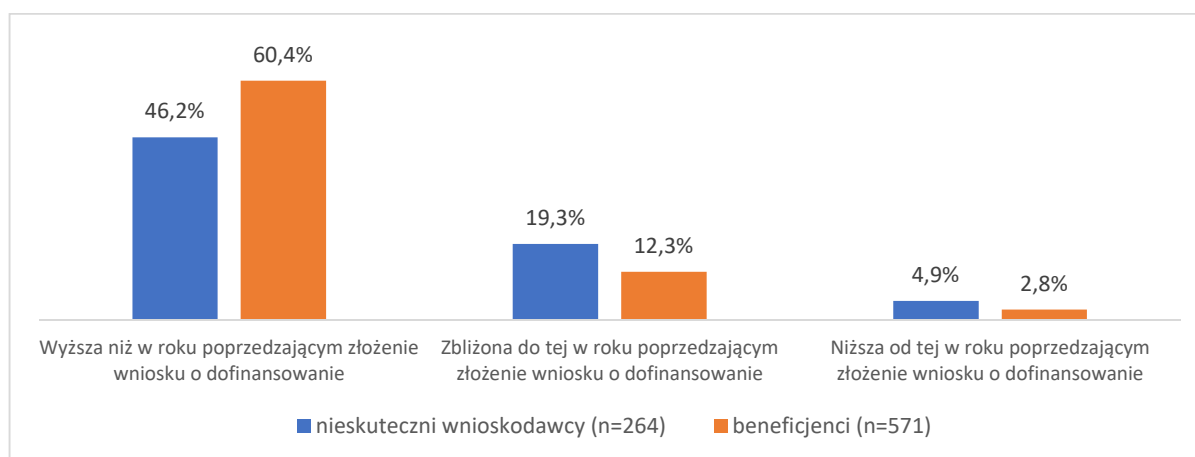
Wykres 6 Rozkład odpowiedzi na pytanie „Proszę oszacować, jaki był udział przychodów ze sprzedaży produktów/usług nowych, lub istotnie ulepszonych w całości przychodów firmy?”



Źródło: badanie CAWI/CATI z beneficjentami i nieskutecznymi wnioskodawcami, pomiar końcowy

Odsetek beneficjentów, którzy odnotowali wzrost wydajności rozumianej jako wartość produktów wytworzonych w przeliczeniu na przeciętną liczbę zatrudnionych w ostatnim roku obrotowym, był znacząco większy niż wnioskodawców nieskutecznych (16,1 p.p. na korzyść beneficjentów; Wykres 7).

Wykres 7 Proszę oszacować, czy wydajność rozumiana jako wartość produktów wytworzonych w przeliczeniu na przeciętną liczbę zatrudnionych w ostatnim roku obrotowym była:



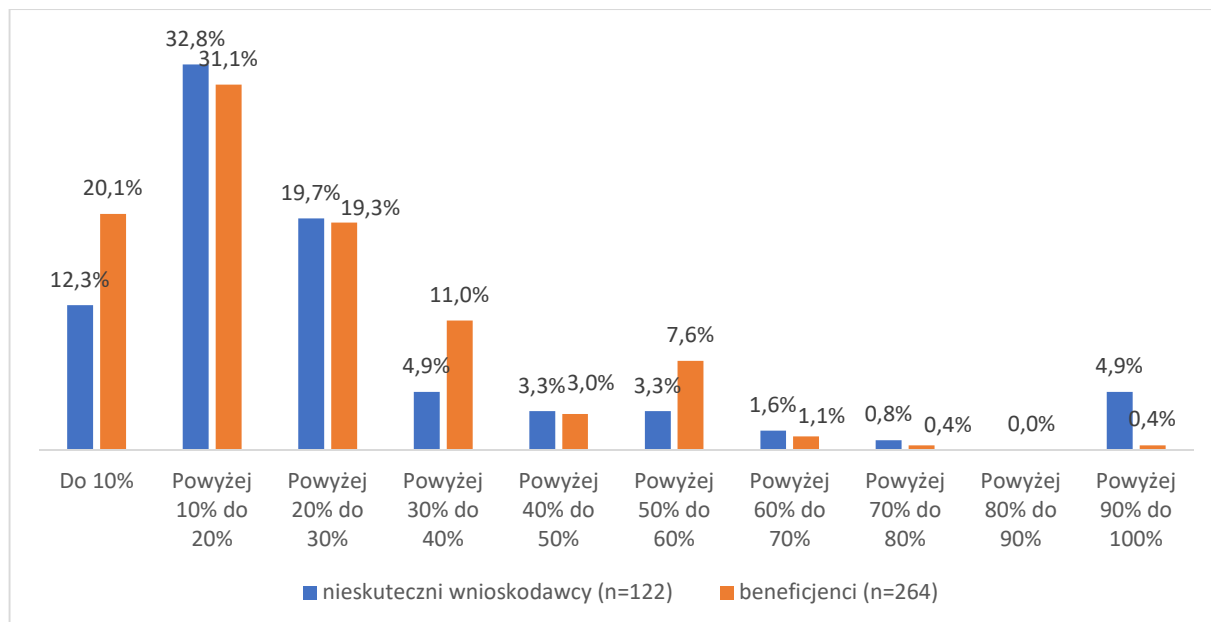
Źródło: badanie CAWI/CATI z beneficjentami i nieskutecznymi wnioskodawcami, pomiar końcowy, nie uwzględniono odpowiedzi „trudno powiedzieć”

Największa część beneficjentów i wnioskodawców nieskutecznych, którzy odnotowali wzrost wydajności oceniła ten wzrost na 10-20% (Wykres 8). Porównując grupy między sobą widać, że wśród beneficjentów wyższy był odsetek tych, którzy odnotowali skok w wydajności. O ile wśród



nieskutecznych wnioskodawców 18,9% odnotowało wzrost powyżej 30%, to wśród beneficjentów było to już 23,5%.

*Wykres 8 Proszę oszacować, o ile procent wydajność w Państwa firmie w ostatnim roku obrotowym była wyższa niż w roku poprzedzającym złożenie wniosku o dofinansowanie?*



*Źródło: badanie CAWI/CATI z beneficjentami i nieskutecznymi wnioskodawcami, pomiar końcowy*

Poza porównaniem opinii beneficjentów i nieskutecznych wnioskodawców w badaniu ilościowym, można również ocenić efekty wsparcia RPI dzięki analizom kontrfaktycznym.

Za pomocą metod kontrfaktycznych oszacowano wpływ otrzymania regionalnej pomocy inwestycyjnej na szereg wskaźników charakteryzującej sytuację finansową przedsiębiorstwa w roku 2018, po zakończeniu realizacji projektu (Tabela 38, Załącznik 7.3). Stwierdzono, że udział w projekcie miał znaczny wpływ na wartość aktywów, przy czym dotyczy to głównie rzeczowych aktywów trwałych (ich wartość wzrosła o średnio 3,7 miliona złotych, co oznacza, że każdy tysiąc złotych dofinansowania podnosił ich poziom o średnio 3 162 złotych). Efekt netto wyrażający się we wzroście wartości brutto środków trwałych w roku 2018 wynosił średnio 3,8 mln zł i był znacznie wyższy niż oszacowany dla lat 2015-2017 i zaprezentowany w raporcie cząstkowym. W przeciwieństwie do analiz dla poprzednich lat potwierdzono istotny wpływ regionalnej pomocy inwestycyjnej na wysokość zapasów i kapitału własnego. Można więc powiedzieć, że **pełne efekty projektu uwidoczniły się po jego zakończeniu. Nie zaobserwowano natomiast istotnego wpływu dofinansowania na poziom aktywów obrotowych ani aktywów w postaci wartości niematerialnych i prawnych.**

Na tle oszacowań efektu netto dla całego kraju uwidacznia się pewna specyfika poszczególnych regionów. RPO województwa dolnośląskiego wyróżnia się niższym wpływem RPI na wartość brutto środków trwałych i poziom aktywów w postaci urządzeń technicznych i maszyn oraz brakiem istotnego wpływu na zapasy i na kapitał własny. Brak istotnego wpływu na zapasy odnotowano również w przypadku RPO województwa wielkopolskiego, natomiast program ten wyróżnia się bardzo silnym efektem netto przejawiającym się we wzroście wartości brutto środków trwałych

(+6073 tys. zł). W przypadku RPO województwa śląskiego oszacowania cechują się bardzo szerokim przedziałem ufności, co prowadzi do nieistotności statystycznej części oszacowań, lecz mimo to istotne statystyczne i bardzo wysokie okazały się oszacowania efektu netto w postaci zwiększenia poziomu aktywów obrotowych (+2 387 tys. zł) oraz kapitału własnego (+6 826 tys. zł).

Korzystanie z regionalnej pomocy inwestycyjnej pociąga również za sobą wzrost zobowiązań finansowych, co wynika z konieczności wyłożenia środków własnych na realizację projektu. Świadczyły o tym już wyniki analiz zaprezentowanych w raportach cząstkowych, choć nie były w pełni jednoznaczne. W danych za rok 2018 potwierdza się **wzrost wartości zobowiązań i rezerw, w szczególności zobowiązań długoterminowych, na skutek realizacji projektu w przeszłości** (wyjątkiem jest RPO województwa dolnośląskiego). Jeżeli wziąć pod uwagę cały okres lat 2015-2018, realizacja projektu wiązała się ze **wzrostem wydatków na spłatę zadłużenia** o średnio 321 tysięcy złotych rocznie. Wydatki te przekroczyły więc w ciągu analizowanych czterech lat wartość otrzymanego dofinansowania (na 1000 zł dofinansowania przypadał wzrost tych wydatków o średnio 1110 zł) (Tabela 39, Załącznik 7.3). W trzech odrębnie analizowanych regionalnych programach operacyjnych (dolnośląskim, śląskim i wielkopolskim) oszacowania dotyczące tego rodzaju wydatków okazały się jednak nieistotne statystycznie. Odnotowano ponadto wzrost kosztów zużycia materiałów i energii, wynikający prawdopodobnie z dokonanej inwestycji. Wnioski w tym zakresie różniły się jednak między poszczególnymi województwami. O ile w RPO województwa śląskiego efekt ten był szczególnie duży, o tyle w RPO województwa dolnośląskiego nie występował, a w RPO województwa wielkopolskiego był nieistotny. Na poziomie całego kraju nie stwierdzono wpływu regionalnej pomocy inwestycyjnej na ponoszone przez beneficjentów koszty wynagrodzeń. Tego rodzaju efekt netto zaobserwowano jednak w Wielkopolsce, szacując, że przyczynił się do ich zwiększenia o średnio 592 tys. zł.

Regionalna pomoc inwestycyjna spowodowała wzrost przychodów. Dzięki realizacji projektu wartość przychodów netto ze sprzedaży produktów w roku 2018 rosła o średnio 2,4 milionów złotych (Tabela 40, Załącznik 7.3). Można to uznać za skutek inwestycji dokonanej przy wykorzystaniu środków EFRR. Efektu takiego nie stwierdzono jednak dla RPO województwa dolnośląskiego 2014-2020, podczas gdy w przypadku RPO województwa śląskiego 2014-2020 był szczególnie duży (wynosił 5,5 mln zł). Ponieważ regionalna pomoc inwestycyjna pociągała za sobą zarówno wzrost przychodów, jak i kosztów (np. wydatków na spłatę zadłużenia), nie wpływała istotnie na wynik finansowy przedsiębiorstwa.

Podsumowując, zarówno na podstawie deklaracji beneficjentów, jak i obiektywnych danych finansowych, odnotować można pozytywny wpływ otrzymanego wsparcia na wzrost konkurencyjności. Potwierdzają to wyniki innych badań prowadzonych w tym obszarze. Dla przykładu, ponad 92% MSP wspieranych w ramach RPO województwa lubuskiego uważa, że dzięki realizacji projektów poprawiła się znacząco ich pozycja konkurencyjna<sup>81</sup>.

Warto podkreślić, iż w 56,9% beneficjentów objętych niniejszym badaniem, projekt dotyczył wdrożenia wyników prac badawczo-rozwojowych, przeprowadzonych przez firmę, lub zakupionych od zewnętrznego podmiotu. Otrzymanie dofinansowania na wdrożenie takich rozwiązań jest

---

<sup>81</sup> Ewaluacja postępów wsparcia MSP w województwie lubuskim w perspektywie 2014-2020, Konsorcjum: Bluehill Sp. z o.o. i Quality Watch Sp. z o.o., 2018

istotnym krokiem budującym konkurencyjność firm. Jak wynika z badania przeprowadzonego w województwie małopolskim na beneficjentach projektów wspartych w postaci bonów na innowacje w CT1, ponad 44% z nich nie dostrzegło poprawy sytuacji swojej firmy na rynku w wyniku wdrożenia projektu. Taka opinia charakterystyczna jest dla beneficjentów, u których nie udało się wdrożyć opracowanej innowacji. Wskazywali oni, że było to spowodowane brakiem wystarczających własnych środków finansowych, lub nieuzyskaniem dofinansowania na ten cel z innego Poddziałania RPO<sup>82</sup>.

Niniejsze badanie oraz przeprowadzone w 2018 i 2019 roku ewaluacje śródkresowe wdrażania RPO wskazują jednoznacznie, że okres nasycenia kapitałowego w regionalnych firmach jeszcze nie minął. Największą potrzebą przedsiębiorców wciąż jest kapitał inwestycyjny, a uczynienie specjalizacji gospodarczych województw „inteligentnymi” wymaga dalszego wdrażania innowacyjnych rozwiązań opartych na wynikach prac badawczo-rozwojowych, do których rynek przedsiębiorstw cały czas dojrzeewa.

### Zwiększenie innowacyjności MSP

W Umowie Partnerstwa założono, że poprawa konkurencyjności przedsiębiorstw wymaga znaczącego zwiększenia wykorzystywania przez nie innowacji w prowadzonej działalności gospodarczej. Wsparcie w ramach CT3 ukierunkowane jest przede wszystkim na wdrażanie innowacji produktowych, procesowych, marketingowych i organizacyjnych oraz wyników prac B+R, zwłaszcza tych wypracowanych w ramach CT1.

Stosowane zapisy w SZOOP oraz kryteria oceny powinny pozwolić na wybór projektów, które mają zaowocować wprowadzeniem na rynek innowacyjnych rozwiązań. Kwestiami problemowymi, przed którymi stawali decydenci w regionach, było to, jaki poziom innowacji preferować oraz jakie formy wsparcia wykorzystać do finansowania inwestycji w ramach CT3. Praktyka pokazała, że stosowane rozwiązania miały swoje plusy i minusy (o czym świadczy chociażby fakt wprowadzanych zmian w SZOOP, regulaminach konkursów, kryteriach wyboru – kierunek tych zmian nie był jednak taki sam we wszystkich regionach). W poszczególnych RPO starano się preferować konkretne rodzaje innowacji – najczęściej zawężano wsparcie np. tylko do innowacji produktowych i/lub procesowych. W części przypadków dopuszczano jednak wprowadzanie innowacji/rozwiązań nietechnologicznych (np. organizacyjnych, marketingowych) – przykładem mogą tu być województwa: lubelskie, opolskie, podlaskie, pomorskie, śląskie, wielkopolskie, czy zachodniopomorskie.

Relatywnie często wykorzystywanym punktowanym kryterium merytorycznym była ocena poziomu innowacji. Ocenie podlegał tu stopień innowacyjności – czy dany produkt/usługa/proces są innowacyjne na poziomie firmy, regionu, kraju, czy świata. Część regionów nie dopuszczała w ogóle wsparcia innowacji na poziomie firm (np. kujawsko-pomorskie, lubelskie, lubuskie, małopolskie, śląskie), w części dopuszczano co prawda, ale przyznawano 0 punktów za innowacje na poziomie firm (np. dolnośląskie, podkarpackie), a w niektórych RPO 0 pkt. przyznawano nawet za innowacje na poziomie regionu (np. kujawsko-pomorskie, warmińsko-mazurskie). W większości przypadków punktowano jednak innowacje w skali regionu. W ramach RPO województwa podlaskiego oraz zachodniopomorskiego punkty przyznawane mogły być także za innowację w skali ponadregionalnej

---

<sup>82</sup> Ocena przebiegu i efektów wdrożenia projektów wspartych w postaci bonów na innowacje w ramach 1 osi priorytetowej RPO WM na lata 2014-2020, Openfield Sp. z o. o., 2018.

(niekoniecznie krajowej). Najwięcej punktów otrzymywały projekty wykazujące się innowacjami na poziomie kraju (np. w województwach: opolskim, śląskim), lub świata (np. w województwach: kujawsko-pomorskim, łódzkim, podkarpackim, warmińsko-mazurskim, zachodniopomorskim).

Warunki wsparcia umożliwiały nierzadko dofinansowanie innowacji znanej, ale niestosowanej dotychczas i/lub nieznaney i niestosowanej dotychczas i/lub znanej i stosowanej, ale nie dłużej niż 3 lata, lub 5 lat na danym rynku (najczęściej krajowym, lub zagranicznym). Przykładowo, w regionie kujawsko-pomorskim, czy podkarpackim dodatkowe punkty otrzymywał projekt zakładający wdrożenie innowacyjnych rozwiązań produktowych/procesowych, które w kraju/na świecie są oferowane maksymalnie od 3 lat.

Ciekawy mechanizm w warunkach konkursu zastosowano np. w regionie kujawsko-pomorskim (Działanie 1.6.2 *Wpieranie tworzenia i rozszerzania zaawansowanych zdolności w zakresie rozwoju produktów i usług*), czy świętokrzyskim (Działanie 2.5 *Wsparcie inwestycyjne sektora MSP*), gdzie wskazano, że punkty za kryterium „poziom innowacyjności projektu” były rozstrzygające w przypadku projektów, które za inne kryteria uzyskały taką samą liczbę punktów.

Część regionów stosowała także specjalne preferencje za wdrażanie ekoinnowacji (np. dolnośląskie, kujawsko-pomorskie, lubelskie, lubuskie, łódzkie, podlaskie, wielkopolskie), czy innowacji w obszarze TIK (np. łódzkie, opolskie, pomorskie, śląskie, warmińsko-mazurskie, wielkopolskie). Co więcej, niektóre regiony dedykowały konkretne poddziałania rozwojowi ekoinnowacji, czy TIK w firmach. Wtedy w warunkach konkursu/kryteriach wystarczyło spełnić kryterium dostępu, lub kryterium merytoryczne, obowiązkowe, oceniające zgodność projektu z zakresem SZOOP. Takie rozwiązania stosowane były np. w regionie podlaskim, opolskim, śląskim, czy warmińsko-mazurskim.

Zdecydowana większość regionów wspierała także (za pomocą dedykowanych działań/poddziałania i/lub kryteriów punktowych) wdrażanie wyników prac B+R. Często prace takie musiały być prowadzone przez samego wnioskodawcę ze środków z CT1 poszczególnych RPO, bądź innych środków europejskich, lub zrealizowane samodzielnie przez przedsiębiorstwo z własnych środków; dopuszczano także sytuację nabywania przez wnioskodawcę wyników takich badań od jednostek naukowych. Kluczowe było jednak posiadanie przez wnioskodawcę prawa do dysponowania tymi wynikami na etapie składania WoD w ramach RPI.

Mimo występujących między regionami różnic w zaprojektowanych warunkach wsparcia, wszystkie te rozwiązania miały przyczynić się do wywołania w poszczególnych regionach określonych efektów w zakresie innowacyjności. Przedstawiciele IZ/IP RPO oraz eksperci oceniający WoD wskazywali na przykład, że – w przypadku premiowania różnych poziomów innowacyjności – najczęściej projektów zazwyczaj starało się wpisać przynajmniej w poziom regionalny, który to poziom nierzadko był jednym z warunków dostępowych. Takie podejście, zdaniem rozmówców, mogło wynikać z tego, że wnioskodawcy nie posiadali dostatecznej wiedzy o tym, czy podobne rozwiązania są stosowane w innych regionach, czy na świecie – znacznie łatwiej było im zapewne dowieść innowacyjności w skali regionu. Ponadto, sam sposób punktacji nierzadko wymuszał na wnioskodawcach wykazywanie przynajmniej takiego poziomu innowacyjności – w innym przypadku mogliby mieć trudność w zdobyciu wymaganej, minimalnej liczby punktów na ocenie merytorycznej.

Podkreślenia wymaga fakt, że w niektórych regionach dopuszczono możliwość wdrożenia rozwiązań uznawanych za innowacyjne w skali przedsiębiorstw, ale albo zakładano osiągnięcie innych

wymiernych efektów. np. wzrostu liczby wysokiej jakości miejsc pracy w regionie (np. w zachodniopomorskim), albo tego typu innowacje mogły być wdrażane jedynie z wykorzystaniem pomocy zwrotnej, a nie dotacji (np. w lubelskim). W większości województw koncentrowano się jednak na innowacjach na poziomie co najmniej regionu<sup>83</sup>. Oba podejścia można ocenić pozytywnie – w dużej mierze przyjęte rozwiązanie zależało od diagnozy innowacyjności wśród regionalnych MSP. Relatywnie niski poziom innowacyjności firm w danym regionie mógł być przesłanką do formułowania łagodniejszych warunków wsparcia.

Kryteria obowiązujące w kolejnych konkursach również były zmieniane – np. w regionie śląskim, czy podkarpackim zaostrzono kryteria, dopuszczając możliwość wsparcia tylko innowacji na poziomie co najmniej regionu. Uznano bowiem, że ze względu na ograniczoną alokację – należy w pierwszej kolejności dążyć do wspierania projektów przynoszących najlepsze efekty w zakresie innowacji. Z kolei, w regionie łódzkim to samo kryterium wprawdzie złagodniono i dopuszczono innowacje na poziomie firm, a następnie ponownie je zaostrzono do poziomu regionu. W województwie małopolskim dopuszczono zaś innowacje regionalne (na początku wsparcie było przewidziane tylko dla innowacji krajowych), a jednocześnie wprowadzono zmianę kryterium z 0-1 na gradacyjne – pozwalające bardziej różnicować oceny projektów. W regionie pomorskim dopuszczono wsparcie innowacji na poziomie firm wskazując, że przy istniejących warunkach wsparcia (poziom możliwego dofinansowania, katalog kosztów kwalifikowalnych oraz obowiązująca linia demarkacyjna między KPO a RPO), celem interwencji powinno być podnoszenie jakości produkcji/świadczenia usług przez firmy, co mogłoby bezpośrednio przekładać się na wzrost ich konkurencyjności.

Zróżnicowane regionalnie zasady i mechanizmy wsparcia przynosiły różne efekty na poziomie poszczególnych RPO, zobrazowane m.in. przez dane o wskaźnikach produktu/rezultatu przedstawione w dalszej części rozdziału. Wspólnym efektem, podkreślanym przez przedstawicieli IZ/IP oraz ekspertów-członków KOP, z którymi prowadzono wywiady, wydaje się z pewnością zmiana, jaka zaszła między poprzednią, a obecną perspektywą finansową. W opinii większości badanych, zwiększyła się jakość projektów oraz zmienił się profil firm ubiegających się o wsparcie na innowacje. Węższa definicja innowacji, preferowanie tylko wybranych typów innowacji w powiązaniu z preferowaniem konkretnych branż oraz poziomów innowacji, doprowadziło do zwiększenia liczby firm, przynajmniej deklaratywnie, opierających swoją działalność na B+R – przy jednoczesnym ograniczaniu firm świadczących proste usługi, np. stomatologiczne, fryzjerskie, kosmetyczne. Sformułowane warunki wsparcia w większości regionów nie spowodowały znaczącego spadku zainteresowania aplikowaniem ze strony potencjalnych wnioskodawców.

Z drugiej jednak strony, jak podkreślają niektórzy rozmówcy reprezentujący instytucje odpowiadające za programowanie interwencji, w części projektów innowacje nadal nie są traktowane priorytetowo, a największy nacisk w dalszym ciągu kładziony jest na środki trwałe. Badani wskazywali, że co prawda wnioskodawcy mieli obowiązek przedłożyć stosowne opinie o tym, że dane rozwiązanie jest innowacyjne, jednak tylko część z nich pozyskiwała takie opinie/analizy z publicznych ośrodków akademickich, co dla osób oceniających stanowiło bardziej wiarygodne źródło informacji, niż opinie pozyskiwane z podmiotów komercyjnych. Część wnioskodawców przedstawiała tego typu dokumenty wystawiane przez różnego rodzaju prywatne organizacje branżowe, do wiarygodności których

---

<sup>83</sup> Wywiady pogłębione z przedstawicielami IZ/IP RPO odpowiedzialnymi za programowanie.

formułowano wiele zastrzeżeń. Dlatego też, zdaniem rozmówców, kluczowa jest tutaj praca ekspertów oceniających wnioski o dofinansowanie, którzy odważnie i rygorystycznie powinni podchodzić do kwestii oceny projektów pod kątem innowacyjności. W części regionów (np. dolnośląskim) zrezygnowano z wymagania takich opinii, argumentując to właśnie brakiem ich wiarygodności – w wyniku czego weryfikowanie poziomu innowacji leżało w całości po stronie osób oceniających wnioski. Są też przykłady regionów, w których wprowadzono działania mające na celu zwiększanie jakości przedstawianych opinii – np. szczegółowo określono kryteria, jakie musi spełniać podmiot wydający opinie (np. w kujawsko-pomorskim); wprowadzono wymóg poświadczenia przygotowanej opinii przez przełożonego/dodatkowego eksperta (np. w regionie opolskim, wielkopolskim), czy przygotowano szczegółowy wzór (strukturę) takiego dokumentu (np. w regionie lubelskim). Warto dodać także, że, poza opinią o innowacyjności, dokumentem potwierdzającym innowacyjność mogły być również pozyskane patenty, wzory użytkowe, czy zgłoszenia patentowe, lub zgłoszenia wzoru użytkowego. Uzupełniająco wnioskodawca, jeśli posiadał, załączyć mógł dodatkowe dokumenty potwierdzające innowacyjność projektu, np. publikacje naukowe, dostępne badania, literatura fachowa itp.

Poniżej przedstawiono dane na temat postępu rzeczowego wskaźników produktu i rezultatu z obszaru innowacyjności. Jak pokazuje poniższa tabela, najwyższy poziom realizacji (liczony na podstawie wszystkich złożonych do 12.02.2020r. wniosków o płatność) dotyczy wskaźników produktów, których osiągnięcie zazwyczaj poprzedza realizację wskaźników rezultatu. W przypadku rezultatów, najwyższy poziom realizacji dotyczy wskaźników odnoszących się do liczby wprowadzanych innowacji procesowych, produktowych i nietechnologicznych.

Tabela 19 Poziom dotychczasowej realizacji wskaźników produktu i rezultatu – dane dla: projektów realizowanych na terenie całego kraju oraz projektów realizowanych w poszczególnych RPO

		Wskaźniki produktu			Wskaźniki rezultatu						
		Liczba przedsiębiorstw objętych wsparciem w celu wprowadzenia produktów nowych dla firmy	Liczba przedsiębiorstw objętych wsparciem w celu wprowadzenia produktów nowych dla rynku	Liczba przedsiębiorstw wspartych w zakresie ekoinnowacji [szt.]	Liczba dokonanych zgłoszeń patentowych [szt.]	Liczba uzyskanych patentów [szt.]	Liczba wdrożonych wyników prac B+R [szt.]	Liczba wprowadzonych innowacji nietechnologicznych [szt.]	Liczba wprowadzonych innowacji procesowych [szt.]	Liczba wprowadzonych innowacji produktowych [szt.]	Przychody ze sprzedaży nowych, lub udoskonalonych produktów/procesów [zł]
Ogółem	W.d.	2 681,0	2 554,0	761,0	5,0	1,0	1 324,0	1 482,0	2 492,0	4 023,0	2 595 175 921,7
	W.o	1 660,0	1 583,0	481,0	1,0	0,0	723,0	831,0	1 482,0	2 322,0	833 076 113,7
	%	61,9%	62,0%	63,2%	20,0%	0,0%	54,6%	56,1%	59,5%	57,7%	32,1%
RPDS	W.d	328,0	228,0	186,0	.	.	.	51,0	366,0	523,0	347 234 238,5
	W.o	224,0	141,0	115,0	.	.	.	44,0	240,0	333,0	217 876 930,6
	%	68,3%	61,8%	61,8%	.	.	.	86,3%	65,6%	63,7%	62,7%
RPKP	W.d	.	99,0	99,0	.	.	72,0	37,0	85,0	148,0	142 099 963,0
	W.o	.	89,0	86,0	.	.	43,0	29,0	68,0	111,0	50 464 424,8
	%	.	89,9%	86,9%	.	.	59,7%	78,4%	80,0%	75,0%	35,5%
RPLB	W.d	47,0	47,0	24,0	1,0	.	20,0	9,0	55,0	138,0	27 712 490,0

		Wskaźniki produktu			Wskaźniki rezultatu						
		Liczba przedsiębiorstw objętych wsparciem w celu wprowadzenia produktów nowych dla firmy	Liczba przedsiębiorstw objętych wsparciem w celu wprowadzenia produktów nowych dla rynku	Liczba przedsiębiorstw wspartych w zakresie eko-innowacji [szt.]	Liczba dokonanych zgłoszeń patentowych [szt.]	Liczba uzyskanych patentów [szt.]	Liczba wdrożonych wyników prac B+R [szt.]	Liczba wprowadzonych innowacji nietechnologicznych [szt.]	Liczba wprowadzonych innowacji procesowych [szt.]	Liczba wprowadzonych innowacji produktowych [szt.]	Przychody ze sprzedaży nowych, lub udoskonalonych produktów/procesów [zł]
	W.o	30,0	32,0	18,0	0,0	.	7,0	5,0	28,0	74,0	9 904 601,6
	%	63,8%	68,1%	75,0%	0,0%	.	35,0%	55,6%	50,9%	53,6%	35,7%
RPLD	W.d	190,0	188,0	111,0	.	.	192,0	76,0	126,0	222,0	.
	W.o	116,0	115,0	67,0	.	.	88,0	47,0	65,0	94,0	.
	%	61,1%	61,2%	60,4%	.	.	45,8%	61,8%	51,6%	42,3%	.
RPLU	W.d	350,0	321,0	.	.	.	332,0	287,0	240,0	416,0	399 033 018,1
	W.o	219,0	202,0	.	.	.	163,0	136,0	116,0	212,0	164 653 143,1
	%	62,6%	62,9%	.	.	.	49,1%	47,4%	48,3%	51,0%	41,3%
RPMA	W.d	127,0	127,0	118,0	4,0	1,0	160,0	34,0	128,0	247,0	405 994 629,6
	W.o	92,0	92,0	85,0	1,0	0,0	111,0	31,0	89,0	150,0	40 629 083,3
	%	72,4%	72,4%	72,0%	25,0%	0,0%	69,4%	91,2%	69,5%	60,7%	10,0%
RPMP	W.d	98,0	97,0	7,0	.	.	70,0	.	93,0	195,0	513 183 335,5



		Wskaźniki produktu			Wskaźniki rezultatu						
		Liczba przedsiębiorstw objętych wsparciem w celu wprowadzenia produktów nowych dla firmy	Liczba przedsiębiorstw objętych wsparciem w celu wprowadzenia produktów nowych dla rynku	Liczba przedsiębiorstw wspartych w zakresie ekoinnowacji [szt.]	Liczba dokonanych zgłoszeń patentowych [szt.]	Liczba uzyskanych patentów [szt.]	Liczba wdrożonych wyników prac B+R [szt.]	Liczba wprowadzonych innowacji nietechnologicznych [szt.]	Liczba wprowadzonych innowacji procesowych [szt.]	Liczba wprowadzonych innowacji produktowych [szt.]	Przychody ze sprzedaży nowych, lub udoskonalonych produktów/procesów [zł]
	W.o	53,0	52,0	5,0	.	.	7,0	.	33,0	64,0	63 833 475,1
	%	54,1%	53,6%	71,4%	.	.	10,6%	.	35,5%	32,8%	12,4%
RPOP	W.d	19,0	18,0	.	.	.	.	14,0	20,0	16,0	179 517 301,7
	W.o	12,0	11,0	.	.	.	.	2,0	9,0	2,0	196 411 672,0
	%	63,2%	61,1%	.	.	.	.	14,3%	45,0%	12,5%	109,4%
RPPD	W.d	59,0	90,0	90,0	.	.	.	39,0	79,0	138,0	237 700 063,1
	W.o	33,0	48,0	49,0	.	.	.	23,0	33,0	61,0	573 628,9
	%	55,9%	53,3%	54,4%	.	.	.	59,0%	41,8%	44,2%	0,2%
RPPK	W.d	127,0	127,0	.	.	.	159,0	.	.	239,0	.
	W.o	88,0	88,0	.	.	.	114,0	.	.	176,0	.
	%	69,3%	69,3%	.	.	.	71,7%	.	.	73,6%	.
RPPM	W.d	156,0	134,0	47,0	.	.	.	.	.	.	.
	W.o	40,0	34,0	15,0	.	.	.	.	.	.	.

		Wskaźniki produktu			Wskaźniki rezultatu						
		Liczba przedsiębiorstw objętych wsparciem w celu wprowadzenia produktów nowych dla firmy	Liczba przedsiębiorstw objętych wsparciem w celu wprowadzenia produktów nowych dla rynku	Liczba przedsiębiorstw wspartych w zakresie ekoinnowacji [szt.]	Liczba dokonanych zgłoszeń patentowych [szt.]	Liczba uzyskanych patentów [szt.]	Liczba wdrożonych wyników prac B+R [szt.]	Liczba wprowadzonych innowacji nietechnologicznych [szt.]	Liczba wprowadzonych innowacji procesowych [szt.]	Liczba wprowadzonych innowacji produktowych [szt.]	Przychody ze sprzedaży nowych, lub udoskonalonych produktów/procesów [zł]
	%	25,6%	25,4%	31,9%	.	.	.	.	.	.	.
RPSL	W.d	494,0	454,0	.	.	.	319,0	393,0	426,0	498,0	.
	W.o	327,0	301,0	.	.	.	190,0	199,0	261,0	299,0	.
	%	66,2%	66,3%	.	.	.	59,6%	50,6%	61,3%	60,0%	.
RPSW	W.d	8,0	7,0	.	.	.	.	8,0	6,0	14,0	.
	W.o	4,0	3,0	.	.	.	.	1,0	1,0	0,0	.
	%	50,0%	42,9%	.	.	.	.	12,5%	16,7%	0,0%	.
RPWM	W.d	109,0	96,0	.	.	.	.	16,0	89,0	112,0	39 211 071,7
	W.o	70,0	63,0	.	.	.	.	9,0	51,0	63,0	2 753 800,0
	%	64,2%	65,6%	.	.	.	.	56,3%	57,3%	56,3%	7,0%
RPWP	W.d	405,0	365,0	.	.	.	.	388,0	556,0	791,0	.
	W.o	276,0	241,0	.	.	.	.	250,0	391,0	555,0	.
	%	68,1%	66,0%	.	.	.	.	64,4%	70,3%	70,2%	.
RPZP	W.d	162,0	154,0	79,0	.	.	.	130,0	223,0	326,0	303 489 810,5

		Wskaźniki produktu			Wskaźniki rezultatu						
		Liczba przedsiębiorstw objętych wsparciem w celu wprowadzenia produktów nowych dla firmy	Liczba przedsiębiorstw objętych wsparciem w celu wprowadzenia produktów nowych dla rynku	Liczba przedsiębiorstw wspartych w zakresie ekoinnowacji [szt.]	Liczba dokonanych zgłoszeń patentowych [szt.]	Liczba uzyskanych patentów [szt.]	Liczba wdrożonych wyników prac B+R [szt.]	Liczba wprowadzonych innowacji nietechnologicznych [szt.]	Liczba wprowadzonych innowacji procesowych [szt.]	Liczba wprowadzonych innowacji produktowych [szt.]	Przychody ze sprzedaży nowych, lub udoskonalonych produktów/procesów [zł]
	W.o	75,0	70,0	41,0	.	.	.	55,0	97,0	128,0	85 975 354,4
	%	46,3%	45,5%	51,9%	.	.	.	42,3%	43,5%	39,3%	28,3%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych przekazanych przez Zamawiającego (dane SL2014 oraz SUDOP – stan z 20.02.2020r.). W. d – Wartość docelowa (na podstawie zawartych, do dnia 20.02.2020r., umów o dofinansowanie), W. o – wartość osiągnięta (narastająco – na podstawie ostatnich złożonych wniosków o płatność pochodzących ze wszystkich analizowanych projektów, bez względu na to, czy projekt został już zakończony, czy jeszcze nie), % - procent realizacji.

W zawartych do 20.02.2020r. umowach o dofinansowanie zaplanowano wsparcie 2 681 firm planujących wprowadzenie nowych produktów na poziomie swojego przedsiębiorstwa. Wartość osiągnięta wyniosła 1 660 (61,9%). Najwyższe wartości docelowe wskaźnika (w ujęciu bezwzględnym) zostały zaplanowane w regionie śląskim, wielkopolskim, lubelskim i dolnośląskim – co oczywiście wprost wynika z liczby realizowanych projektów w poszczególnych regionach. Najwyższy poziom realizacji wskaźnika ma miejsce w regionie mazowieckim, podkarpackim i dolnośląskim, a najniższy – w pomorskim.

W sumie założono wsparcie 2 554 firm planujących w efekcie wprowadzić nowe produkty na rynek. Wartość osiągnięta to 1 583 firmy (62% wartości zakładanej). Najwyższe wartości docelowe wskaźnika (w ujęciu bezwzględnym) zostały zaplanowane w regionie śląskim, wielkopolskim i lubelskim. Najwyższy poziom realizacji wskaźnika ma miejsce w regionie kujawsko-pomorskim, mazowieckim i podkarpackim, a najniższy – również w pomorskim.

Wprowadzenie ekoinnowacji zaplanowały w sumie 761 przedsiębiorstwa (najwięcej w dolnośląskim i mazowieckim), z czego 481 firm już je wprowadziło (63,2%). Najwyższy poziom realizacji wskaźnika *Liczba przedsiębiorstw wspartych w zakresie ekoinnowacji* ma miejsce w regionie kujawsko-pomorskim, a najniższy – w pomorskim.

Realizowane projekty w najmniejszym stopniu oddziaływać będą na wzrost dokonanych zgłoszeń patentowych oraz liczbę uzyskanych patentów. Realizację pierwszego z tych wskaźników założono jedynie w ramach projektów w regionie lubuskim i mazowieckim, a drugiego – tylko w mazowieckim.

W realizowanych projektach zaplanowano wdrożenie w sumie 1 324 wyników prac B+R (najwięcej w regionie lubelskim i śląskim), a dotychczas wdrożono 723 takie wyniki (tj. blisko 54,6%; największy poziom realizacji wskaźnika odnotowano w regionie podkarpackim i mazowieckim, najniższy – w małopolskim).

Istotnym rezultatem interwencji CT3 jest wprowadzanie innowacji. Prowadzone inwestycje w największym stopniu przyczynią się do wprowadzenia innowacji produktowych – 4 023 szt. (najwięcej tego typu innowacji zaplanowano w ramach projektów realizowanych w regionie wielkopolskim, dolnośląskim i śląskim). Dotychczas udało się wprowadzić już 2 322 tego typu innowacji (najwyższy poziom realizacji wskaźnika występuje w regionie kujawsko-pomorskim i wielkopolskim, a najniższy – w świętokrzyskim i opolskim). Istotnie mniej wprowadzonych zostanie innowacji procesowych – 2 423 szt. (najwięcej w regionie wielkopolskim, śląskim i dolnośląskim). Dotychczas wprowadzono 1 482 takie innowacje (blisko 59,5%; najwyższy poziom realizacji wskaźnika występuje w regionie kujawsko-pomorskim i wielkopolskim, a najniższy – w świętokrzyskim i małopolskim). Najmniejszy udział stanowią zaś innowacje nietechnologiczne (co bezpośrednio wynika oczywiście z wskazanych wyżej warunków i preferencji wsparcia), których to projektodawcy planują wprowadzić 1 482 sztuk (najwięcej w regionie śląskim i wielkopolskim). Dotychczas wprowadzono 831 takich innowacji (56,1%; najwyższy poziom realizacji tego wskaźnika występuje w regionie mazowieckim i dolnośląskim, a najniższy – w świętokrzyskim i opolskim).

Z wprowadzaniem nowych produktów, lub procesów, związany jest także zakładany zysk przedsiębiorstw. Firmy planujące wprowadzenie nowych produktów/procesów do sprzedaży oszacowały na etapie zawieranych UoD uzyskanie przychodów w łącznej wysokości niemal 2,6 mld zł (największy udział w tej kwocie mają firmy z regionu małopolskiego, mazowieckiego i lubelskiego – co

ciekawe, nie są to regiony z najwyższą liczbą wspartych przedsiębiorstw, czy z największą liczbą wprowadzanych innowacji). Dotychczas uzyskane przychody wyniosły nieco ponad 0,83 mld zł (najwyższy poziom realizacji założeń występuje w regionie opolskim i dolnośląskim, najniższy – w podlaskim i warmińsko-mazurskim).

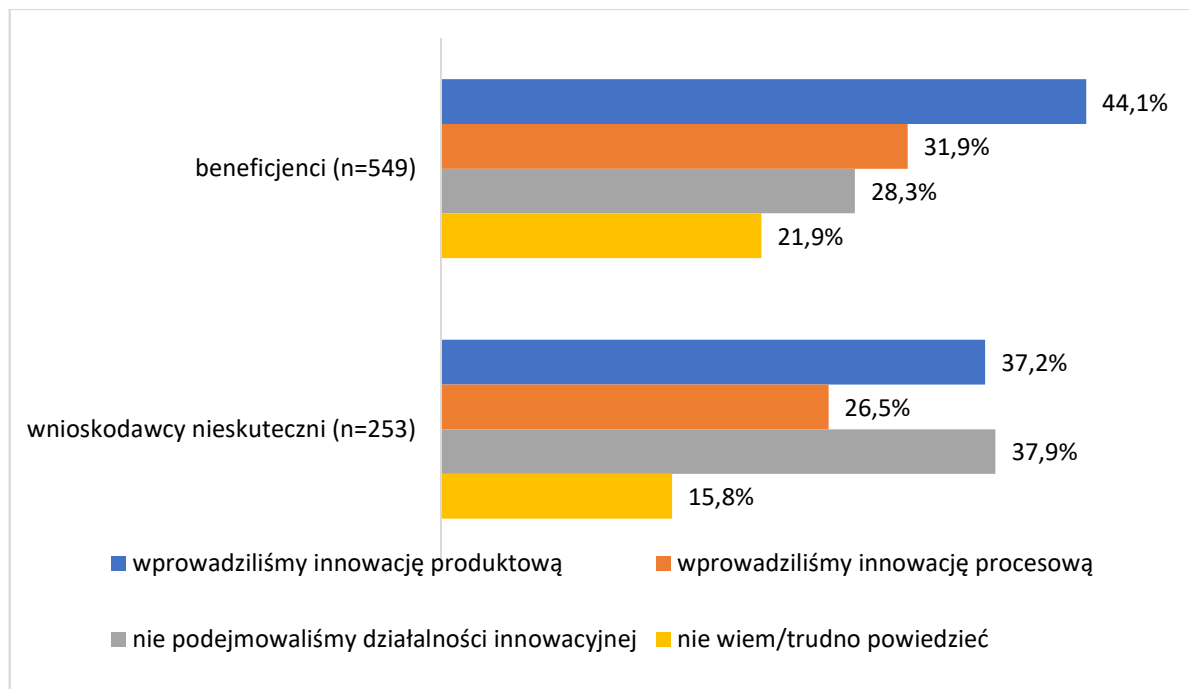
Oceniając przedstawiony wyżej postęp rzeczowy trzeba mieć jednak na uwadze dwie okoliczności. Po pierwsze, wskaźniki produktu są realizowane i osiąmane w całym toku realizacji projektów (stąd też wynika wyższy poziom ich realizacji nawet w przypadku tych projektów, które nie zostały zakończone), a z kolei wskaźniki rezultatu mogą być osiąmane i/lub mierzone najczęściej dopiero od momentu zakończenia projektów. Po drugie, między IZ/IP poszczególnych RPO mogą zachodzić różnice metodologiczne w podejściu do wykazywania wartości osiągniętych wskaźników we wnioskach o płatność pośrednią (np. wskaźnik *Liczba przedsiębiorstw objętych wsparciem (...)* w odniesieniu do konkretnego przedsiębiorcy może być osiągnięty po zawarciu z nim umowy, po przekazaniu pierwszej płatności, lub dopiero po zrealizowaniu całego projektu). Mając na uwadze obie okoliczności, poniżej przedstawiono analogiczne dane (dla poszczególnych regionów oraz poszczególnych grup przedsiębiorstw) na temat postępu rzeczowego, ale w oparciu o informacje pochodzące z projektów, które zostały zakończone do lutego 2020 r.

Analiza postępu rzeczowego w podziale na regiony (Tabela 34, Załącznik 7.2) pokazuje, że jedynie w trzech województwach (kujawsko-pomorskim, łódzkim i warmińsko-mazurskim) beneficjenci nie osiągnęli 100% zakładanych wartości wybranych wskaźników produktu. Pozytywnie należy ocenić także dotychczasową realizację wskaźników rezultatu dotyczących wdrożonych wyników prac B+R oraz wprowadzonych innowacji, których ogólny poziom realizacji przekracza już 90%. Wyjątkiem są wskaźniki dotyczące wysokości osiągniętych przychodów ze sprzedaży nowych, lub udoskonalonych produktów/procesów oraz dokonanych zgłoszeń patentowych i uzyskanych patentów - średni poziom ich realizacji wynosił, z końcem lutego 2020 r., odpowiednio 53%, 25% i 0%, co nie musi być jednak oceniane negatywnie. Ich osiąganie jest bowiem odroczone w czasie - możliwe dopiero po wprowadzeniu do oferty przedsiębiorstw nowych/ulepszonych produktów/procesów, lub po przeprowadzeniu procesu związanego ze złożeniem zgłoszenia patentowego, czy uzyskaniem patentu. W przypadku wskaźników rezultatu, najwyższą średnią skutecznością cechują się beneficjenci RPO województwa wielkopolskiego, podkarpackiego, lubelskiego, śląskiego i dolnośląskiego, a relatywnie najniższą – mazowieckiego i lubuskiego. Województwo opolskie i lubelskie to jedyne przypadki z tak wysokim poziomem realizacji wskaźnika dotyczącego wysokości przychodów osiągniętych ze sprzedaży nowych, lub udoskonalonych produktów/procesów. Przekroczenie wartości docelowej tego wskaźnika w regionie opolskim jest o tyle ciekawe, że realizacja pozostałych wskaźników rezultatu jest na relatywnie niskim poziomie. W opinii części przedstawicieli IZ/IP wskaźnik dotyczący poziomu przychodów może okazać się szczególnie problemowym z uwagi na to, że jest zależny od wielu czynników zewnętrznych (przede wszystkim od nieprzewidywalnej sytuacji gospodarczej). W ocenie rozmówców, wskaźnik ten może być w przyszłości powodem nakładania korekt finansowych na beneficjentów.

Występowanie efektów w obszarze innowacyjności potwierdzają również badania przeprowadzone z beneficjentami oraz nieskutecznymi wnioskodawcami. W pierwszej kolejności warto zwrócić uwagę na odsetek badanych firm (zarówno beneficjentów, jak i wnioskodawców nieskutecznych), które

wprowadzały innowacje produktowe/procesowe w okresie przed składaniem WoD (Wykres 9) oraz na odsetek firm, które wprowadziły takie innowacje dzięki realizacji inwestycji (Wykres 10).

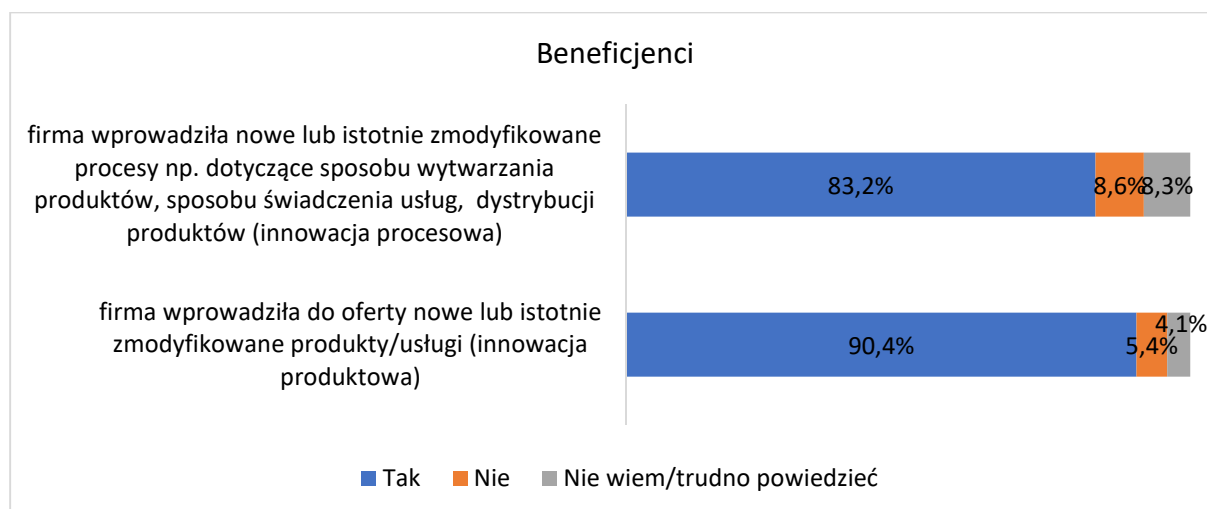
Wykres 9 Działalność innowacyjna beneficjentów oraz nieskutecznych wnioskodawców w okresie 1-2 lat przed złożeniem wniosków o dofinansowanie

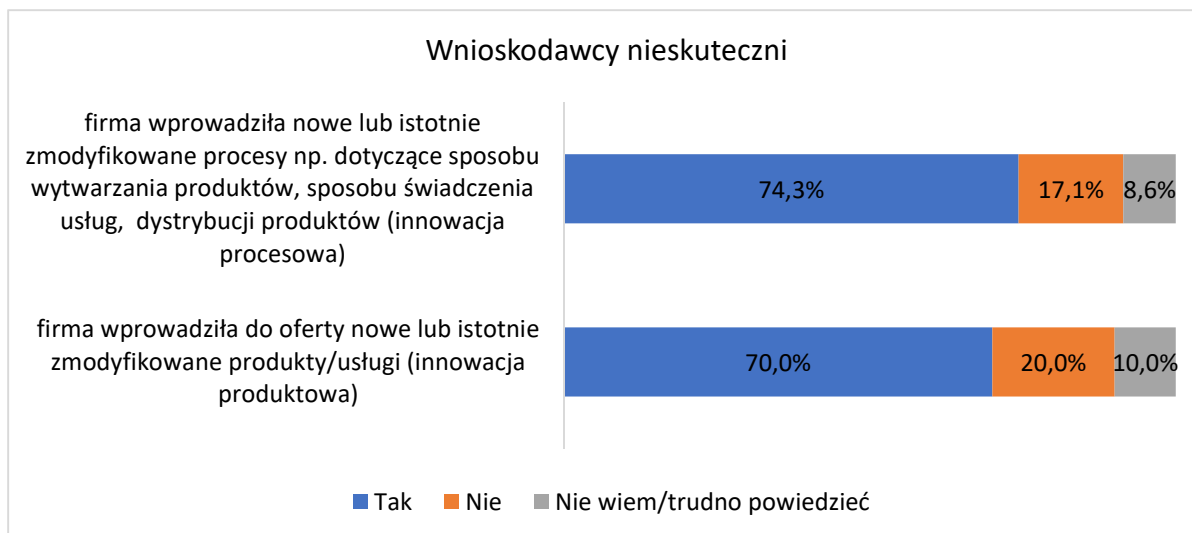


Źródło: CAWI/CATI z beneficjentami i nieskutecznymi wnioskodawcami RPI.

Powyższy wykres wskazuje, że wnioskodawcy w znacznej mierze posiadali doświadczenie we wprowadzaniu innowacji przed momentem składania wniosków – częściej beneficjenci (49,8%) niż nieskuteczni wnioskodawcy (46,3%). Doświadczenia te częściej dotyczyły wdrażania innowacji produktowych. Wyniki te wskazują zatem, że realizacja projektu w dużej części przedsiębiorstw miała być naturalną kontynuacją już prowadzonej działalności innowacyjnej oraz rozwijającej ofertę firm.

Wykres 10 Wprowadzenie innowacji produktowych/procesowych w wyniku realizacji inwestycji





Źródło: CAWI/CATI z beneficjentami RPI (n=606) i nieskutecznymi wnioskodawcami (n=70). Pomiar końcowy.

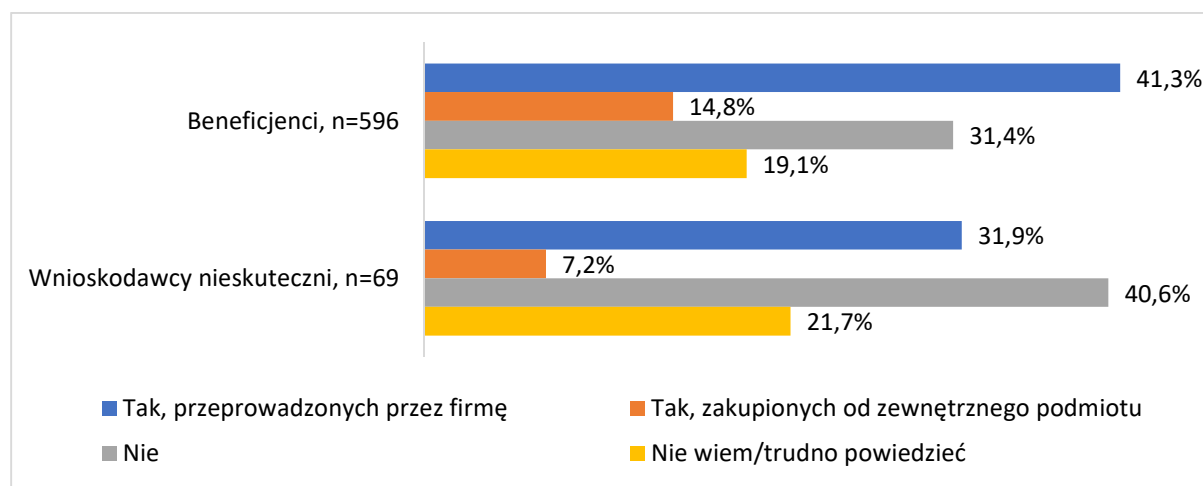
Dla zdecydowanej większości beneficjentów, realizacja projektu przyniosła efekt w postaci wprowadzenia do oferty firmy nowych, lub istotnie zmodyfikowanych produktów, lub usług (90,4%) i/lub wdrożenia nowych procesów (83,2%). Niższe odsetki są wśród wnioskodawców nieskutecznych, ale w ich przypadku z kolei zakończone inwestycje nieznacznie częściej skutkowały innowacją procesową (74,3%), niż produktową (70%). Warto zwrócić uwagę na to, że wdrożenie innowacji produktowych jest powszechniejsze wśród beneficjentów w porównaniu z nieskutecznymi wnioskodawcami. Może to wynikać z tego, że ograniczone inwestycje w maszyny i inne środki trwałe<sup>84</sup> nie pozwoliły uzyskać odpowiednio wysokiego poziomu innowacyjności oferowanych produktów. Wysoki odsetek beneficjentów wdrażających innowacje (bez względu na typ) w wyniku realizacji projektu, może być argumentem wskazującym na pozytywną ocenę zapisów stosowanych w SZOOP oraz kryteriów oceny projektów, które miały za zadanie umożliwić wybór tylko takich projektów, które zaowocują wprowadzeniem na rynek innowacyjnych rozwiązań.

Warto zwrócić uwagę na źródło pochodzenia wprowadzanych innowacji, a szerzej – pomysłów na realizację poszczególnych projektów nastawionych na wdrażanie innowacji. Zastosowanie preferencji w zakresie wdrażania wyników prac B+R spowodowało, że wnioskodawcy uwzględnili ten element w swoich projektach (zwiększając tym samym szansę uzyskania dofinansowania). 56% beneficjentów zadeklarowało, że ich projekt dotyczy/ł wdrożenia wyników przeprowadzonych, lub zakupionych wcześniej prac badawczo – rozwojowych (Wykres 11). W przypadku wnioskodawców nieskutecznych, odsetek ten wyniósł mniej – 39,1%. Mimo to, w ocenie większości interesariuszy – przedstawicieli IZ/IP RPO, członków KOP oraz ekspertów (uczestników paneli ekspertów) – bardzo często udział kosztów związanych z wcześniejszym zakupem/wdrożeniem wyników prac B+R był dużo niższy od kosztów typowo inwestycyjnych, zakładanych w składanym WoD. W ich ocenie, pozwala to twierdzić, że element wdrożenia wyników prac B+R był często traktowany jako dodatek, obowiązek niezbędny do pozyskania środków na inwestycje w środki trwałe. Podobny problem zidentyfikowali także

<sup>84</sup> 22,9% nieskutecznych wnioskodawców (n=70) przyznało, że zrealizowane przez nich projekty miały węższy zakres niż ten zaplanowany w WoD.

autorzy raportu dotyczącego oceny pomocy publicznej PARP w ramach PO IR<sup>85</sup>. Autorzy wskazywali na nierozwiązany wciąż problem niskiej jakości przedstawianych we wnioskach wyników prac B+R. Stwierdzono, że poziom innowacyjności wdrażanych wyników B+R w ramach PO IR jest globalnie niższy od pierwotnie zakładanego. Autorzy poddali w wątpliwość w szczególności znaczenie zrealizowanych prac B+R dla wdrażanych w ramach projektów rozwiązań, a co za tym idzie – sam rozwój innowacyjności przedsiębiorstw w związku z realizacją projektów może być dyskusyjny. Na poziomie wdrażanych projektów ich innowacyjność przejawia się przede wszystkim w poziomie nowości kupowanej technologii, lub jej organizacji w ramach prowadzonej przez firmy działalności. Oczywiście, w ocenie badaczy, nie stoi to w sprzeczności z faktem, że ulepszone (tj. zgodnie z szeroką definicją innowacyjne) produkty znajdą swoich nabywców oraz osiągną sukces rynkowy. Wątpliwy jest jednak w tym procesie udział i znaczenie, przedstawianych jako podstawę do realizowanych wdrożeń, wyników prac B+R.

*Wykres 11 Czy projekt dotyczy/ł wdrożenia wyników przeprowadzonych, lub zakupionych wcześniej prac badawczo-rozwojowych?*



*Źródło: CAWI/CATI z beneficjentami RPI i nieskutecznymi wnioskodawcami. Pomiar końcowy.*

W tym kontekście warto np. zwrócić uwagę na zastosowane w jednym z regionów kryterium merytoryczne (jego niespełnienie skutkowało negatywną oceną WoD) *Znaczenie wyników prac B+R, lub wynalazków, lub wzorów użytkowych dla opracowania/udoskonalenia produktu/procesu będącego przedmiotem wdrożenia*<sup>86</sup>, którego celem było właśnie zwiększenie liczby projektów wykazujących istotne powiązania między wynikami prac B+R a przedmiotem wdrożenia (mimo wszystko kryterium to nie niwelowało ryzyka, o którym wspomniano wcześniej – tj., że wartość prac B+R mogła być wielokrotnie niższa niż koszty typowo inwestycyjne). Innym, zidentyfikowanym przez osoby odpowiadające za realizację jednego z RPO problemem w zakresie wdrażania wyników prac B+R było wymaganie od „młodych” firm (działających do 24 miesięcy na rynku) posiadania

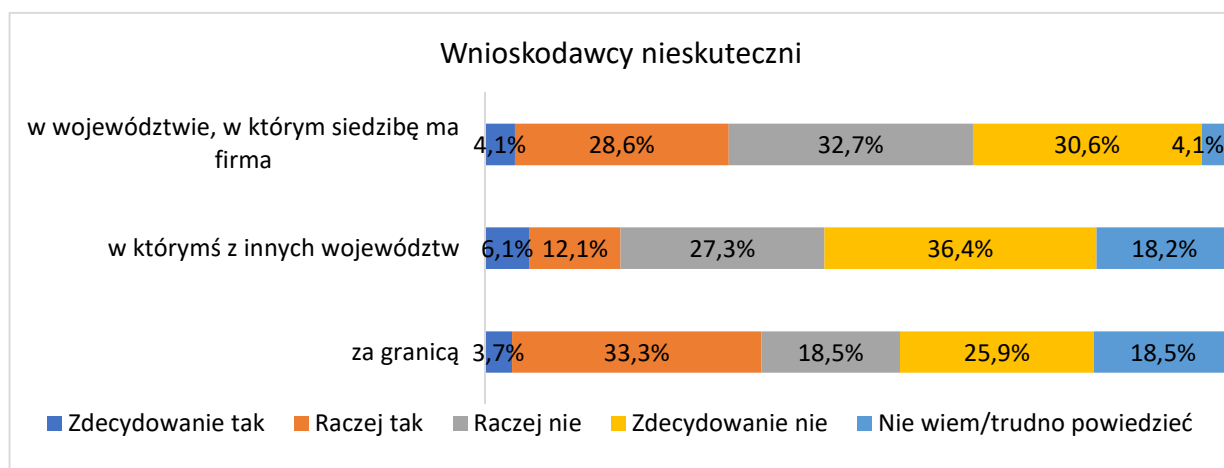
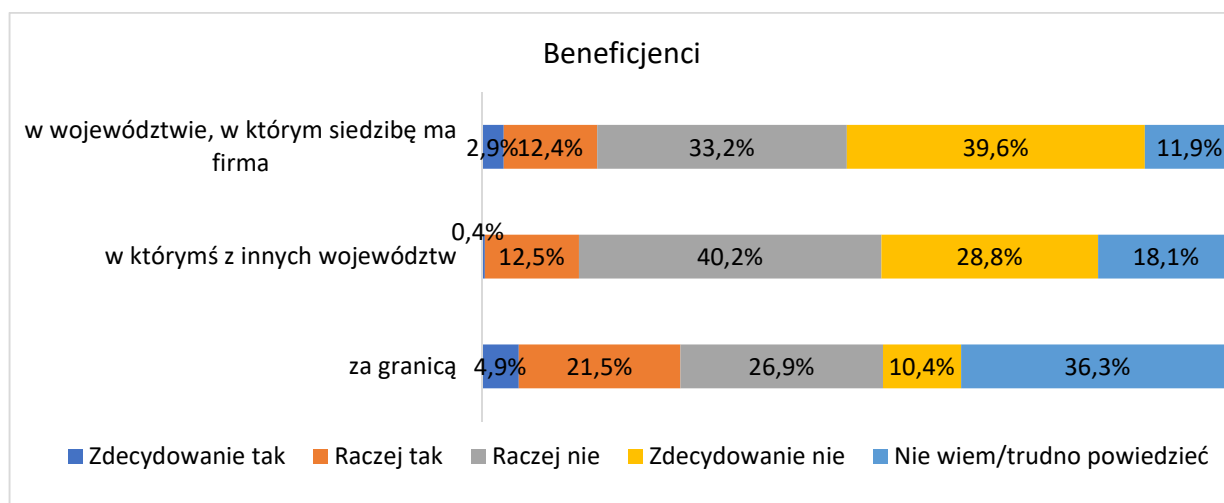
<sup>85</sup> *Ewaluacja pomocy publicznej PARP w ramach Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój 2014-2020*, IDEA Instytut, IDEA Fundacja, Centrum Ewaluacji i Analiz Polityk Publicznych, Warszawa 2019.

<sup>86</sup> W ramach kryterium ocenie podlegało, czy przeprowadzone samodzielnie prace B+R, nabyte wyniki prac B+R, wynalazki posiadające ochronę patentową, lub zgłoszony wniosek o ochronę patentową albo wzory użytkowe posiadające prawo ochronne na wzór użytkowy, lub zgłoszony wniosek o prawo ochronne na wzór użytkowy mają istotne znaczenie dla produktu, lub procesu będącego przedmiotem wdrożenia w ramach projektu, co oznacza, że ich brak uniemożliwi wdrożenie produktu /procesu.



zakończonych badań tego typu i dysponowania ich wynikami. Zdaniem rozmówców, przeprowadzone na własny użytek analizy wykazały bowiem, że projekt badawczy trwa średnio 2 lata, co oznaczało, że „młode” firmy najczęściej nie mogły spełnić takiego kryterium oceny z przyczyn dość obiektywnych. Stosowanie kryteriów wyboru premiujących poziom innowacyjności prawdopodobnie przełożyło się na wyrażane oceny beneficjentów, że innowacyjność wdrożonych rozwiązań jest na zadowalającym poziomie. W przypadku innowacji produktowych (Wykres 12), wyższy jest odsetek beneficjentów wskazujących, że wprowadzone do oferty firmy nowe/ istotnie zmodyfikowane produkty, lub usługi nie były w tym samym czasie dostępne na rynku - wyższy odsetek dotyczy poziomu województwa, w którym siedzibę ma firma (72,8%) oraz innych województw (69%); z kolei nieznacznie większy odsetek wnioskodawców nieskutecznych zadeklarowało, że wprowadzone produkty/usługi nie były dostępne za granicą (44,4%). W przypadku innowacji procesowych (Wykres 13), wyższy jest odsetek beneficjentów wskazujących, że wprowadzone do oferty firmy nowe/istotnie zmodyfikowane procesy nie były jeszcze stosowane w województwie (62,9%) oraz za granicą (43,8%).

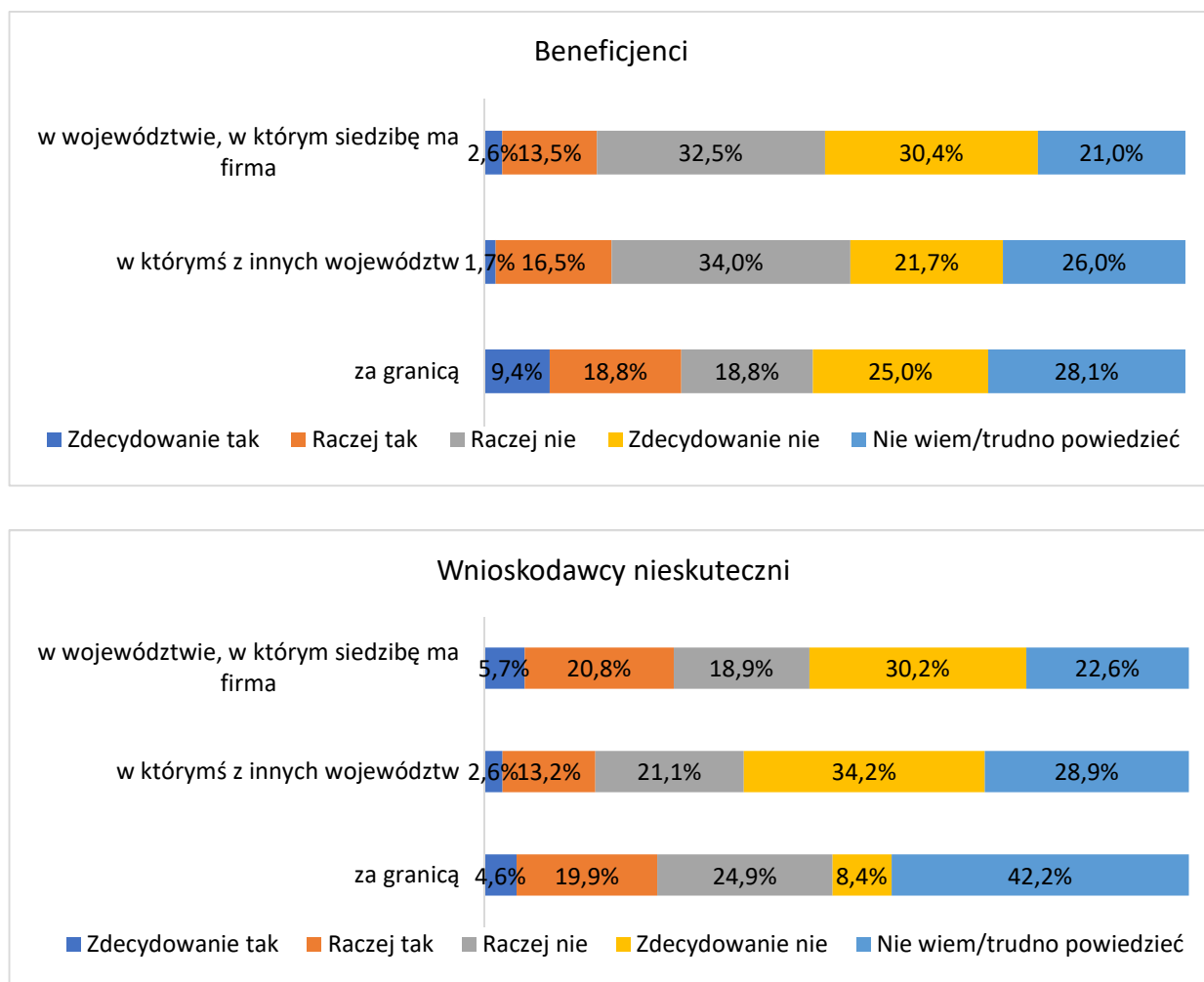
Wykres 12 Czy w momencie wprowadzenia do oferty firmy nowego/istotnie zmodyfikowanego produktu/usługi podobne produkty/usługi były już dostępne (...)?



Źródło: CAWI/CATI z beneficjentami RPI (n=548) oraz wnioskodawcami nieskutecznymi (n=49). Pomiar końcowy. Kategoria „w województwie, w którym siedzibę ma Państwa firma” była wyświetlana wszystkim badanym, kategoria „w którymś z innych województw” tylko tym, którzy

wcześniej nie wskazali odpowiedzi „zdecydowanie tak”, lub „raczej tak”, a kategoria „za granicą” była wyświetlana tym badanym, którzy nie wybrali odpowiedzi „...tak” dla żadnej z dwóch wcześniejszych kategorii.

Wykres 13 Czy w momencie wprowadzenia do oferty firmy nowego/istotnie zmodyfikowanego procesu podobne procesy były już stosowane (...)?



Źródło: CAWI/CATI z beneficjentami RPI (n=504) oraz wnioskodawcami nieskutecznymi (n=52).

Pomiar końcowy. Kategoria „w województwie, w którym siedzibę ma Państwa firma” była wyświetlana wszystkim badanym, kategoria „w którymś z innych województw” tylko tym, którzy wcześniej nie wskazali odpowiedzi „zdecydowanie tak”, lub „raczej tak”, a kategoria „za granicą” była wyświetlana tym badanym, którzy nie wybrali odpowiedzi „...tak” dla żadnej z dwóch wcześniejszych kategorii.

Jak już wspomniano wyżej, w poszczególnych RPO stosowano kryteria premiujące, lub dopuszczające dla innowacji na odpowiednim poziomie. Wyniki badania ilościowego pokazują, że najczęściej wprowadzane produkty/usługi i procesy były innowacyjne w skali regionów, w których beneficjenci mają swoje siedziby (odpowiednio 72,8% i 62,9%). Relatywnie rzadziej wprowadzane produkty/usługi i procesy były uznawane za innowacyjne w skali kraju (odpowiednio 69% i 55,8%), a najrzadziej w skali świata (odpowiednio 37,3% i 43,8%). Wyniki wskazują także, że beneficjenci mają dość duży problem w określeniu tego, czy dane rozwiązanie jest innowacyjne na danym poziomie – widać

wzrost odsetka odpowiedzi „nie wiem/ trudno powiedzieć” w stosunku do kolejnych, coraz wyższych, poziomów. Jak wskazano już w raporcie, tego typu problemy były dla niektórych IZ RPO argumentem do łagodzenia kryteriów w prowadzonych przez siebie konkursach. Należy jednak podkreślić, że czynnikiem decydującym o łagodzeniu kryteriów nie był niedostateczny potencjał przedsiębiorstw, a zidentyfikowane trudności w udokumentowaniu oraz późniejszym zweryfikowaniu, na etapie oceny, rzeczywistego poziomu innowacyjności.

Znaczenie wsparcia z RPI dla innowacyjności firmy, zdaniem respondentów, jest bezsporne. Wśród tych, którzy deklarują, że mimo braku dotacji zrealizowaliby projekt, ale w ograniczonym zakresie, wskazuje jednocześnie, że byłoby to ze szkodą dla innowacyjności planowanych efektów projektu. Przewidywane ograniczenie innowacyjności projektu w takiej sytuacji deklaruje 87,9% takich beneficjentów (n=206).

W celu zbadania wpływu regionalnej pomocy inwestycyjnej na poziom innowacyjności beneficjentów przeprowadzono również analizy kontrfaktyczne z wykorzystaniem danych z formularza PNT-02 przekazywanego do Głównego Urzędu Statystycznego. Dane te obejmowały okres 2015-2017, czyli ten, w którym realizowane były projekty. Analizy obejmowały zatem jedynie przedsiębiorstwa, które złożyły formularz PNT-02 za ten okres sprawozdawczy, w tym beneficjentów RPI oraz grupę kontrolną. Wyniki (Tabela 41, Załącznik 7.3) potwierdzają, że RPI przekładała się na wzrost nakładów przedsiębiorstw na działalność innowacyjną. Oszacowano, że każdy tysiąc złotych przyznanego dofinansowania generował wzrost nakładów beneficjentów na działalność innowacyjną w latach 2015-2017 o średnio 1 509 złotych. Za zwiększeniem nakładów poszło również wdrożenie innowacji. Zgodnie z rezultatami analiz kontrfaktycznych, dzięki RPI 46% beneficjentów wprowadziło nowe, lub istotnie ulepszone metody wytwarzania produktów, lub usług, 31% wprowadziło nowe, lub istotnie ulepszone wyroby, 13% wprowadziło nowe, lub istotnie ulepszone usługi, również 13% wprowadziło nowe metody w zakresie przyjętych przez przedsiębiorstwo zasad działania (na przykład zarządzanie dostawami, gruntowne przekształcenie procesów w przedsiębiorstwie, systemy „odchudzonej produkcji”, lub systemy zarządzania jakością), a 11% wprowadziło znaczące zmiany w projekcie/konstrukcji, lub opakowaniu wyrobów, lub usług. Efekty przybierały więc formy wszystkich głównych rodzajów innowacji: produktowych, procesowych, organizacyjnych i marketingowych. Ponadto dzięki otrzymanemu dofinansowaniu 14% beneficjentów zgłosiło wynalazek, a 5% wzór użytkowy w Urzędzie Patentowym Rzeczypospolitej Polskiej.<sup>87</sup>

Wpływ interwencji RPI na rozwój innowacyjności potwierdzają także dane dotyczące porównania udziału przychodów ze sprzedaży produktów/usług nowych, lub istotnie ulepszonych, w całości przychodów firm beneficjentów/wnioskodawców nieskutecznych w roku złożenia WoD i w ostatnim roku obrotowym (tj. 2019r.). W przypadku beneficjentów nastąpił widoczny spadek odsetka firm, w których udział przychodów ze sprzedaży innowacyjnej wynosi do 20%, w tym aż o 30,3 p.p. zmniejszył się odsetek firm wskazujących udział do 10%, przy jednoczesnym istotnym wzroście w pozostałych kategoriach (np. w przedziale od 30 do 50%) (por. Wykres 6). Co prawda, w grupie wnioskodawców

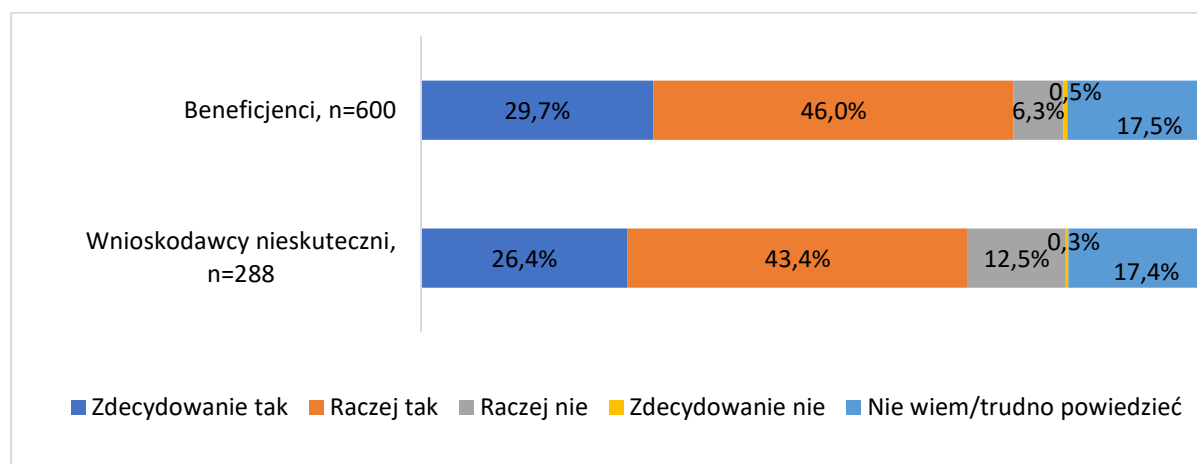
---

<sup>87</sup> Warto podkreślić jednak, że omawiane efekty w postaci wzrostu innowacyjności dotyczą jedynie istotnie niewielkiej grupy MSP w kraju – wedle danych GUS oraz SL2014 beneficjenci RPI stanowią jedynie 0,1% wszystkich MSP działających w kraju (bez uwzględniania jednoosobowych działalności gospodarczych).

nieskutecznych również zaszły zmiany w analogicznym okresie, jednak nie są one aż tak znaczne – zwłaszcza w przypadku najniższej kategorii udziału przychodów (tj. do 10%).

Uzyskane dotychczas wsparcie, a przede wszystkim uzyskane efekty, przyniosły także pozytywne zmiany w świadomości kadry zarządzającej MSP. Zgodnie z deklaracjami 85,8% badanych beneficjentów (n=606), którzy zakończyli projekty, ich realizacja już przyczyniła się do wzrostu świadomości zarządów firm co do korzyści płynących z wprowadzenia w firmie innowacyjnych rozwiązań. Dla porównania – wśród wnioskodawców nieskutecznych, którzy zrealizowali zaplanowane projekty, odsetek ten wyniósł 74,3% (n=70). Wysoce prawdopodobne, że te zmiany oraz pozytywne doświadczenia z uzyskanych efektów są jedną z głównych przyczyn tego, że blisko 3/4 badanych beneficjentów deklaruje, że w ciągu najbliższych 2 lat wprowadzi w firmie nowe, lub istotnie zmodyfikowane innowacje produktowe (Wykres 14) i/lub procesowe (Wykres 15). Wśród wnioskodawców nieskutecznych, którzy projekty zrealizowali, odsetek takich deklaracji jest o kilka p.p. niższy, ale mimo to również na wysokim poziomie. W tym kontekście warto przywołać wyniki licznych badań i publikacji<sup>88</sup>, w których autorzy wskazują, że główną barierą w prowadzeniu działalności innowacyjnej w MSP, jest bariera świadomościowa – rozumiana właśnie jako brak zrozumienia dla konieczności wprowadzania innowacji – oraz bariera kompetencyjna, czyli brak odpowiedniej wiedzy wśród przedsiębiorców.

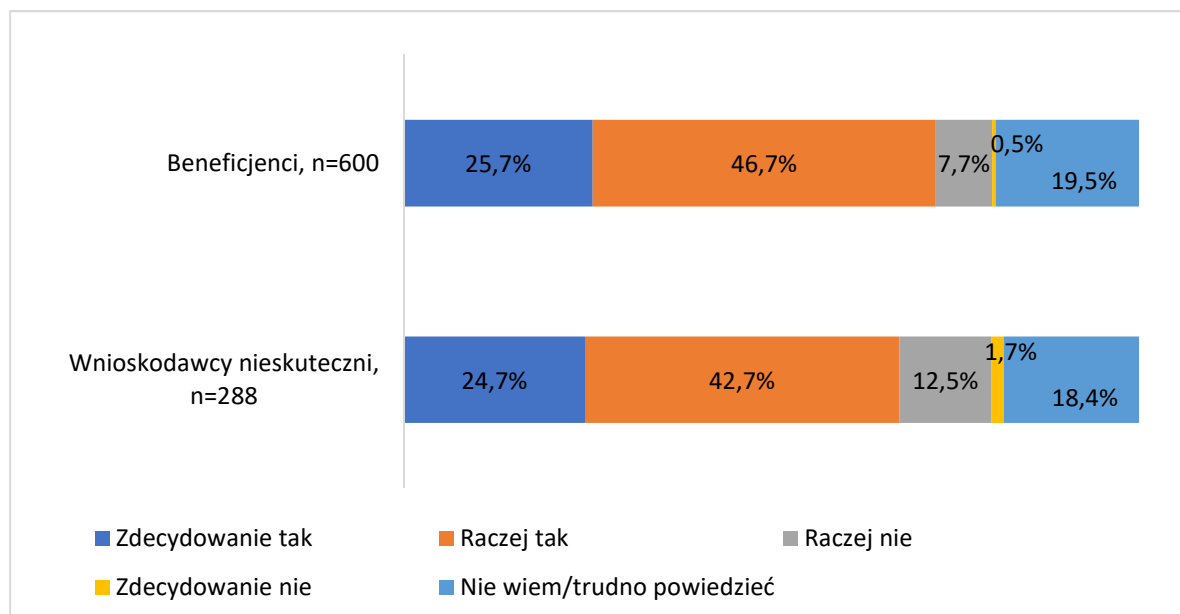
*Wykres 14 Plany beneficjentów / nieskutecznych wnioskodawców w zakresie wprowadzania kolejnych innowacji produktowych w okresie najbliższych 2 lat*



Źródło: CAWI/CATI z beneficjentami i wnioskodawcami nieskutecznymi RPI. Pomiar końcowy.

<sup>88</sup> Patrz: J. Rudawska, *Barriere działalności innowacyjnej w sektorze przedsiębiorstw. Studium przypadku*, Kielce 2017; M. Stawicka, *Barriere innowacyjności małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce*, Warszawa 2017; M. Dunicz, J. Wychowanek, *Barriere innowacyjności w małych i średnich przedsiębiorstwach*, Wałbrzych 2015; *Badanie przedsiębiorstw oraz instytucji otoczenia biznesu w ramach projektu "Współpraca na rzecz budowania zdolności innowacyjnych przedsiębiorstw w regionie kujawsko-pomorskim"*, Accreo Bussiness Consulting i Instytut Badawczy IPC Agnieszka Kotlińska, 2012.

Wykres 15 Plany beneficjentów / nieskutecznych wnioskodawców w zakresie wprowadzania kolejnych innowacji procesowych w okresie najbliższych 2 lat



Źródło: CAWI/CATI z beneficjentami i wnioskodawcami nieskutecznymi RPI. Pomiar końcowy.

Osiągane w projektach efekty mogą także wpływać w dłuższej perspektywie na zmiany w szerszym kontekście – tj. na wzrost odsetka innowacyjnych MSP w kraju, który przez wiele lat był na zbliżonym poziomie, a w ostatnich latach zaczął wzrastać. Jak wskazywały bowiem badania GUS<sup>89</sup>, w latach 2013-2015 w porównaniu do lat 2012-2014 w przedsiębiorstwach przemysłowych odnotowano niewielki wzrost udziału przedsiębiorstw aktywnych innowacyjnie<sup>90</sup> (z 18,6% do 18,9%). W usługach natomiast wskaźnik ten zmniejszył się o 1,7 p.p. (z 12,3% do 10,6%). Z kolei udział przedsiębiorstw przemysłowych i usługowych innowacyjnych<sup>91</sup> w latach 2013-2015 w ogólnej liczbie tych przedsiębiorstw wyniósł odpowiednio 17,6% i 9,8% (w porównaniu z latami 2012-2014 zwiększył się jedynie o 0,1 p.p. w przemyśle, natomiast w usługach zmniejszył się o 1,6 p.p.). Za to w latach 2016-2018 zanotowano w tym zakresie istotny wzrost: udział przedsiębiorstw aktywnych innowacyjnie w sektorze przedsiębiorstw przemysłowych wyniósł 26,1%, a w usługach – 21%; z kolei udział przedsiębiorstw innowacyjnych w sektorze przedsiębiorstw przemysłowych wyniósł 24%, a w usługach – 19,6%. Wszystkie te uśrednione dane uwzględniają jednak duże firmy. Dlatego poniżej (Tabela 20) przedstawiono dane wyłącznie dla małych i średnich przedsiębiorstw (w opracowaniach GUS brak bowiem danych dla mikroprzedsiębiorstw).

<sup>89</sup> Działalność innowacyjna przedsiębiorstw w latach 2012-2014, GUS, 2015; Działalność innowacyjna przedsiębiorstw w latach 2013-2015, GUS, 2016; Działalność innowacyjna przedsiębiorstw w latach 2016-2018, GUS, 2020.

<sup>90</sup> Przedsiębiorstwo aktywne innowacyjnie to takie, które w badanym okresie wprowadziło przynajmniej jedną innowację produktową, lub procesową, lub realizowało w tym okresie przynajmniej jeden projekt innowacyjny, który został przerwany, lub zaniechany w trakcie badanego okresu (niezakończony sukcesem), lub nie został do końca tego okresu ukończony (tzn. jest kontynuowany).

<sup>91</sup> Przedsiębiorstwo innowacyjne w zakresie innowacji produktowych i procesowych jest to przedsiębiorstwo, które w badanym okresie wprowadziło na rynek przynajmniej jedną innowację produktową, lub procesową (nowy, lub istotnie ulepszony produkt bądź nowy, lub istotnie ulepszony proces).

Tabela 20 Małe i średnie przedsiębiorstwa aktywne innowacyjnie oraz innowacyjne w latach 2013-2018

	Małe przedsiębiorstwa	Małe przedsiębiorstwa	Średnie przedsiębiorstwa	Średnie przedsiębiorstwa
	lata: 2013-2015	lata: 2016-2018	lata: 2013-2015	lata: 2016-2018
Przedsiębiorstwo przemysłowe – aktywne innowacyjnie	11,5%	18,7%	33,5%	40,1%
Przedsiębiorstwo usługowe – aktywne innowacyjnie	8,2%	17,7%	18,5%	32,5%
Przedsiębiorstwo przemysłowe – innowacyjne	10,6%	17,0%	31,3%	37,2%
Przedsiębiorstwo usługowe – innowacyjne	7,6%	16,6%	17,0%	30,4%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Działalność innowacyjna przedsiębiorstw w latach 2013-2015*, GUS, 2016; *Działalność innowacyjna przedsiębiorstw w latach 2016-2018*, GUS, 2020.

Jak widać, we wszystkich kategoriach zanotowano istotny – nierzadko dwukrotny – wzrost. Należy przy tym podkreślić jednak, że prezentowane przez GUS statystyki dotyczą innowacji definiowanych możliwie szeroko (tj. rozwiązań nowych dla firmy)<sup>92</sup>, podczas gdy w ramach analizowanych działań/poddziałów RPO najczęściej preferowano innowacje w skali co najmniej regionu. Obserwowany wzrost może być wynikiem dostępności licznych form wsparcia bezpośrednio kierowanych do firm - wspierających rozwój innowacyjnych produktów/usług i procesów. Wsparcie publiczne może być bowiem istotnym czynnikiem ograniczającym – identyfikowaną w różnych badaniach i publikacjach<sup>93</sup> – niechęć przedsiębiorców do ponoszenia pełnego finansowego ryzyka związanego z tego typu inwestycjami. Wniosek taki pozostaje zgodny także z wynikami wcześniej

<sup>92</sup> 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.

<sup>93</sup> Patrz: J. Rudawska, *Bariery działalności innowacyjnej w sektorze przedsiębiorstw. Studium przypadku*, Kielce 2017; M. Stawicka, *Bariery innowacyjności małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce*, Warszawa 2017; M. Dunicz, J. Wychowanek, *Bariery innowacyjności w małych i średnich przedsiębiorstwach*, Wałbrzych 2015; *Badanie przedsiębiorstw oraz instytucji otoczenia biznesu w ramach projektu "Współpraca na rzecz budowania zdolności innowacyjnych przedsiębiorstw w regionie kujawsko-pomorskim"*, Accreo Bussiness Consulting i Instytut Badawczy IPC Agnieszka Kotlińska, 2012.

prowadzonych badań. W jednym z nich<sup>94</sup>, przedsiębiorcy wprost przyznawali, że brak, lub niewielkie budżety na innowacje to głównie wynik braku zewnętrznego wsparcia (np. unijnego). Z kolei w innym raporcie<sup>95</sup> - opierając się na badaniu kontryfaktycznym - wskazano, że to wnioskodawcy skuteczni (w perspektywie finansowej 2007-2013) relatywnie częściej, niż podmioty wybrane do grupy kontrolnej, wprowadzali na rynek nowe produkty, usługi, lub procesy. Wprowadzone innowacje były jednak w większości przypadków oferowane, lub stosowane przez konkurencję.

Powyższe dane i informacje pozwalają stwierdzić, że zaprojektowane wsparcie jest ukierunkowane na rozwój innowacyjnych produktów/usług oraz procesów. Zarówno kryteria dopuszczające jak i premijujące akcentują innowacyjność projektu nadając jej wysoką wagę. Skuteczność przyjętych rozwiązań jest jednak zróżnicowana. Z jednej strony, jakość realizowanych projektów poprawia się (przede wszystkim względem poprzedniej perspektywy finansowej); realizowane projekty powodują wprowadzanie do ofert firm nowych/ulepszonych produktów/usług i procesów, a część z nich nie była dostępna na rynku w chwili ich wprowadzania; wzrasta udział przychodów firm z tytułu sprzedaży nowych/ulepszonych produktów/usług i procesów; wzrasta świadomość zarządów firm z zakresu korzyści płynących z wprowadzenia w firmie innowacyjnych rozwiązań oraz chęć do podejmowania kolejnych innowacyjnych projektów; otrzymane dofinansowanie przełożyło się także na wzrost nakładów własnych beneficjentów na działalność innowacyjną. Z drugiej strony określone w obecnej perspektywie finansowej formy oraz warunki dość wolno przyczyniają się do stopniowego ograniczania (względem poprzedniej perspektywy finansowej) występowania zjawiska tzw. innowacyjności fasadowej; w części projektów innowacje nadal nie są traktowane priorytetowo, a największy nacisk w dalszym ciągu kładziony jest na inwestycje w środki trwałe; większość badanych interesariuszy relatywnie słabo ocenia także aktualne powiązanie wyników prac B+R z wdrażanymi rozwiązaniami innowacyjnymi. Warto wspomnieć także, że omówione wyżej efekty w postaci wzrostu innowacyjności dotyczą jedynie niewielkiej grupy MSP w kraju – wedle danych GUS oraz SL2014, beneficjenci RPI stanowią jedynie 0,1% wszystkich MSP działających w kraju (bez uwzględniania jednoosobowych działalności gospodarczych), co powoduje, że analizowane zmiany i ich skala nie muszą mieć istotnego przełożenia na zmiany (wzrost) wskaźników dotyczących innowacyjności firm i analizowanych w statystyce publicznej.

W kontekście takich wniosków, pozytywnie można ocenić rozwiązania wprowadzone do RPO na lata 2014-2020 – tj. stosowanie różnego rodzaju preferencji dla innowacji na odpowiednim poziomie (np. co najmniej w skali regionu, czy kraju), mimo poruszanych wcześniej wątpliwości i wskazywanych trudności występujących po stronie wnioskodawców w udokumentowaniu faktu, że dany produkt/usługa, lub proces jest innowacyjny na wymaganym poziomie. W trakcie wywiadów prowadzonych z przedstawicielami IZ/IP RPO pojawiały się sugestie, by w przyszłych konkursach, w kolejnej perspektywie finansowej, wprowadzić jako kryterium obowiązkowe określony (np. regionalny) poziom innowacji i tylko na takie przedsięwzięcia przeznaczać wsparcie. Wówczas na etapie oceny merytorycznej można by dodatkowo przyznawać punkty za wyższe poziomy

---

<sup>94</sup> Badanie przedsiębiorstw oraz instytucji otoczenia biznesu w ramach projektu "Współpraca na rzecz budowania zdolności innowacyjnych przedsiębiorstw w regionie kujawsko-pomorskim", Accreo Bussiness Consulting i Instytut Badawczy IPC Agnieszka Kotlińska, 2012.

<sup>95</sup> Ocena efektów realizacji Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Pomorskiego na lata 2007-2013, IMAPP, IBS, 2017.

innowacyjności. Decyzja o wprowadzeniu takich zmian powinna być uzależniona od poziomu innowacyjności MSP w danym regionie – tzn. kryterium takie mogłyby wprowadzić tylko te regiony, gdzie występuje wysoki potencjał innowacyjny wśród potencjalnych wnioskodawców.

Wzrost poziomu innowacyjności wdrażanych rozwiązań może być zapewniony poprzez planowane szersze wykorzystanie interwencji kompleksowo wspierającej prace B+R i wdrażanie ich wyników (połączenie wsparcia z CT1 i CT3). W ocenie licznych interesariuszy biorących udział w badaniu, istotne będzie jednak takie zaprojektowanie warunków wsparcia, by zapewnić silny związek między przedmiotem prac B+R a wydatkami inwestycyjnymi, które będą planowane przez wnioskodawców w tych projektach (wnioskodawca powinien wykazać ich wzajemną komplementarność/synergę). Kolejnym warunkiem mogłoby być finansowanie tylko tych projektów, w ramach których prace B+R są prowadzone przez samego wnioskodawcę albo na jego zlecenie przez jednostkę naukową – zabronione powinno być zaś kupowanie wyników badań. Eksperti oceniający WoD postulują z kolei wprowadzenie kryterium oceny, które będzie weryfikowało udział kosztów kwalifikowalnych ponoszonych na B+R w całkowitej wartości dofinansowania projektu, tak by koszty przeznaczone na wdrożenie nie stanowiły zdecydowanej części wszystkich wydatków kwalifikowalnych.

Eksperti oraz przedstawiciele niektórych IZ/IP RPO wskazują także na zasadność wprowadzenia zmian w procesie oceny projektów. Po pierwsze, warto zweryfikować zasadność/celowość przedstawiania w przyszłości przez wnioskodawców opinii o innowacyjności. W przypadku pozostawienia tego wymogu, warto wykorzystać rozwiązania już aktualnie stosowane przez część regionów, np. szczegółowe określenie charakteru podmiotów/instytucji, które mogą takie opinie wystawić, czy przygotowanie struktury takiego dokumentu. Po drugie, warto szerzej wykorzystywać panele eksperckie na etapie oceny projektów innowacyjnych (na wzór tych stosowanych do oceny projektów B+R). W opinii badanych, panele takie – stosowane, z uwagi na czas i koszty, wyłącznie do oceny wybranych kryteriów merytorycznych - istotnie wpływać będą na jakość projektów, zwłaszcza w sytuacji, gdy po ich przeprowadzeniu wnioskodawca będzie miał możliwość wprowadzenia zmian we wniosku – zgodnie z zaproponowanymi podczas panelu rekomendacjami. W panelach takich mogliby brać także udział autorzy przygotowywanych opinii o innowacyjności jako osoby reprezentujące wnioskodawców.

Wśród innych propozycji zwiększenia skuteczności i efektywności udzielanego wsparcia w przyszłości, można wskazać na możliwość bardziej powszechnego stosowania kryterium łączącego przychód/dochód uzyskiwany z wdrożonej innowacji z otrzymanym dofinansowaniem w formie dotacji w formie pomocy zwrotnej. W przypadku, gdy projekt nie uzyskuje deklarowanego poziomu przychodów/dochodów, konieczny byłby zwrot określonej części dotacji. W opinii ekspertów (członków KOP), wykorzystywanie takiego mechanizmu musi wiązać się jednak z tym, że określone efekty (np. uzyskiwany dochód/przychód) powinny być osiągnięte w przeciągu kilku (3-5) lat od momentu zakończenia projektów – czyli np. w okresie trwałości. W naszej ocenie, stosowanie tego kryterium może być jednak ryzykowne zważywszy na aktualne problemy beneficjentów z osiągnięciem wskaźnika odpowiadającego temu właśnie kryterium.

Rozwiązaniem, które w skali poszczególnych Programów mogłoby podnieść efektywność interwencji jest większe wykorzystywanie pomocy zwrotnej we wspieraniu innowacyjnych projektów. W tym przypadku trzeba mieć na względzie, iż wprowadzanie innowacji wiąże się zazwyczaj z ryzykiem dla firmy – z tego powodu dotychczas najczęściej wykorzystywano wsparcie dotacyjne. Jednakże mając



na uwadze, że w ramach projektów wdrażane są innowacje na różnym poziomie, można przyjąć, że i poziomy ryzyka są zróżnicowane. Przykładowo najbardziej ryzykowne są innowacje unikalne w skali świata, lub kraju, oparte na wynikach prac B+R, a najmniejszym ryzykiem obarczone są innowacje na poziomie firm, które sprawdziły się u konkurencji. Oferta instrumentu dotacyjnego mogłaby zatem motywować firmy do wdrażania wysoko innowacyjnych produktów i technologii. Z kolei, przedsiębiorstwom nastawionym na wdrażanie innowacji imitacyjnych (przede wszystkim innowacji na poziomie firmy) można byłoby oferować tylko wsparcie w formie pomocy zwrotnej. Pośrednim rozwiązaniem może być połączenie obu instrumentów w mechanizm, w którym udział dotacji - w całkowitym dofinansowaniu - rośnie wraz ze wzrostem poziomu wdrażanej innowacji. Dodatkowo, dotacja mogłaby podlegać zwrotowi (w całości, lub części) w przypadku niezrealizowania przez beneficjenta określonych w umowie o dofinansowanie celów dodatkowych projektu, np. stworzenia kolejnych miejsc pracy, uzyskania odpowiedniego poziomu dochodów z wdrożonych innowacji.

### Zwiększenie zatrudnienia w MSP

Zwiększenie zatrudnienia jest oczekiwanym rezultatem wsparcia bezpośredniego MSP w niemal wszystkich RPO. Większość działań opatrzonych jest wskaźnikami rezultatu, lub produktu odnoszącymi się do tworzenia nowych miejsc pracy. W 14 z 16 RPO w działaniach/poddziałaniach, w których wspierano MSP, i gdzie występowała RPI, mierzony jest wskaźnik „*Wzrost zatrudnienia we wspieranych przedsiębiorstwach*”. Nie pojawił się on jedynie w założeniach programowych SZOOP województwa łódzkiego oraz województwa pomorskiego.

W niemal wszystkich RPO kryteria wyboru projektów premią tworzenie miejsc pracy (wyjątek stanowią RPO województw: pomorskiego, podlaskiego). W większości RPO wśród kryteriów oceny projektów w działaniach/poddziałaniach, w których wspierano MSP, i gdzie występowała RPI znajdowały się kryteria dotyczące wpływu realizowanych projektów na wzrost zatrudnienia. W województwie kujawsko-pomorskim w Poddziałaniu 1.6.2 *Wpieranie tworzenia i rozszerzania zaawansowanych zdolności w zakresie rozwoju produktów i usług* zastosowano kryterium premiujące zwiększanie zatrudnienia i jednocześnie uwzględniające jakość powstałych miejsc pracy – dotyczące zatrudnienia wysoko wykwalifikowanego personelu. Podobne rozwiązania zastosowano w województwie lubelskim, w którym również punktowano zatrudnienie personelu wysoko wykwalifikowanego (Działanie 3.3 *Przedsiębiorstwa odpryskowe*).

W konkursach niektórych działań i poddziałań punktacja za utworzenie nowych miejsc pracy była uzależniona od wielkości przedsiębiorstwa:

- RPO województwa kujawsko-pomorskiego (Poddziałanie 1.6.2 *Wpieranie tworzenia i rozszerzania zaawansowanych zdolności w zakresie rozwoju produktów i usług*),
- RPO województwa lubelskiego (Działanie 3.7. *Wzrost konkurencyjności MSP*),
- RPO województwa łódzkiego (Poddziałanie 2.3.1 *Zwiększenie konkurencyjności MSP*),
- RPO województwa mazowieckiego (Działanie 3.3 *Innowacje w MSP*),
- RPO województwa podkarpackiego (Poddziałanie 1.4.1 *Dotacje bezpośrednie*).

W pozostałych RPO kryterium to stanowiło kryterium, za które wnioskodawca mógł zdobyć jedynie kilka punktów - w takich przypadkach premiovane było utworzenie jednego, lub więcej dodatkowych

etatów w wyniku realizowanego projektu. W dwóch województwach kryterium dotyczące utworzenia nowych miejsc pracy w wyniku wdrożenia projektu wpisane zostało również jako kryterium rozstrzygające w sytuacji, kiedy kilka projektów otrzyma taką samą liczbę punktów – w RPO województwa lubelskiego (dofinansowanie otrzymywał projekt, w wyniku którego powstało więcej miejsc pracy, a dodatkowo kryterium rozstrzygającym była stopa bezrobocia w powiecie) oraz RPO województwa warmińsko-mazurskiego (gdzie kryterium to było kryterium dodatkowym premiującym).

Innym kryterium, pojawiającym się w niektórych RPO, mającym na celu zwiększenie wpływu realizowanych projektów na wzrost zatrudnienia, było premiowanie projektów realizowanych na obszarach o wysokiej stopie bezrobocia. Województwa stosujące dodatkowe kryterium związane z umiejscowieniem projektu na obszarze o wysokiej stopie bezrobocia to:

- Kujawsko-pomorskie (Poddziałanie 1.4.3 *Rozwój infrastruktury na rzecz rozwoju gospodarczego* i 1.6.2 *Wpieranie tworzenia i rozszerzania zaawansowanych zdolności w zakresie rozwoju produktów i usług*),
- Lubelskie (Działanie 3.3 *Przedsiębiorstwa odpryskowe* i 3.7 *Wzrost konkurencyjności MSP*),
- Świętokrzyskie (Działanie 2.5 *Wsparcie inwestycyjne sektora MSP*).

W województwie zachodniopomorskim całe Działanie 1.6 *Tworzenie nowych miejsc pracy na obszarze Specjalnej Strefy Włączenia* dedykowane zostało obszarom województwa o najbardziej niekorzystnej sytuacji gospodarczo-społecznej. Obok kryterium dopuszczającego dotyczącego utworzenia min. 10 miejsc pracy w wyniku realizacji inwestycji, można otrzymać dodatkowe punkty za nowe miejsca pracy powyżej minimalnej liczby, a także za wspieranie lokalnego rynku pracy (zatrudnienie mieszkańców zameldowanych w danej gminie, zatrudnienie pracowników posiadających zawód zgodny z kierunkami kształcenia realizowanymi na terenie powiatu), a także oferowanie zarobków wyższych niż minimalne wynagrodzenie.

Analiza wartości osiągniętych wskaźników dotyczących zatrudnienia w projektach do tej pory zakończonych (stan na 12.02.2020) wskazuje na wysoki poziom realizacji. W przypadku wskaźnika kluczowego rezultatu „*Wzrost zatrudnienia we wspieranych przedsiębiorstwach (CI 8) [EPC]*” stan jego realizacji w projektach zakończonych w momencie przeprowadzania niniejszej ewaluacji wyniósł ogółem 87%. Jak wynika z wywiadów z przedstawicielami IZ/ IP RPO czynnik ten należy przypisać ogólnym trudnościom z rekrutacją pracowników, wynikającym z wzrostu koniunktury na rynku polskim. Spośród badanych beneficjentów, zaledwie 2,3% deklaruje, że w związku z automatyzacją produkcji nastąpiła redukcja zatrudnienia w ich przedsiębiorstwach.

Najwyższy stopień osiągnięcia tego wskaźnika wśród projektów zakończonych osiągnięto w województwach: warmińsko-mazurskim (niemal 105% zakładanej wartości wskaźnika) oraz kujawsko-pomorskim (101% zakładanej wysokości wskaźnika), podkarpackim i śląskim (odpowiednio 100% i 99% zakładanej wartości wskaźnika). Najmniejszy stopień realizacji tego wskaźnika wśród projektów zakończonych w momencie przeprowadzania niniejszej ewaluacji wystąpił w województwie małopolskim i wyniósł 11%, w województwie opolskim zaś stopień realizacji tego wskaźnika wyniósł zaledwie 39%. Zdaniem badanych ekspertów problem z osiągnięciem wskaźnika deklarują głównie małe i średnie przedsiębiorstwa, zakładające zwiększenie zatrudnienia o więcej niż 3 osoby. Mniejsze

ryzyko nieosiągnięcia zakładanej w projektach wartości docelowej wskaźnika – w opinii badanych ekspertów – generują wsparte przedsiębiorstwa z sektora usług.

Wskaźnik rezultatu kluczowego „*Liczba nowo utworzonych miejsc pracy - pozostałe formy [EPC]*” kształtował się na poziomie realizacji 89%. Pełny (100%) stopień realizacji wskaźnika rezultatu *Liczba nowo utworzonych miejsc pracy - pozostałe formy [EPC]* w projektach zakończonych miał miejsce w niemal wszystkich regionach, w których był on monitorowany, z wyjątkiem województwa łódzkiego, gdzie osiągnięto 90% wysokości wskaźnika, zakładanej w projektach zakończonych oraz województwa mazowieckiego, w którym wykazano osiągnięcie zaledwie 44% zakładanej wysokości wskaźnika.

Na chwilę obecną nie zidentyfikowano zagrożenia nieosiągnięcia zakładanych wartości wskaźników. Wskazują na to zarówno wypowiedzi przedstawicieli IZ/IP RPO, jak też analiza pozytywnych osiągnięć wskaźników w projektach dotychczas zakończonych.

Jak podkreślają eksperci oceniający wnioski o dofinansowanie, problem ze spełnieniem kryteriów dotyczących zatrudnienia często sprawia więcej trudności mniejszym przedsiębiorcom, bowiem w zależności od skali przedsiębiorstwa utworzenie nowego miejsca pracy wiąże się z zupełnie innymi kosztami w skali firmy. W ocenie ekspertów szczególnie nierówna jest rywalizacja pomiędzy mikroprzedsiębiorstwami i średnimi przedsiębiorstwami. W związku z tym kryterium zatrudnieniowe może być kryterium defaworyzującym mniejsze przedsiębiorstwa w stosunku do przedsiębiorstw większych. Inni eksperci poddają w wątpliwość zasadność stosowania kryterium wspierającego zatrudnienie, zwracając uwagę na opozycję między tym kryterium a wspieraniem konkurencyjności przedsiębiorstw. Padły opinie, że w wyniku automatyzacji produkcji nieuchronnie spada zatrudnienie na liniach produkcyjnych, nieznacznie tylko rekompensowane wzrostem zatrudnienia w działach marketingu, czy sprzedaży. Zwracano uwagę, iż waga przyznawana tym kryteriom jest za duża, w sytuacji, gdy przekracza ona 1/6 ogólnej punktacji i może prowadzić do tworzenia sztucznych miejsc pracy, nie wynikających z logiki przedsiębiorstwa.

Badani eksperci oceniający wnioski, podkreślają względną niespójność logiki interwencji w regionach. W dużej części województw dopuszczane, lub premiowane były projekty dążące do podniesienia efektywności działalności gospodarczej (poprzez wdrożenie TIK, czy odpowiednie gospodarowanie zasobami naturalnymi), co może stać w sprzeczności z tworzeniem nowych miejsc pracy – często inwestycje związane z automatyzacją, a co za tym idzie redukcją miejsc pracy, postrzegane są jako te najskuteczniej obniżające koszty działalności gospodarczej. Jak zauważają eksperci, często w perspektywie bardziej długofalowej innowacje przekładają się na miejsca pracy, zaś w perspektywie krótkofalowej kryteria dotyczące zatrudnienia mogą być hamujące dla rozwiązań innowacyjnych. Można oczekiwać, iż wdrażanie innowacji będzie skutkowało powstawaniem nowych miejsc pracy w perspektywie długofalowej. Jak pokazują bowiem dotychczasowe badania dotyczące zatrudnienia w przedsiębiorstwach nowoczesnej gospodarki<sup>96</sup>, innowacyjne przedsiębiorstwa, nastawione na eksport, nowe technologie i outsourcing zwiększają zatrudnienie znacznie szybciej niż tradycyjne przedsiębiorstwa. Wydaje się więc, że zatrudnienie we wspieranych MSP wzrośnie w konsekwencji poprawy ich konkurencyjności. Należy w tym miejscu podkreślić, że zgodnie z deklaracjami

---

<sup>96</sup> ADP Polska, Raport Zatrudnienie w Nowoczesnej Gospodarce Q1 2018, Zatrudnienie w Nowoczesnej Gospodarce Q2 2018, Anita Błaszczak, „Nowoczesne firmy kuszą lepiej”, Rzeczpospolita 14.08.2018 (<https://www.rp.pl/Rynek-pracy/308139906-Nowoczesne-firmy-kusza-lepiej.html>)

respondentów - zatrudnienie w przedsiębiorstwach będących beneficjentami wsparcia RPI wzrosło od roku złożenia WoD o 17%, podczas gdy w grupie beneficjentów nieskutecznych odsetek ten wyniósł 11%. Średnia wielkość wspartych przedsiębiorstw ze względu na liczbę pracowników wzrosła z 49,3 osób do 57,3 osób.

Przegląd systematyczny raportów z ewaluacji przeprowadzonych na potrzeby przeglądu śródkresowego wskazuje na brak znaczącego ryzyka nieosiągnięcia zakładanego w projektach przyrostu miejsc pracy w wyniku wsparcia we wszystkich regionach. Na przykład w województwie wielkopolskim przewidziano ponad dziesięciokrotne przekroczenie wartości docelowych wskaźnika kluczowego *Wzrost zatrudnienia we wspieranych przedsiębiorstwach*<sup>97</sup>. W pozostałych regionach również prognozowane jest przekroczenie wartości docelowej przedmiotowego wskaźnika RPO na koniec obecnej perspektywy finansowej. Podobne wnioski można wyciągnąć z przeglądu systematycznego przeprowadzonych badań ewaluacyjnych dotyczących interwencji ukierunkowanych na wsparcie MSP w perspektywie 2007-2013. Stanowią one, że w większości województw wskaźniki zatrudnieniowe osiągnięto na poziomie przekraczającym zakładane wartości.

Już w raporcie cząstkowym, analizując okres 2015-2017, stwierdzono, że **przyznanie RPI wywołuje efekt w postaci zwiększenia średniego poziomu zatrudnienia we wspartych przedsiębiorstwach o około 3 etaty**. Wniosek ten potwierdzono rozszerzając okres objęty analizami o rok 2018. Oszacowano, że tysiąc złotych dofinansowania przynosił zwiększenie średniego rocznego poziomu zatrudnienia w latach 2015-2018 o średnio 0,0091 etatu. Rezultat ten można również przedstawić odwracając operację dzielenia, czyli obliczając nakłady publiczne przypadające na 1 etat. W ten sposób, analizując okres 2015-2018, oszacowano, że **109,5 tys. wypłaconego dofinansowania generowało średnio 1 dodatkowy etat istniejący przez rok** (Tabela 21).

*Tabela 21 Oszacowania efektu netto RPI (średnie zatrudnienie w latach 2015-2018)*

Wskaźnik (okres)	Punktowe	Przedział ufności – dolna granica	Przedział ufności – górna granica	Na 1 tys. zł dofinansowania (średniego na lata 2015-2018)
Przeciętna liczba zatrudnionych w etatach (średnia z lat 2015-2018)	+2,4	+0,3	+4,6	+0,0091
Pracujący w osobach na koniec roku (średnia z lat 2015-2018)	+3,0	+0,8	+5,3	+0,0113

*Oszacowania dla beneficjentów RPI, którzy ponieśli wydatki objęte dofinansowaniem w latach 2015-2017 i zakończyli projekt najpóźniej w roku 2017.*

*Przyjęto poziom ufności 95%.*

*Źródło: analizy kontrfaktyczne przeprowadzone na danych zebranych za pomocą sprawozdania SP.*

<sup>97</sup> Ewaluacja mid-term WRPO na potrzeby przeglądu śródkresowego, Evalu, WYG, WISE 2019

Wyniki analiz kontrfaktycznych pokazują również, że **efekt zatrudnieniowy w postaci nowych miejsc pracy utrzymywał się, a nawet nasilał po zakończeniu projektu**. Analizując liczbę pracujących w dniu **31 grudnia 2018 roku**, dla projektów zakończonych najpóźniej w roku 2017, stwierdzono, że **regionalna pomoc inwestycyjna zwiększyła liczbę zatrudnionych w przedsiębiorstwie o średnio 7,1** (Tabela 22). Nie miała natomiast istotnego wpływu na kwoty przeznaczane na wynagrodzenia. Sugeruje to, że RPI nie ma wpływu na jakość miejsc pracy (wbrew temu, co można by wywnioskować z niektórych przeprowadzonych wywiadów).

*Tabela 22 Oszacowania efektu netto RPI (zatrudnienie w roku 2018)*

Wskaźnik (okres)	Punktowe	Przedział ufności – dolna granica	Przedział ufności – górna granica	Na 1 tys. zł dofinansowania
Przeciętna liczba zatrudnionych w etatach (2018)	+6,3	+2,7	+9,9	+0,0060
Pracujący w osobach (na koniec 2018)	+7,1	+3,5	+10,7	+0,0067
Koszty wynagrodzeń w przeliczeniu na 1 pracującego (2018)	-1,5 tys. zł	-4,2 tys. zł	+1,2 tys. zł	-

*Oszacowania dla beneficjentów RPI, którzy ponieśli wydatki objęte dofinansowaniem w latach 2015-2017 i zakończyli projekt najpóźniej w roku 2017.*

*Przyjęto poziom ufności 95%.*

*Źródło: analizy kontrfaktyczne przeprowadzone na danych zebranych za pomocą sprawozdania SP.*

**Zatrudnieniowy efekt netto RPI był zróżnicowany w poszczególnych RPO.** W RPO województw dolnośląskiego i śląskiego w ogóle nie stwierdzono istotnego efektu zatrudnieniowego. Natomiast w RPO województwa wielkopolskiego efekt ten był szczególnie duży, sięgające 10,9 dodatkowych osób zatrudnionych na koniec 2018 roku i 4,5 dodatkowego etatu średnio w latach 2015-2018.

**Zatrudnieniowy efekt netto różnił się również ze względu na wysokość dofinansowania i zakres interwencji.** Przeprowadzone technikami kontrfaktyczne symulacje pokazują, że gdyby takim samym beneficjentom jak ci, którzy otrzymali dofinansowanie w wysokości powyżej 1 miliona złotych, przyznać regionalną pomoc inwestycyjną w wysokości poniżej 500 tysięcy złotych, to w latach 2015-2018 stworzyliby średnio 6,6 etatu mniej. Łącznie na przestrzeni tych lat oznaczałoby to zmniejszenie liczby miejsc pracy o około 26 etatolat. Warto dodać, że różnica w średniej wartości dofinansowania między analizowaną kategorią beneficjentów, którzy otrzymali dotacją przekraczającą 1 milion złotych, a analizowaną kategorią beneficjentów, którzy otrzymali dotację w wysokości poniżej 500 tysięcy złotych, wynosi około 1,6 milionów złotych, a liczba ta po podzieleniu przez około 26 etatolat daje 60 tysięcy złotych (Tabela 42, Załącznik 7.3). Można więc powiedzieć, że przyznanie wysokiego dofinansowania pozwoliło na generowanie zatrudnienia przy jednostkowym koszcie 60 tysięcy złotych na etatorok (czyli każde 60 tysięcy złotych dodatkowo wypłaconego dofinansowania miało skutek w postaci istnienia średnio jednego pełnoetatowego miejsca pracy przez rok). Daje to

podstawę do wniosku, że **regionalna pomoc inwestycyjna o wysokiej wartości jest skutecznym i efektywnym kosztowo sposobem generowania miejsc pracy.**

Należy jednak podkreślić, że badanie efektów RPO województwa pomorskiego na lata 2007-2013 wykazało, że mimo przyrostu miejsc pracy wynikających z logiki interwencji RPO województwa pomorskiego na lata 2007-2013, ogólny poziom zatrudnienia w MSP w województwie spadał po zakończeniu okresu programowania. Jak wynika z badania ewaluacyjnego „Ewaluacja pomocy publicznej PARP w ramach Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój, 2014-2020”<sup>98</sup> w istocie realizowane przez beneficjentów projekty mogą mieć przełożenie na wielkość zatrudnienia (choć to raczej skutek ogólnego wzrostu zatrudnienia obserwowanego na poziomie gospodarki). Natomiast trudno przypisać te zmiany bezpośrednio do wsparcia publicznego – najprawdopodobniej bowiem firmy rozwijałyby się pod względem wielkości zatrudnienia, również w sytuacji jego braku. Wydaje się więc, iż zdiagnozowany w niniejszym badaniu wysoki efekt netto wsparcia RPI w kategoriach zwiększenia liczby miejsc pracy również po zakończeniu okresu trwałości wsparcia pozostaje w silnej zależności od koniunktury gospodarczej na rynku.

Ze względu na niewielką skalę wsparcia w stosunku do potrzeb i liczby firm w regionach (co dotyczy zarówno poprzedniej, jak i obecnej perspektywy), wpływ projektów RPI na poprawę sytuacji na regionalnych rynkach pracy będzie niewielki. Na przykład w województwie wielkopolskim na podstawie modelowania makroekonomicznego oszacowano, że wpływ bezpośrednich inwestycji sektora produkcyjnego na zatrudnienie jest ujemny sięgając o ok. 0,6% w odniesieniu do scenariusza bazowego, co wiąże się z głównie proproduktywnościowym charakterem podjętych działań. Tylko w początkowym okresie tj. w latach 2015-2017 r. wpływ na zatrudnienie był pozytywny, co wynikało z efektów bezpośrednich, a więc zatrudnienia w ramach prowadzonych projektów dodatkowego personelu. Efekt ten był jednak niewielki sięgając w szczytowym momencie (2016 r.) jedynie 0,2%. W miarę zbliżania się do końca programowania wskaźnik zatrudnienia maleje w związku z tym, że realizowane projekty dobiegają końca, a zatrudnione przy nich osoby tracą posadę. Wzrost kapitału ludzkiego pociąga za sobą jednocześnie wzrost produktywności pracujących, co przy niedostatecznym wzroście kapitału prywatnego zmniejsza popyt na pracę ze strony firm<sup>99</sup>. Jak wskazano w rozdziale 3.5.2 niniejszego raportu, wzrost zapotrzebowania na pracę w przemyśle i rolnictwie stymuluje nie tylko wzrost aktywności zawodowej i spadek bezrobocia, ale też realokację pracy z branż usługowych. Wraz z zakończeniem wdrażania programu, część miejsc pracy z nim związana z przyczyn popytowych zostaje zlikwidowana, co wiąże się z przejściowym wzrostem bezrobocia. Pozostałe jednak (wynikające ze zmian podażowych tj. dodatkowo zakumulowanego kapitału) utrzymują się, przez co wzrost zatrudnienia jest per saldo trwalszy od wpływu na PKB, odzwierciedlając wymóg trwałości stworzonych miejsc pracy.

### Zwiększenie zakresu internacjonalizacji działalności MSP

Zgodnie z zapisami UP, wsparcie w ramach CT3 wpływać powinno (bezpośrednio jak i pośrednio) na internacjonalizację MSP. W kilku RPO (np. warmińsko-mazurskim, dolnośląskim) występowanie tego efektu zostało uwzględnione w ramach osobnych/dedykowanych działań/poddziałów RPI, a w kilku

<sup>98</sup> Ewaluacja pomocy publicznej PARP w ramach Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój, 2014-2020, IDEA Instytut, IDEA Fundacja, Centrum Ewaluacji i Analiz Polityk Publicznych, 2019

<sup>99</sup> Ewaluacja mid-term WRPO na potrzeby przeglądu śródkresowego, Evalu, WYG 2019.

innych (np. lubelskim, podlaskim, pomorskim, czy śląskim) – wzmocnione zastosowanymi kryteriami wyboru projektów (preferującymi dodatkowo tego typu efekt). W tych czterech przypadkach kryteria takie były kryteriami fakultatywnymi, tzn. brak za nie punktów, nie skutkowało odrzuceniem wniosku. Z drugiej jednak strony, kryteria takie wpływały na całkowitą sumę uzyskanych przez wniosek punktów oraz mogły ułatwić zebranie wymaganej, minimalnej liczby punktów niezbędnych do tego, by projekt mógł w ogóle starać się o wsparcie. W ramach prowadzonych konkursów (bez względu na to, czy były one w ramach dedykowanych działań/poddziałań, czy nie) oceniano np.:

- Możliwość rozszerzenia działalności eksportowej wnioskodawcy w wyniku realizacji projektu,
- Wzrost sprzedaży eksportowej,
- Oddziaływanie projektu w obszarze eksportu – tj. zdobywanie nowych rynków, w tym wzrost aktywności eksportowej,
- Możliwość rozpoczęcia/rozwoju działalności eksportowej,
- Potencjał eksportowy uzyskanych w ramach inwestycji produktów,
- Możliwość rozwoju eksportu w ramach gałęzi gospodarki uznanych za RIS i/lub wzrostu współpracy w europejskich łańcuchach wartości<sup>100</sup>,
- Deklarację w zakresie zawarcia minimum 1 umowy z zagranicznym kontrahentem w określonym czasie od zakończenia projektu,
- Deklarację uzyskiwania przychodów ze sprzedaży produktów na eksport,
- Zasięg internacjonalizacji (np. kraje UE, kraje spoza UE, kraje spoza Europy).

Analizując wypowiedzi przedstawicieli instytucji regionalnych odpowiadających za programowanie, można stwierdzić, że w tych kilku przypadkach kwestia internacjonalizacji była faktycznie ważnym elementem interwencji w ramach projektów ukierunkowanych przede wszystkim na wzrost innowacyjności przedsiębiorstw. Co więcej – w przypadku województwa śląskiego stosowanie kryteriów dodatkowo punktujących ten aspekt, związane było również z tym, że w ramach RPO nie zaplanowano na etapie programowania osobnych działań wpisujących się w PI 3b (działania takie zostały dopiero dodane do RPO w wyniku przeprowadzonych negocjacji zmian w Programie<sup>101</sup>). W przypadku wydzielenia osobnych działań/poddziałań nastawionych na internacjonalizację, preferencje zyskiwały projekty realizowane w ramach inteligentnych specjalizacji regionu, co z kolei mogło oddziaływać na poziom innowacyjności w regionie.

Mimo że w sumie w niemal połowie RPO wspierano (bezpośrednio, lub pośrednio) internacjonalizację przedsiębiorstw, w ramach analizowanych w niniejszym badaniu działań, to odpowiadający temu kluczowy wskaźnik produktu *Liczba przedsiębiorstw wspartych w zakresie internacjonalizacji działalności [szt.]* został uwzględniony tylko w projektach realizowanych w ramach RPO województwa warmińsko-mazurskiego (wartość docelowa 55 szt.; wartość osiągnięta 33 szt.);

---

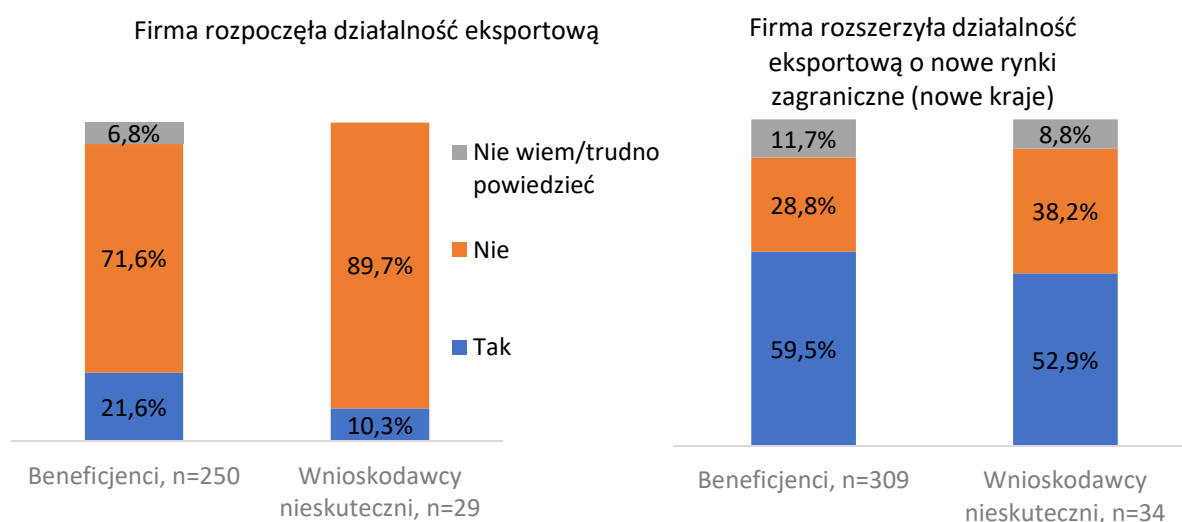
<sup>100</sup> Europejski łańcuch wartości rozumiany jest jako całość działań/ etapów wytwarzania danego produktu w ramach określonej dziedziny działalności przedsiębiorstwa, angażujący podmioty z krajów europejskich (w tym m.in. producentów surowców, dostawców, podwykonawców, dystrybutorów, klientów, dostawców usług posprzedażowych, jednostki odpowiadające za utylizację/ recykling itp.).

<sup>101</sup> Wersja RPO województwa śląskiego z dnia 21.08.2018r.

również kluczowy wskaźnik rezultatu *Przychody ze sprzedaży produktów na eksport [zł]* był dotychczas wykorzystywany tylko przez beneficjentów w jednym województwie – lubuskim. Jego wartość docelowa wynosi 1,75 mln zł, a osiągnięta wg stanu z końca lutego 2020 r. - 0 zł.

Monitorowane wskaźniki nie są zatem najlepszym źródłem informacji o efektach w zakresie poprawy internacjonalizacji wspartych MSP. W celu pogłębienia oceny warto zatem sięgnąć do badań ilościowych i jakościowych, realizowanych z beneficjentami oraz wnioskodawcami nieskutecznymi. 21,6% badanych beneficjentów wskazało, że realizacja inwestycji pozwoliła im rozpocząć działalność eksportową, a 59,5% przyznało, że firmie udało się pozyskać nowe zagraniczne rynki zbytu. Dla porównania, o 11,3 p.p. mniej wnioskodawców nieskutecznych przyznało, że realizacja projektów pozwoliła im rozpocząć działalność eksportową, a o 6,6 p.p. mniej, że dzięki poczynionym w tym czasie inwestycjom ich firmy rozszerzyły taką działalność<sup>102</sup>.

*Wykres 16 Wpływ realizacji projektów na rozpoczęcie/rozszerzenie działalności eksportowej beneficjentów i wnioskodawców nieskutecznych*



*Źródło: CAWI/CATI z beneficjentami i wnioskodawcami nieskutecznymi RPI – pomiar końcowy.*

*Pytanie zadawane tylko części respondentom – w zależności od tego, czy dany podmiot prowadził/nie prowadził działalności eksportowej rok przed złożeniem wniosku o dofinansowanie.*

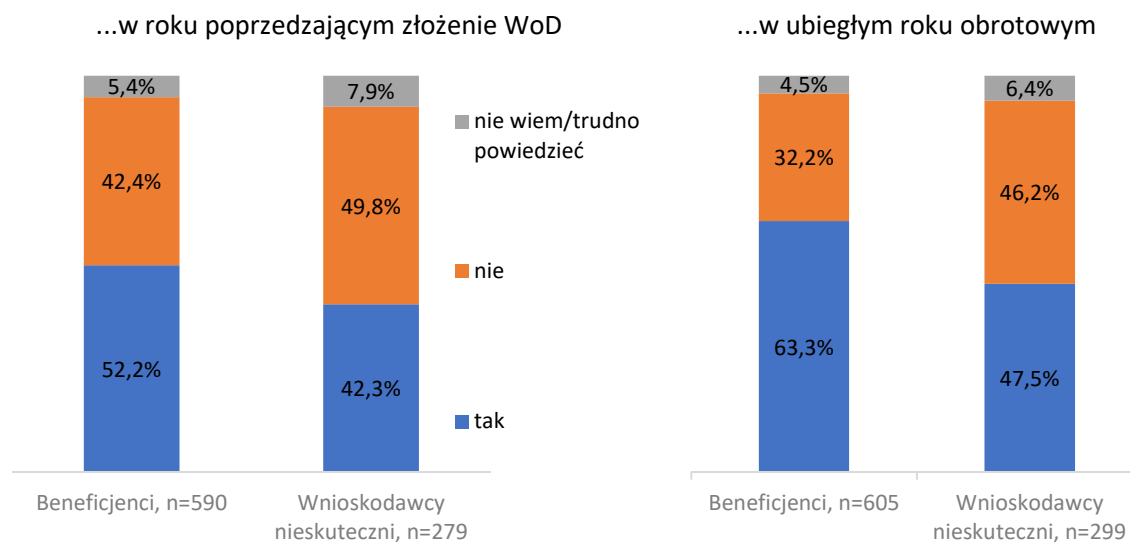
O tym, jaka zmiana zaszła w zakresie internacjonalizacji wspartych przedsiębiorstw, świadczyć może porównanie odsetka firm, które eksportowały swoje towary/usługi rok przed złożeniem wniosków o dofinansowanie oraz w ostatnim roku obrotowym (tj. 2019). Rok przed złożeniem wniosku, eksport był prowadzony przez 52,2% badanych firm-beneficjentów i przez 42,3% firm-wnioskodawców nieskutecznych, a w ostatnim roku obrotowym odsetek takich firm wynosił odpowiednio 63,3% i 47,5%. W ciągu kilku lat nastąpił zatem przyrost o 11,1 p.p. w przypadku firm-beneficjentów oraz o 5,2 p.p. w przypadku wnioskodawców nieskutecznych. Uwzględniając zaś wcześniejszy wynik – 21,6% firm-beneficjentów, które rozpoczęło działalność eksportową do chwili realizacji przedmiotowego badania (tj. lutego 2020 r.) – można zakładać, że rzeczywisty przyrost takich firm na koniec aktualnej perspektywy finansowej będzie jeszcze wyższy. Warto dodać, że relatywnie wysoki udział

<sup>102</sup> W przypadku wnioskodawców nieskutecznych wyciąganie wniosków jest jednak utrudnione z uwagi na niedużą liczbę podmiotów, które odpowiadały na to konkretne pytanie.



wnioskodawców nieprowadzących działalności eksportowej w chwili składania WoD może wynikać ze stosowanych w niektórych regionach kryteriów oceny, w ramach których dodatkowe punkty zyskiwały podmioty deklarujące brak tego typu aktywności przed ubieganiem się o wsparcie.

Wykres 17 Firma prowadziła działalność eksportową...



Źródło: CAWI/CATI z beneficjentami i wnioskodawcami nieskutecznymi RPI. Pomiar końcowy.

Obserwowane zmiany oraz porównanie dynamiki zmian między beneficjentami a wnioskodawcami nieskutecznymi może świadczyć o pozytywnym wpływie projektów RPI na rozwój działalności eksportowej beneficjentów. Nie tylko bowiem odsetek wnioskodawców nieskutecznych prowadzących działalność eksportową jest niższy niż wśród beneficjentów, ale też zmiana między rokiem poprzedzającym złożenie wniosku a ostatnim rokiem obrotowym nie jest tak duża, jak u beneficjentów.

Na podstawie przeprowadzonych wywiadów można stwierdzić, że otrzymywane wsparcie pozytywnie wpływało na rozpoczęcie, lub rozwój dotychczasowej ekspansji zagranicznej w tych firmach, które relatywnie szybko zrealizowały inwestycję i otrzymały refundację poniesionych kosztów. W takich bowiem przypadkach następowało znaczące wzmocnienie potencjału firmy (np. w zakresie skali produkcji) oraz jakości oferowanych usług/produktów – co jest dość istotnym elementem w zagranicznej ekspansji. Sprawna realizacja i szybkie rozliczenie inwestycji umożliwiały też beneficjentom skupienie głównej uwagi na kwestiach rozwoju swoich firm. Badani zwracali także uwagę na to, że wprowadzenie innowacyjnych rozwiązań ułatwiało im ekspansję zagraniczną (przykładem może być firma, która realizowała projekt dotyczący opracowania, wprowadzenia oraz wdrożenia na rynku polskim i zagranicznym innowacyjnego, chmurowego oprogramowania, które pozwala na bieżącą działalność z dokumentami firmowymi, np. fakturami). Co więcej, w wywiadach grupowych beneficjenci deklarowali, że dzięki zmodernizowanym w ramach RPI liniom technologicznym, podnieśli efektywność, wydajność i elastyczność procesu wytwarzania. Daje to im, w ich opinii, ważne atuty w ekspansji zagranicznej – większą szybkość i skalę dostaw, jakość i powtarzalność parametrów towaru, elastyczność produkcji – możliwość szybkiego reagowania na zmianę (wzrost) skali zapotrzebowania i zmianę wymaganej charakterystyki produktu. Poza wsparciem inwestycyjnym, w ocenie części przedstawicieli IZ/IP RPO, rozwojowi internacjonalizacji

służą także projekty nastawione na udział w targach i misjach zagranicznych. Z kolei jako mniej skuteczne i efektywne rozmówcy wskazywali projekty obejmujące tworzenie nowych modeli biznesowych MSP, tworzenie długoterminowych (kompleksowych) strategii biznesowych, tworzenie planów rozwoju eksportu itp.

Wzrost odsetka firm zajmujących się eksportem w ograniczonym stopniu wpływa jednak na zmiany w udziale przychodów z tego typu działalności – odpowiedzi około połowy badanych beneficjentów oraz nieskutecznych wnioskodawców wskazują, że zarówno rok przed złożeniem wniosków, jak i w ostatnim roku obrotowym, przychody z eksportu stanowiły maksymalnie 20% wszystkich przychodów. Co prawda, to w grupie beneficjentów widać większe zmiany: o 6 p.p. zmniejszył się odsetek firm wskazujących przychody z eksportu na poziomie do 10%<sup>103</sup>, przy jednoczesnym wzroście odsetka firm w pozostałych kategoriach (powyżej 10%; przykładowo zanotowano wzrost o 5 p.p. odsetka beneficjentów wskazujących na przedział 40-50%), jednakże nie są to duże zmiany. Również w analizach kontrfaktycznych nie stwierdzono, by otrzymanie regionalnej pomocy inwestycyjnej w latach 2015-2017 wpłynęło na uzyskanie przychodów z eksportu w roku 2018 (Tabela 23).

*Tabela 23 Oszacowania efektu netto RPI (sprzedaż na eksport)*

Wskaźnik (okres)	Punktowe	Przedział ufności – dolna granica	Przedział ufności – górna granica	Na 1 tys. zł dofinansowania
Uzyskanie przychodów netto ze sprzedaży produktów na eksport (2018)	+3 p.p.	-2 p.p.	+9 p.p.	-
Uzyskanie przychodów netto ze sprzedaży towarów i materiałów na eksport (2018)	+1 p.p.	-4 p.p.	+6 p.p.	-

*Oszacowania dla beneficjentów RPI, którzy ponieśli wydatki objęte dofinansowaniem w latach 2015-2017 i zakończyli projekt najpóźniej w roku 2017.*

*Przyjęto poziom ufności 95%.*

*Źródło: analizy kontrfaktyczne przeprowadzone na danych zebranych za pomocą sprawozdania SP.*

Brak zmian, lub niewielki wzrost, w zakresie udziału przychodów z eksportu u beneficjentów projektów nastawionych na internacjonalizację, może po części wynikać z niedostosowania potencjału produkcyjnego/usługowego wspartych przedsiębiorstw – co może powodować, że firmy napotykają na problemy w sprostaniu zwiększonemu zainteresowaniu ich ofertą ze strony nowych klientów. W ocenie uczestników panelu ekspertów, rozwój internacjonalizacji musi być bowiem poprzedzony, lub (w ostateczności) prowadzony równoległe z działaniami nastawionymi na zwiększanie skali działalności firmy. Wejście na nowe rynki, pozyskanie nowych, dodatkowych klientów zazwyczaj oznacza konieczność zwiększenia skali działalności – zakupu maszyn/urządzeń,

<sup>103</sup> W tym czasie odsetek wnioskodawców nieskutecznych wskazujących ten przedział nie uległ zmianie.

stworzenia nowych linii produkcyjnych itp. działań, które niekoniecznie są dostatecznie i kompleksowo finansowane w ramach dostępnych schematów wsparcia.

Można zatem uznać, że udzielone wsparcie wpływa na internacjonalizację MSP. Trudno jednak byłoby jednoznacznie stwierdzić, że otrzymanie wsparcia RPI jest warunkiem koniecznym dla rozwoju eksportu, czy świadczenia usług na rynkach zagranicznych – czego dowodem mogą być również wywiady z wnioskodawcami nieskutecznymi. Część z nich wskazała bowiem, że fakt nieuzyskania dofinansowania był co prawda pewnym ograniczeniem tempa rozwoju firmy, ale nie na tyle istotnym, by – w przypadku posiadania odpowiednich zamierzeń i zasobów – nie spróbować rozszerzyć działalności zagranicznej. W ich opinii, głównym elementem różnicującym to, czy firma prowadzi działalność poza Polską, jest branża, w jakiej ona działa. Z pewnością elementem determinującym umiędzynarodowienie są także dotychczasowe doświadczenia związane z internacjonalizacją działalności oraz poziom znajomości języków obcych wśród właścicieli i pracowników firm. W tym kontekście można przytoczyć wyniki przeprowadzonej ewaluacji wsparcia udzielanego w ramach Poddziałania 8.1.1 PO KL<sup>104</sup> - autorzy raportu wskazali na pozytywne zmiany, w zakresie internacjonalizacji przedsiębiorstw, dzięki projektom szkoleniowym (głównie tym, które nastawione były na podnoszenie kompetencji językowych).

Zdaniem niektórych ekspertów oceniających WoD, uczestników panelu eksperckiego oraz przedstawicieli IZ/IP odpowiadających za wdrażanie RPO, wspieranie efektów w zakresie internacjonalizacji powinno być ściśle połączone ze wsparciem w zakresie innowacyjności i współpracy B+R, tzn. w ramach jednego działania/poddziałania powinny być realizowane projekty, które jednocześnie silnie wspierałyby takie efekty (łatwiej jest bowiem eksportować nowoczesne/unikalne rozwiązania). Oczywiście, by to osiągnąć, należałoby odpowiednio sformułować kryteria wyboru projektów, tak jak np. w regionie podlaskim, gdzie przedsiębiorstwa wnioskujące o wsparcie w ramach RPI na rozwój innowacyjności, były dodatkowo premiowane na etapie oceny za to, że zakładały efekt umiędzynarodowienia, a co więcej – wsparcie otrzymać mogły *de facto* te firmy, które albo zakładały wysoki poziom innowacyjności, albo dodatkowo deklarowały wzrost aktywności eksportowej (przy jednoczesnym zachowaniu minimum regionalnego poziomu innowacji). W ocenie części ekspertów oceniających wnioski, dobrym rozwiązaniem jest również premiowanie rozszerzenia aktywności eksportowej (wnioskodawca w WoD wskazuje, na jakich rynkach zagranicznych jest już obecny oraz na jakie planuje wejść w okresie trwałości projektu, lub deklaruje z iloma podmiotami zagranicznymi zawrze umowy na sprzedaż produktów/świadczenie usług w wyniku realizacji projektu).

Uczestnicy panelu ekspertów wskazywali również, że wsparcie inwestycyjne (np. na zwiększanie potencjału produkcyjnego/usługowego przedsiębiorstwa – skali działalności) w połączeniu ze wsparciem w zakresie internacjonalizacji (misje, targi) powinno być uzupełnione wsparciem doradczym/szkoleniowym – zarówno dla kadry zarządzającej, jak i głównych pracowników – w zakresie internacjonalizacji. W ich ocenie, w przyszłości warto promować i premiovac właśnie wsparcie kompleksowe w ramach projektów – tj. obejmujące możliwie najwięcej z takich obszarów wsparcia.

---

<sup>104</sup> Skuteczność i efektywność szkoleń realizowanych w ramach poddziałania 8.1.1 PO KL w kontekście potrzeb kadry zarządzającej i pracowników przedsiębiorstw w województwie podlaskim, zespół konsultantów ITTI i PUBLIC PROFITS, 2013.

Podsumowując, przeprowadzone badanie pozwala na stwierdzenie, że udzielone wsparcie wpływa (bezpośrednio, jak i pośrednio) na internacjonalizację MSP. Efekt taki był wspierany w kilku regionach poprzez uruchomienie dedykowanych działań/poddziałów oraz przyznawanie punktów na ocenie merytorycznej. W działaniach/poddziałaniach nienastawionych zaś bezpośrednio na wzrost internacjonalizacji firm, założenie tego typu efektów w projekcie co prawda nie było obligatoryjne dla wnioskodawców, jednak mogło istotnie zwiększyć szansę na otrzymanie dofinansowania. Przedsiębiorstwa-beneficjenci otrzymały większą szansę na rozwój swojej działalności – często nie tylko w skali regionu/kraju, ale też za granicą. Z pewnością istotnym warunkiem wystąpienia takiego efektu była sprawna realizacja i szybkie rozliczenie inwestycji – umożliwiało to beneficjentom skupienie głównej uwagi na kwestiach rozwoju swoich firm. Prowadzone badania pozwalają także na wskazanie działań, które można byłoby wdrożyć w celu wzmocnienia efektu umiędzynarodowienia w przyszłości. Po pierwsze, warto dodatkowo premiować na etapie oceny projekty nastawione nie tylko na wdrożenie innowacji, ale także na eksport tych wprowadzanych (innowacyjnych) produktów/usług. Po drugie, warto promować i premiować wsparcie kompleksowe w ramach projektów, tj. obejmujące wsparcie inwestycyjne (np. na innowacje, ale także zwiększanie potencjału produkcyjnego/usługowego przedsiębiorstw – skali działalności) połączone ze wsparciem w zakresie internacjonalizacji (misje, targi) i dodatkowo uzupełnione wsparciem doradczym/szkoleniowym – zarówno dla kadry zarządzającej, jak i głównych pracowników – w zakresie internacjonalizacji.

#### Zwiększenie zakresu współpracy pomiędzy przedsiębiorstwami oraz współpracy przedsiębiorstw z sektorem nauki

Wpływ wsparcia skierowanego do MSP na wzrost współpracy z innymi przedsiębiorstwami i jednostkami naukowymi jest trudno mierzalny, ponieważ w analizowanych w ramach niniejszej ewaluacji działaniach i poddziałaniach w ramach SZOOP nie przewidziano wskaźników bezpośrednio odnoszących się do takiej współpracy. W niektórych RPO perspektywy 2014-2020 uwzględniono jednak kryteria wyboru projektów premijujące projekty uwzględniające taką współpracę.

Kryteria wyboru projektów w bardzo różny sposób punktowały wpływ projektów na zwiększenie zakresu współpracy pomiędzy przedsiębiorstwami oraz współpracy przedsiębiorstw z sektorem nauki. W niektórych RPO w ogóle nie premiowano projektów dążących do nawiązania takiej współpracy, podczas gdy w innych wprost odnoszono się do wpływu projektów na rozwój kooperacji MSP z innymi podmiotami.

W województwie kujawsko-pomorskim w Poddziałaniu 1.6.2 *Wpieranie tworzenia i rozszerzania zaawansowanych zdolności w zakresie rozwoju produktów i usług* w kryteriach merytorycznych szczegółowych pojawia się kwestia dotycząca współpracy przedsiębiorców z jednostkami naukowymi w kryterium dotyczącym „trwałych powiązań innowacyjnych”. W ramach tego kryterium oceniane poddawane było, czy w ciągu ostatnich 3 lat poprzedzających złożenie wniosku wnioskodawca utrzymywał bądź nawiązywał współpracę z jednostką naukową. Współpraca ta mogła polegać bądź na wspólnej realizacji projektu B+R, bądź też na przyjęciu na staż, lub zatrudnieniu wysoko wykwalifikowanego personelu zajmującego się działalnością badawczą. W tym samym Poddziałaniu pojawiło się również kryterium dotyczące współpracy wnioskodawcy z innymi MSP – „współpraca w realizacji przedsięwzięcia” punktujące projekty realizowane przez przynajmniej dwa MSP nie powiązane ze sobą. W Poddziałaniu 1.4.2 zaś punktowane było partnerstwo – projekt realizowany w

ramach kooperacji sieciowej, lub współpracy z przynajmniej z trzema IOB otrzymywał dodatkowe punkty.

W województwie lubelskim w Działaniu 3.7 *Wzrost konkurencyjności MSP* punktowane było zarówno podjęcie współpracy z jednostkami naukowymi, jak i innymi przedsiębiorcami. Punktowana była uzasadniona współpraca z jednostkami naukowymi oraz faktyczna współpraca z podmiotami zrzeszającymi instytucje z branży zgodnej z przedmiotem projektu oraz przedsiębiorców, lub samych przedsiębiorców.

W RPO województwa dolnośląskiego premiowano ponadregionalny charakter projektu, w tym współpracę z podmiotami z innych województw. W województwie małopolskim punktowano uczestnictwo potencjalnych beneficjentów w klastrze. Zdaniem eksperta oceniającego wnioski w województwie małopolskim, główną barierą współpracy przedsiębiorstw z regionalnymi instytucjami naukowo-badawczymi było zaangażowanie uczelni w realizację własnych projektów. Współpraca z innymi przedsiębiorcami punktowana była również w RPO pomorskim i zachodniopomorskim odpowiednio za pomocą kryteriów „partnerstwo” oraz „kooperacja”.

W RPO województwa śląskiego w ramach kryterium dotyczącego dodatkowych efektów możliwe było zdobycie punktów za współpracę, w szczególności gospodarczą, lub w zakresie badań B+R, z IOB, innym przedsiębiorstwem, lub jednostką badawczo – rozwojową. Zdaniem ekspertów oceniających projekty, współpraca ta najczęściej miała charakter ramowy, ale dotyczyły również wdrożenia rozwiązań innowacyjnych opracowanych przez instytuty naukowo-badawcze. Również w RPO województwa świętokrzyskiego przyznawano dodatkowe punkty za projekt, który przyczyni się do rozwoju współpracy z innymi podmiotami. Zdaniem badanych ekspertów oceniających wnioski w tym regionie, beneficjenci decydowali się często na współpracę z lokalnymi uczelniami. W województwie zachodniopomorskim w Działaniach 1.6 oraz 1.5 w ramach kryterium *Użyteczność* jednym z podpunktów była „kooperacja”, w ramach której punktowano wpływ projektu na nawiązanie/rozwój współpracy wnioskodawcy z lokalnymi i regionalnymi partnerami gospodarczymi (dostawcami, odbiorcami, jednostkami naukowymi, instytucjami otoczenia biznesu). Dodatkowo w obu działaniach punktowano projekty będące wynikiem prac B+R, co również może wpływać na wybór wnioskodawców współpracujących z jednostkami badawczymi. W RPO województwa warmińsko-mazurskiego w Poddziałaniu 1.3.4 i 1.5.2 punktowano projekty realizowane w partnerstwie, lub innej formie współpracy (1 punkt z 8, lub 6 –zależnie od konkursu – możliwych do zdobycia w ramach kryterium *Komplementarność projektu*), zaś w ramach Poddziałania 1.5.1 w ramach kryterium dotyczącego inteligentnych specjalizacji punktowano wpływ projektu na kreowanie współpracy pomiędzy środowiskiem naukowym, biznesowym, otoczeniem biznesu, administracją w obrębie co najmniej jednej specjalizacji w wyniku realizacji projektu. Jak wynika z badania ewaluacyjnego przeprowadzonego w ramach przeglądu śródkresowego bieżącej perspektywy finansowej<sup>105</sup>, braki w przepływie informacji, niedostateczna jakość instytucji wyspecjalizowanych w pośredniczeniu między przedsiębiorstwami a ośrodkami naukowo-badawczymi przekładają się np. na niedopasowanie oferty laboratoriów badawczych w regionie do potrzeb rynku. Z drugiej strony, brak zgłaszania potrzeb ze strony przedsiębiorstw powoduje, że uczelnie i jednostki naukowe koncentrują

---

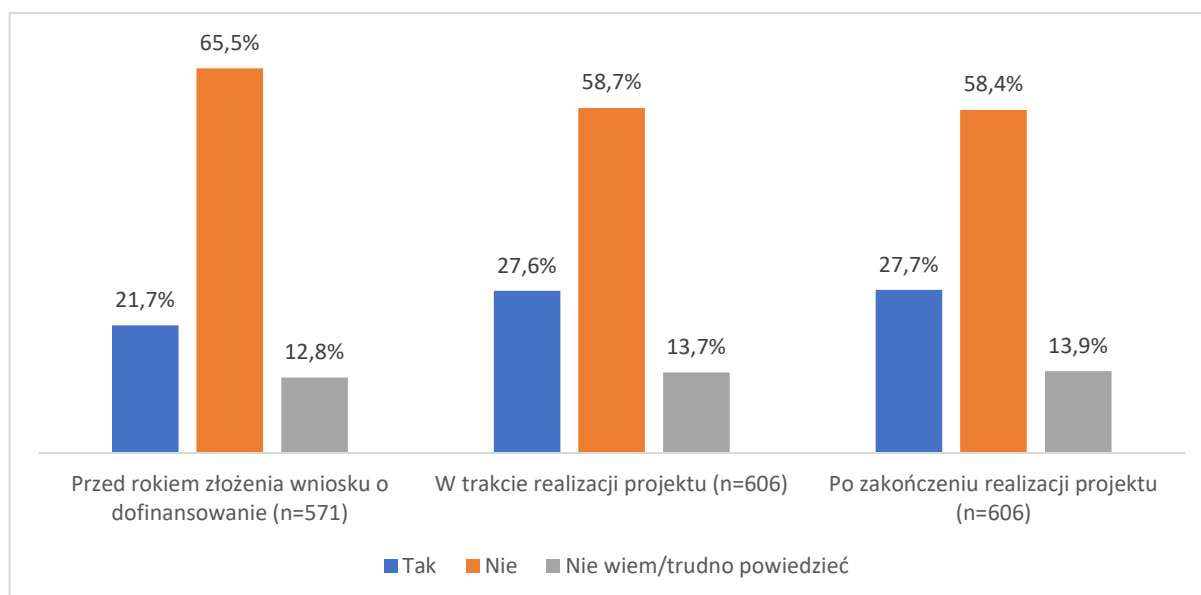
<sup>105</sup> Ewaluacja mid-term postępu rzeczowego i systemu realizacji RPO W-M 2014-2020 dla potrzeb przeglądu śródkresowego, w tym realizacji ram i rezerwy wykonania, Ewalu, Ecorys 2019

się głównie na badaniach podstawowych, które raczej nie wspierają firm w pomysłach innowacyjnych. Zdaniem ekspertów należy zwrócić uwagę na fakt, że brak współpracy sektora biznesowego z sektorem nauki oznacza mniejsze wykorzystanie wyposażenia regionalnych podmiotów w aparaturę naukową.

W RPO województwa podlaskiego również dodatkowo punktowano projekty wdrażające wyniki prac B+R, co może sprzyjać wyborowi przedsiębiorstw współpracujących już wcześniej z jednostkami naukowymi, jednak nie odnosi się wprost do faktu nawiązywania takiej współpracy. Podobne rozwiązanie przyjęto w RPO w woj. świętokrzyskim i wielkopolskim.

Skala współpracy przedsiębiorstw, które zrealizowały projekt w ramach RPI, była niewielka. Jak wynika z badania ankietowego z beneficjentami, współpraca z innymi firmami wzrosła jednak po zakończeniu działań projektowych (21,7% współpracowało z innymi firmami przed złożeniem WoD, a po zakończeniu projektu już 27,7%; Wykres 18).

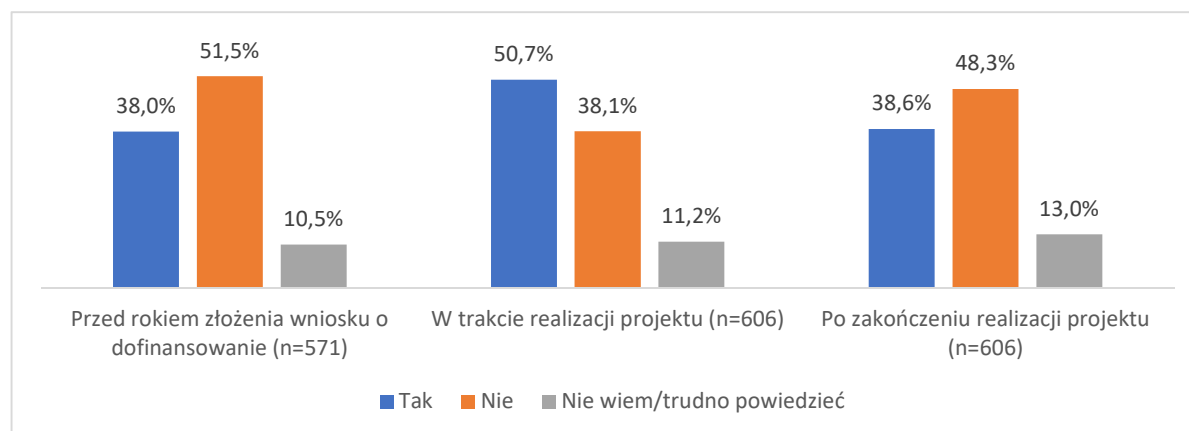
*Wykres 18 Czy współpracowali Państwo z innymi firmami np. poprzez wspólną realizację projektu, wspólny udział w przetargu, wymianę pracowników, doświadczeń, know-how?*



*Źródło: badanie ilościowe z beneficjentami – pomiar końcowy, n=571*

Jak wynika z badań z beneficjentami, w przypadku współpracy z jednostkami naukowymi odnotowano odmienne tendencje – najwięcej przedsiębiorców współpracowało z podmiotami naukowymi w okresie realizacji projektów (50,7%; Wykres 19). Po realizacji projektu odsetek ten był taki sam jak przed jego rozpoczęciem (38,6% vs. 38,0%), co sugerowałoby niewielką trwałość podejmowanej współpracy. Należy podkreślić jednak, że wzrosła tendencja przedsiębiorstw do prowadzenia współpracy z jednostkami naukowo-badawczymi po realizacji projektu. Na podstawie analiz porównawczych z deklaracjami wnioskodawców nieskutecznych można ponadto wyciągnąć wniosek, że wsparcie RPI sprzyja nawiązywaniu współpracy z jednostkami naukowymi, również po zakończeniu działań projektowych.

Wykres 19 Czy Państwa firma współpracowała z jednostką naukową np. uczelnią wyższą, instytutem naukowo-badawczym, instytutem PAN, lub centrum transferu technologii zlokalizowanym przy którymś z tych typów jednostek naukowych?



Źródło: badanie ilościowe beneficjentów (n=571) i wnioskodawców nieskutecznych (n=264)

Często z perspektywy MSP współpraca z podmiotami zewnętrznymi nie jest postrzegana jako konieczna dla wprowadzania innowacji, czy inwestycji. Objęci wywiadami pogłębionymi przedsiębiorcy korzystający z RPI nie odczuwali potrzeby nawiązywania współpracy z innymi przedsiębiorstwami ani z jednostkami naukowymi. Skala wprowadzanych przez nich innowacji nie wymagała np. konsultacji ze specjalistami z jednostek badawczych, które jednocześnie wiązałyby się ze zbyt dużym kosztem, nieadekwatnym do potencjalnych korzyści. Zazwyczaj technologie stosowane przez przedsiębiorców objętych wywiadami pogłębionymi nie były tak skomplikowane, aby tworzyć, czy udoskonalać je we współpracy z jednostkami naukowymi.

Również przegląd systematyczny badań ewaluacyjnych RPO realizowanych w poprzedniej perspektywie finansowej wykazał niewielką skalę działań bezpośrednio ukierunkowanych na wzmocnienie współpracy przedsiębiorców między sobą a także z jednostkami naukowymi. W większości analizowanych raportów wątek takiej współpracy nie pojawiał się. W ramach RPO były również działania skierowane do przedsiębiorstw nawiązujących współpracę z jednostkami naukowymi, brak jest jednak informacji na temat wymiernego wpływu tego typu wsparcia na wzrost współpracy.

W niniejszym badaniu wśród przedsiębiorców pojawiły się opinie wskazujące, że współpraca z uczelniami nie wiąże się dla MSP z na tyle dużymi korzyściami, żeby mogły one równoważyć ponoszone koszty – zarówno finansowe, jak i administracyjne.

Jak wykazało badanie RPO województwa śląskiego przeprowadzone w 2017 roku, wśród barier oraz powodów braku skłonności do współpracy przedsiębiorcy wskazują przede wszystkim: wysokie koszty, biurokrację (rozbudowana i czasochłonna), brak podejścia biznesowego (ukierunkowanie na działanie teoretyczne), samowystarczalność przedsiębiorstwa w tym zakresie. Przepływ wiedzy, gdy współpraca została nawiązana, był najczęściej jednokierunkowy – od sektora nauki do sektora biznesu. Jednostki naukowe pełnią wobec przedsiębiorstw w większości przypadków funkcję usługową, realizując na ich rzecz zlecone przez nich prace badawcze. Jednostki naukowe rzadko samodzielnie wychodzą z inicjatywą podjęcia współpracy, co nadaje tej współpracy charakter zdecydowanie bardziej reaktywny aniżeli proaktywny. To determinuje względnie nietrwały charakter

współpracy<sup>106</sup>. Wyniki cytowanego badania wskazują również, że przedsiębiorcy najchętniej podejmują współpracę z przedsiębiorstwami tej samej wielkości, lub zbliżonej, w obawie przed utratą autonomii decyzyjnej w przypadku dominacji przez znacznie większe podmioty.

Należy podkreślić, iż wsparcie ukierunkowane na współpracę przedsiębiorstw z sektorem nauki miało miejsce głównie w PO IR 2014-2020, w OP 4 i w OP 1. Dotyczyło one jednak finansowania B+R, nie zaś wdrożenia rozwiązań innowacyjnych. W regionalnych programach operacyjnych wpływ projektów współfinansowanych ze środków unijnych na wzrost współpracy przedsiębiorców z sektorem nauki jak dotychczas jest niewielki. Potwierdzają to zarówno badania ewaluacyjne z poprzedniej perspektywy programowej<sup>107</sup>, jak i badanie ewaluacyjne, przedstawiane w niniejszym raporcie

Jak pokazało badanie przedsiębiorstw innowacyjnych w województwie kujawsko-pomorskim<sup>108</sup> przedsiębiorcy podejmują współpracę z instytucjami naukowymi i innymi przedsiębiorcami za pośrednictwem IOB. Wyniki wspomnianego badania pokazują, że choć nie brakowało pozytywnych opinii dotyczących współpracy z jednostkami naukowymi, pojawiały się również wśród przedsiębiorców opinie dotyczące ograniczonych możliwości naukowców zatrudnionych na uczelniach. Wydaje się, że dobrą praktyką wspierającą współpracę między przedsiębiorcami a jednostkami naukowymi są inicjatywy klastrowe. Jak wykazało badanie ewaluacyjne RPO województwa świętokrzyskiego na lata 2007-2013, właśnie w ramach takich inicjatyw większość przedsiębiorców spoza obszarów metropolitalnych miało okazję po raz pierwszy zetknąć się z przedstawicielami instytucji naukowych.

Generalnie w ramach RPI współpraca przedsiębiorstw z jednostkami naukowymi dotyczyła głównie bądź zakupu wyników prac B+R, bądź też zlecenia wykonania pracy badawczej stanowiącej część realizowanego projektu.

Co piąty (20,3%) badany beneficjent wsparcia RPI deklaruje przynależność do klastra. Podobny odsetek (20,1%) dotyczy wnioskodawców nieskutecznych. Różnica między tymi grupami dotyczy w głównej mierze okresu przynależności do klastra. 78% badanych beneficjentów twierdzi, że ich udział w klastrze nastąpił przed przystąpieniem do projektu, podczas, gdy w grupie wnioskodawców nieskutecznych odsetek ten stanowi 70%. Oznacza to, iż udział w projekcie RPI w mniejszym stopniu pociągał za sobą decyzję przedsiębiorcy o wstąpieniu do klastra w trakcie, lub po zakończeniu działań projektowych (22% badanych beneficjentów członków klastrów) niż brak wsparcia RPI (29,2% badanych wnioskodawców nieskutecznych).

### Zwiększenie możliwości rozwoju przedsiębiorstw na wczesnym etapie funkcjonowania

W większości województw prowadzone działania nie koncentrowały się na przedsiębiorstwach we wczesnym okresie ich funkcjonowania.

RPI nie została na poziomie unijnym ukierunkowana na wsparcie w szczególny sposób przedsiębiorstw na wczesnym etapie funkcjonowania. Zostały one potraktowane na równi z

---

<sup>106</sup> Ewaluacja bieżąca wdrażania działania 1.2 Badania, rozwój i innowacje w przedsiębiorstwach w ramach RPO WSL na lata 2014-2020, Ecorys Polska, 2017, s. 5

<sup>107</sup> Analiza wsparcia przedsiębiorczości w ramach RPO WK-P na lata 2007-2013, Agrotec Polska, 2013, s. 110

<sup>108</sup> Accreo Bussiness Consulting i Instytut Badawczy IPC Agnieszka Kotlińska, Badanie przedsiębiorstw oraz instytucji otoczenia biznesu w ramach projektu "Współpraca na rzecz budowania zdolności innowacyjnych przedsiębiorstw w regionie kujawsko-pomorskim", 2012. s. 77



przedsiębiorstwami mającymi za sobą dłuższy okres działalności. Udzielenie im pomocy inwestycyjnej jest zatem uzasadnione spełnianiem kryteriów RPI oraz realizacją jej ogólnych celów.

Niemniej w niektórych województwach położono szczególny nacisk na wsparcie przedsiębiorstw we wczesnej fazie funkcjonowania. Przykładem jest RPO województwa małopolskiego, w którym wydzielono odrębne poddziałania skierowane wyłącznie do przedsiębiorstw we wczesnej fazie rozwoju (do 24 miesięcy), w tym Poddziałanie 3.4.3 *Dotacje dla MSP – wczesna faza rozwoju*, w którym udzielano RPI. Zdaniem badanego przedstawiciela IZ RPO województwa małopolskiego, kryterium czasu trwania działalności firmy nie w pełni było trafione, ponieważ wykluczało ono startupy prowadzące własne procesy badawcze – trwające zazwyczaj dłużej niż 24 miesiące. W konkursie brały udział głównie spółki córki, kupujące proces badawczy od spółki matki. Z kolei w RPO województwa dolnośląskiego w Poddziałaniu 1.5.1 *Rozwój produktów i usług w MSP* ogłoszono oddzielny nabór wniosków składanych przez mikroprzedsiębiorstwa, które prowadziły działalność krócej niż 2 lata (nr RPDS.01.05.01-IP.01-02-159/16).

Nie natrafiono na wiele dowodów empirycznych, które pozwalałyby wnioskować o wpływie RPI na zwiększenie możliwości rozwoju przedsiębiorstw we wczesnym okresie działalności (lub braku takiego wpływu). W wypowiedziach jednego z pracowników instytucji systemu realizacji RPO pojawiły się wątpliwości co do użyteczności zaoferowanego wsparcia dla tego typu beneficjentów. Zdaniem badanych ekspertów wsparcie startupów, było utrudnione w ramach RPI, ze względu na konieczność spełnienia warunku zaistnienia inwestycji początkowej poprzez wymóg albo dywersyfikacji, albo wprowadzenia zmiany zasadniczej funkcjonującego procesu. Warunki te utrudniały więc finansowanie nowopowstałych przedsiębiorstw, znajdujących się na etapie rozwijania tylko jednego procesu, nie przygotowanych jeszcze do wprowadzania kolejnych procesów, lub zmiany głównego procesu. Zdaniem badanych ekspertów oceniających wnioski, głównym przedmiotem zainteresowania startupów jest raczej rozwinięcie głównego procesu, nie zaś jego zasadnicza zmiana, czy wprowadzanie nowych procesów. Rozwinięcie głównego procesu było jednak w bieżącym okresie programowania przesłanką niekwalifikującą się do dofinansowania<sup>109</sup>.

Wspólnym wskaźnikiem produktu, odwołującym się do omawianej kategorii przedsiębiorstw, była „Liczba wspieranych nowych przedsiębiorstw” (CI 5). Wartość osiągnięta, wyniosła 39, stanowiąc 60% zakładanej wartości docelowej. Tego rodzaju dysproporcja między wartością docelową a osiągniętą nie występuje dla projektów zakończonych – osiągnięto w nich 100% zakładanej wartości docelowej. A zatem wykazywane w monitoringu wartości wskaźników potwierdzają wsparcie niewielkiej liczby nowych przedsiębiorstw. Oczywiście nie jest to pełen obraz, ponieważ nie we wszystkich przypadkach, gdy RPI została udzielona przedsiębiorstwu na wczesnym etapie rozwoju, został

---

<sup>109</sup> Jako główny powód niedostatecznego zainteresowania przedsiębiorców we wczesnym okresie działalności (tj. do 24 miesięcy od rozpoczęcia działalności gospodarczej do złożenia wniosku) Małopolskie Centrum Przedsiębiorczości (IP) diagnozowało czasochłonność i wysokie koszty prowadzenia prac B+R, stad w formule konkursu dopuszczono możliwość nabycia prac B+R, wdrożenie patentu/wzoru użytkowego objętych ochroną, lub zgłoszonych do objęciem prawem ochronnym, a na ocenie merytorycznej premiowano dodatkową ilością punktów projekty wdrażające wyniki prac badawczo-rozwojowych sfinansowanych z udziałem wsparcia środków europejskich w ramach poddziałań RPO województwa małopolskiego na lata 2014-2020: 1.2.1 Projekty badawczo-rozwojowe przedsiębiorstw, lub 1.2.3 Bony na innowacje, lub w ramach RPO województwa małopolskiego na lata 2007-2013: Działanie 2.2 Wsparcie komercjalizacji badań naukowych Schemat A Projekty badawcze.

zastosowany omawiany wskaźnik. Przede wszystkim jednak wartość wskaźnika informuje jedynie o udzieleniu wsparcia, nie zaś o wpływie na rozwój i funkcjonowanie podmiotu gospodarczego.

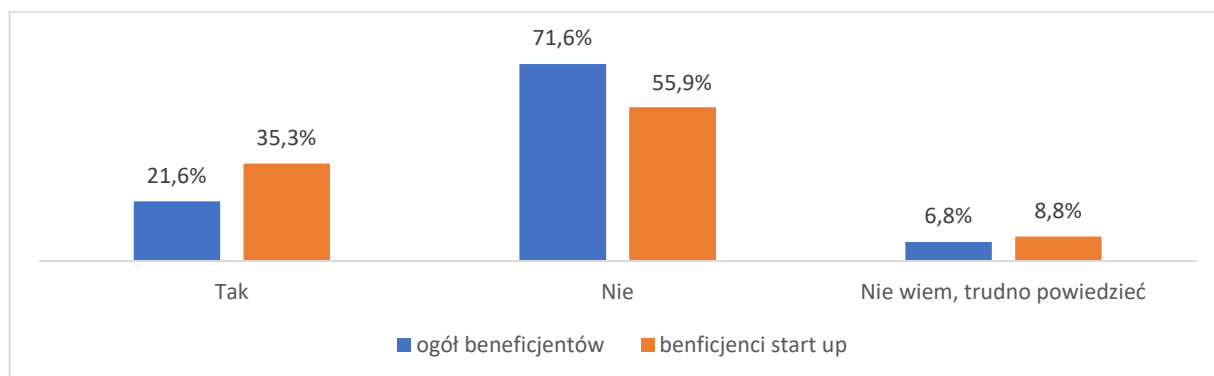
Wnioski na temat wpływu RPI na przedsiębiorstwa na wczesnym etapie funkcjonowania zostały sformułowane dzięki wyodrębnieniu tej kategorii podmiotów w analizach wyników badań ilościowych.

Jak wynika z tych badań, około 25% badanych przedstawicieli firm znajdujących się na wczesnym etapie funkcjonowania (3-4 lata od dnia założenia) realizowało prace badawczo-rozwojowe przed złożeniem wniosku o płatność. Blisko połowa z nich (43,5%) ograniczyła nakłady inwestycyjne przed złożeniem WoD w celu zabezpieczenia wkładu własnego. Odsetek ten jest częstszy niż w ogóle badanej populacji beneficjentów RPI, co może potwierdzać intuicyjną tezę o niższym potencjale finansowym startupów niż przedsiębiorstw o dłuższej historii.

W wyniku wsparcia beneficjenci z grupy startupów przeprowadzili najczęściej zarówno innowację produktową (94%), i procesową (80%). Podobnie jak w populacji ogółu beneficjentów, zdaniem przedstawicieli firm znajdujących się we wstępnej fazie działalności, zastosowane innowacje nie były dotąd stosowane na skalę nawet światową (80% wskazań dotyczących innowacji procesowych i 59% wskazań dotyczących innowacji produktowych). Działania projektowe w grupie przedsiębiorstw-startupów oparte były głównie (41%) na wynikach badań przeprowadzonych we własnym zakresie, jak wynika jednak z deklaracji respondentów firmy na wczesnym etapie rozwoju częściej niż ogół przedsiębiorstw opierały innowacje na zakupionych wynikach badań (odpowiednio 21,2% i 14,8%). W wyniku przeprowadzonych działań projektowych firmy znajdujące się na wczesnym etapie prowadzenia działalności równie często jak ogół przedsiębiorstw wprowadzały istotne nowe rozwiązania organizacyjne oraz marketingowe (odpowiednio 25,4% oraz 47,8% wskazań w grupie respondentów ze startupów). Równie często również w obu grupach efekty projektu przyczyniały się do rozwinięcia sprzedaży na terenie Polski (odpowiednio 69% wśród ogółu respondentów i 70% wśród respondentów reprezentujących startupy).

Należy jednak podkreślić, że wsparcie w ramach RPI, skierowane do startupów, w znacznym stopniu – częściej niż w grupie wszystkich respondentów, przyczyniało się do rozpoczęcia działalności eksportowej (35,3% firm na wczesnym etapie funkcjonowania oraz 21,6% ogółem; Wykres 20).

*Wykres 20 Rozkład odpowiedzi na pytanie: Czy dzięki realizacji projektu rozpoczęli Państwo działalność eksportową?*

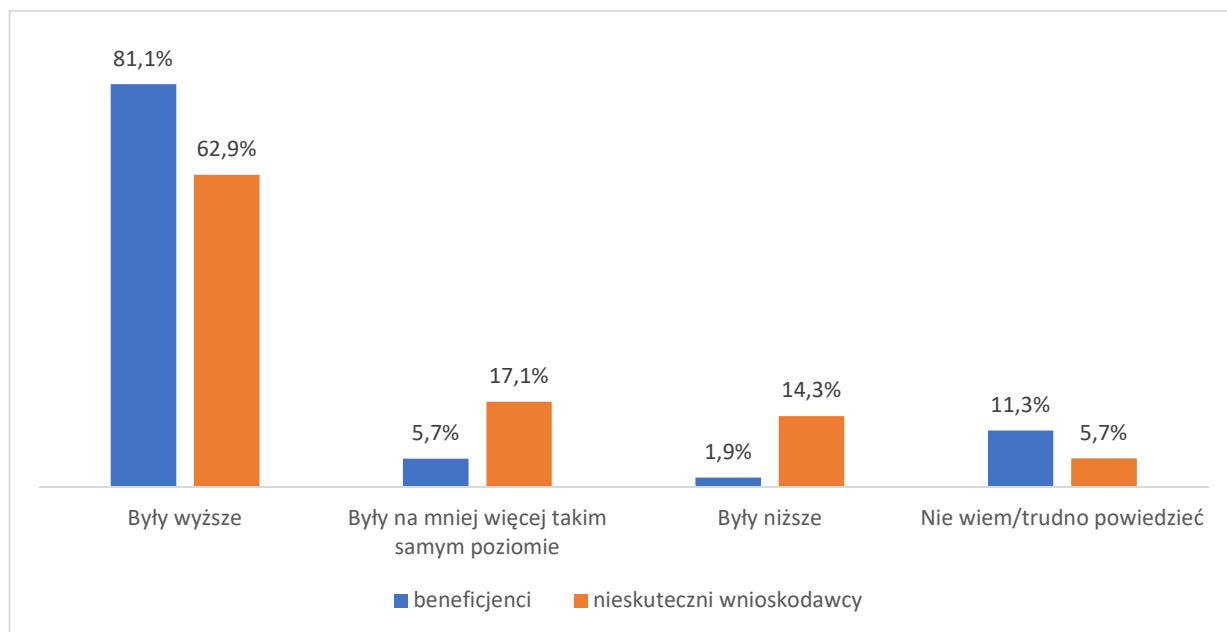


*Źródło; badanie ilościowe ogółu beneficjentów n=606, w tym firm znajdujących się na wczesnym etapie rozwoju n=67*

Realizacja projektu równie często w przypadku startupów jak i w przypadku ogółu badanych przyczyniła się do zmiany długofalowej strategii działania firmy, podniesienia samowystarczalności, czy utrzymania, lub poprawy własnej pozycji konkurencyjnej. Wsparcie RPI miało jednak większe znaczenie dla firm na wstępnym etapie działalności niż dla ogółu beneficjentów, jeśli chodzi o deklarowany przez respondentów wpływ projektu na zwiększenie udziału w rynku na terenie Polski (odpowiednio 52,2% i 46,4%).

Analizy porównawcze sytuacji finansowej firm znajdujących się na wstępnym etapie działalności po zakończeniu projektu z sytuacją finansową startupów – nieskutecznych wnioskodawców, wskazuje na istotny wpływ inwestycji RPI na wzrost obrotów beneficjentów tej kategorii. Inwestycje te – według deklaracji respondentów – wpłynęły na znacznie rzadsze występowanie przypadków obniżenia obrotów w stosunku do okresu sprzed złożenia WoD niż w grupie startupów mających status nieskutecznych wnioskodawców (1,9% vs. 14,3%; Wykres 21).

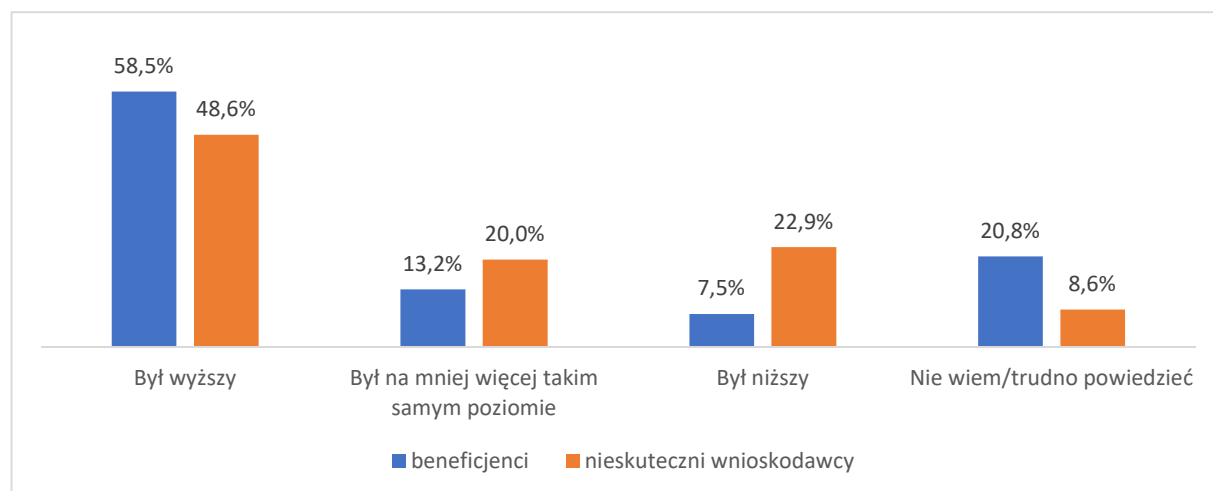
*Wykres 21 Rozkład odpowiedzi na pytanie: Czy przychody Państwa firmy za ostatni rok obrotowy były wyższe, niższe, czy takie same jak przychody za rok poprzedzający rok złożenia wniosku o dofinansowanie projektu?*



*Źródło; badanie ilościowe beneficjentów n=67 i nieskutecznych wnioskodawców n=52, będących przedstawicielami firm znajdujących się na wczesnym etapie rozwoju.*

Wsparcie RPI przełożyło się też na częstszy wzrost zysku firm i rzadszy jego spadek w roku obrotowym 2019 w porównaniu do okresu sprzed złożenia wniosku o dofinansowanie projektu (Wykres 22).

Wykres 22 Rozkład odpowiedzi na pytanie: Czy zysk Państwa firmy za ostatni rok obrotowy były wyższy, niższy, czy taki sam jak zysk za rok poprzedzający złożenie wniosku o dofinansowanie projektu?



Źródło; badanie ilościowe beneficjentów  $n=67$  i nieskutecznych wnioskodawców  $n=52$ , będących przedstawicielami firm znajdujących się na wczesnym etapie rozwoju.

Wsparcie RPI przyczyniło się także do dynamicznego wzrostu zatrudnienia w firmach znajdujących się na wczesnym etapie działalności. Jak wynika z deklaracji beneficjentów tej kategorii, średnio zatrudnienie wzrosło o 42%, podczas gdy w grupie startupów będących nieskutecznymi wnioskodawcami zaledwie o 11%, zaś wśród ogółu beneficjentów RPI o 14%. Należy przy tym nadmienić, że w ponad połowie wspartych przedsiębiorstwach znajdujących się na wczesnym etapie rozwoju zatrudnienie wzrosło ponad dwukrotnie (ponad 100%), podczas gdy w grupie nieskutecznych wnioskodawców w połowie firm wzrost ten wyniósł zaledwie 70%, zaś wśród ogółu badanych beneficjentów – 25%.

Wsparcie RPI okazało się więc wysoce skuteczne we wzroście zatrudnienia we wspartych przedsiębiorstwach, znajdujących się na wczesnym etapie rozwoju, co wynikać może zarówno z punktowania zwiększenia liczby miejsc pracy w ramach projektu jak i z niskiego poziomu zatrudnienia startupów w porównaniu z firmami dłużej funkcjonującymi na rynku. Wniosek ten potwierdza również analiza kontrfaktyczna.

Szacunkowo, zmiana zakresu interwencji z 001 „Ogólne inwestycje produkcyjne w małych i średnich przedsiębiorstwach (MSP)” na 067 „Rozwój działalności MSP, wsparcie przedsiębiorczości i tworzenia przedsiębiorstw (w tym wsparcie dla przedsiębiorstw typu spin-off i spin-out)” spowodowałaby wzrost średniego zatrudnienia beneficjentów w latach 2015-2018 o 5,9 etatu, przy wzroście średniej wartości finansowania wynoszącej około 300 tysięcy złotych (Tabela 43; Załącznik 7.3). **A zatem z punktu widzenia stymulowania wzrostu poziomu zatrudnienia wsparcie przedsiębiorczości i tworzenia przedsiębiorstw okazuje się skuteczniejszym i efektywniejszym środkiem niż ogólne inwestycje produkcyjne, przy zastosowaniu w obu przypadkach kryterium punkującego wzrost zatrudnienia.**

Uzyskanie dofinansowania w ramach RPI nie zwiększyło przy tym w sposób istotny statystycznie skłonności startupów do kooperacji z innymi przedsiębiorstwami, czy jednostkami naukowymi, nie wpłynęło także w większym stopniu niż wśród ogółu beneficjentów na tendencje udziału w klastrze.

Podsumowując, należy stwierdzić, iż wsparcie RPI przyczyniło się w istotny sposób do poprawy sytuacji finansowej firm znajdujących się na wczesnym etapie rozwoju, wzrostu zatrudnienia i rozwinięcia eksportu. Stanowiło więc istotne narzędzie wzmocnienia kondycji tego segmentu beneficjentów.

### 3.4.2 Efekty bezpośrednie – negatywne

Przedmiotem niniejszego rozdziału jest oszacowanie efektów negatywnych **zmniejszających efektywność interwencji**, takich jak efekt **substytucji, przemieszczenia, wyciekania i jałowej straty**<sup>110</sup>.

#### Efekt jałowej straty

Efekt jałowej straty jest jednym z niepożądanych efektów interwencji publicznych - jego wysoka skala oznacza bowiem, iż wsparcie publiczne nie było warunkiem koniecznym realizacji określonego rodzaju przedsięwzięć. Zazwyczaj ustalenie skali efektu wymaga przeprowadzenia badań zarówno wśród beneficjentów wsparcia celem odtworzenia sytuacji kontrfaktycznej jak i podmiotów, które nieskutecznie aplikowały celem określenia jaki odsetek z nich mimo braku wsparcia rozpoczął realizację projektu. Obie grupy zostały objęte ankietyzacją w ramach niniejszej ewaluacji.

#### Perspektywa beneficjentów

Tylko 22% beneficjentów w badaniu ilościowym zadeklarowało, że na skutek nieotrzymania dotacji w ogóle nie podjęłoby się realizacji projektu. Na pierwszy rzut oka sugerowałoby to wysoką skalę efektu jałowej straty (78%), jednakże opieranie się wyłącznie na tej jednej informacji byłoby zbyt dużym uproszczeniem. W przypadku projektów innowacyjnych – a takie w założeniu mają być wspierane w ramach CT3 w oparciu o art. 14 GBER – kluczowy jest czynnik czasu. Wraz z jego upływem wzrasta ryzyko, iż projekt straci swój walor innowacyjności, tym samym oddziaływanie projektu na pozycję konkurencyjną firmy będzie mniejsze. Z badań ankietowych wynika, że 29% beneficjentów w sytuacji

---

<sup>110</sup> Efekt **jałowej straty** (deadweight): *Co by się wydarzyło gdyby interwencji nie było?* Efekt jałowej straty dotyczy sytuacji w których beneficjent dokonałby inwestycji nawet gdyby nie uzyskał wsparcia publicznego.

Efekt **przesunięcia** (displacement): *Czy interwencja osiągnie efekty kosztem zmniejszenia obecnie realizowanej aktywności grup docelowych? Jeśli tak to w jakim stopniu?* Efekt przesunięcia to efekt zmniejszający efekt brutto. To ta część korzyści uzyskanych w wyniku wsparcia, które zostały utracone gdzieś indziej w obszarze wsparcia, lub w grupie docelowej wsparcia. Przykładowo ekspansja firm wspartych dotacją powoduje utratę części rynku, przychodów i zatrudnienia u innych firm działających na tym rynku.

Efekt **wyciekania** (leakage): *Kto jest grupą docelową? Czy jest prawdopodobne/zdarzyło się, że korzyści odniosły obszary/podmioty spoza obszarów/grup docelowych? Jeśli tak to w jakim stopniu?* Efekt wyciekania to ta część korzyści, która trafia do obszarów i grup nie objętych interwencją. Przykładowo dotowane usługi doradcze bez precyzyjnie zdefiniowanej grupy docelowej mogą być świadczone firmom spoza obszaru, w którym oczekiwane są pozytywne efekty interwencji. Efekt wyciekania może też dotyczyć bezpośrednich korzyści osiąganych przez podmioty spoza regionu, kosztem podmiotów regionalnych.

Efekt **zastąpienia** (substitution): *Czy interwencja spowodowała, że jedna aktywność potencjalnych beneficjentów została zastąpiona inną, tylko po to aby uzyskać wsparcie publiczne? Jeśli tak to w jakim stopniu?* Efekt zastąpienia ma miejsce wtedy kiedy beneficjent zastępuje jakąś aktywność aktywnością podobną, na którą może otrzymać wsparciem publiczne. Przykładowo, jeśli program wspiera zatrudnianie bezrobotnych, firma może zredukować aktualne zatrudnienie, po to żeby skorzystać z programu.

nieotrzymania dotacji odłożyłoby rozpoczęcie realizacji projektu w czasie – można zakładać, że część z nich szukałaby finansowania w kolejnych naborach wniosków. Widać więc wyraźnie, iż dotacja w przypadku dużej liczby przedsiębiorstw przyspiesza realizację zamierzeń inwestycyjnych. Z jednego z wywiadów wynika, że przyspieszenie to dotyczy nie tylko decyzji o dokonaniu danej inwestycji, lecz również samego przebiegu projektu:

*Dofinansowanie firmy to jest jak nitro w silniku. Zobowiązuje firmę do spięcia wszystkich możliwych działań, do bardzo intensywnej pracy (beneficjent)*

Obserwację tę potwierdzają wyniki badań ilościowych – 26% beneficjentów zadeklarowało, że realizacja projektu bez wsparcia w postaci dotacji trwałaby dłużej.

W analizach efektu *deadweight* istotne jest również nie tylko ustalenie, czy dotacja pozwala na szybszą realizację projektu, ale również, czy jest niezbędna do zrealizowania projektu w zakresie przedmiotowym określonym we wniosku o dofinansowanie. Z badań ankietowych wynika, że pozytywny wpływ dotacji jest w tym przypadku nawet bardziej widoczny, niż w kwestii czasu realizacji - 35% beneficjentów zadeklarowało, że zdecydowałoby się na realizację projektu, lecz jego zakres przedmiotowy byłby ograniczony. Co istotne aż 88% spośród tych beneficjentów, którzy pozbawieni dotacji musieliby ograniczyć zakres projektu wskazało, że odbiłoby się to negatywnie na poziomie innowacyjności planowanych efektów projektu. Zjawisko to dobrze obrazuje wypowiedź jednego z respondentów:

*Pyt: Co by się stało, gdyby nie dostali Państwo tej dotacji? R: Byłoby bardzo ciężko, bo obawiam się, że skończylibyśmy z jakąś tanią, chińską maszyną, która nie do końca by spełniała nasze oczekiwania (beneficjent)*

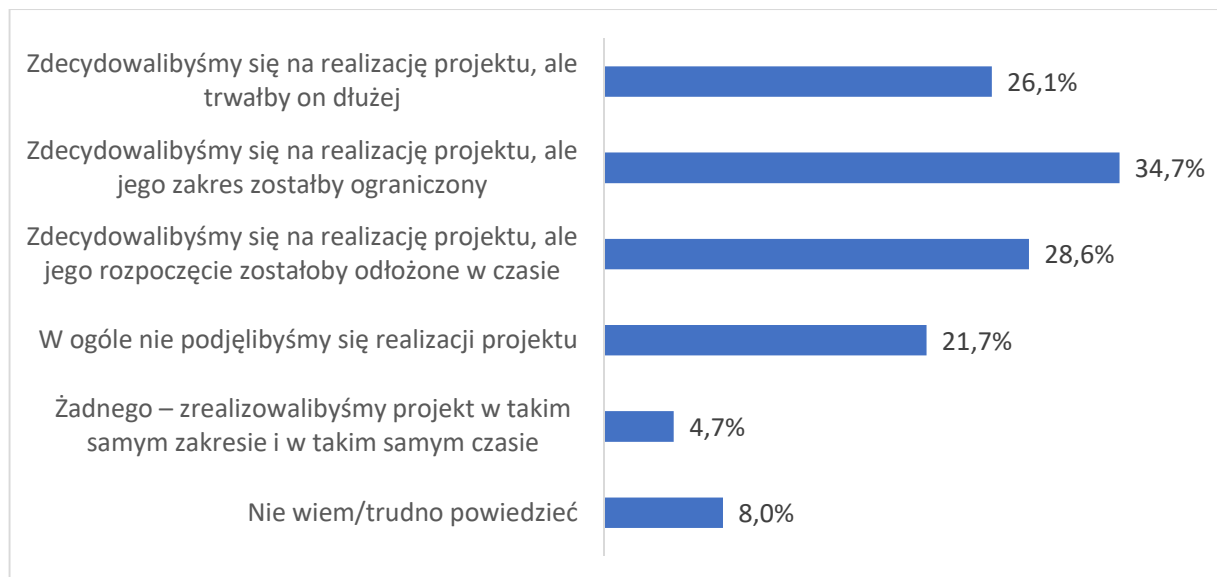
Ci beneficjenci, którzy zaplanowali we wniosku zakup kilku środków trwałych najczęściej wskazywali, że ograniczenie zakresu projektu wiązałoby się z rezygnacją z zakupu niektórych urządzeń przy dokonaniu zakupu pozostałych o takich parametrach jak wskazywane we wniosku. Rozmówcy, z którymi prowadzono wywiady indywidualne wskazywali, że głównym powodem ograniczenia zakresu projektu byłby brak wystarczających środków finansowych na jego realizację. Beneficjenci albo nie byłiby w stanie ich zgromadzić (ograniczona do pewnego poziomu zdolność kredytowa/ograniczone własne rezerwy finansowe) albo obawialiby się, że projekt stanowiłby zbyt duże obciążenie finansowe dla firmy mogąc tym samym doprowadzić do utraty płynności finansowej:

*Na pewno nie, dlatego że trochę myśmy się bali tej dużej inwestycji, gdzie tutaj ta wiodąca maszyna, ta linia lakiernicza kosztowała ponad 1 mln zł, więc raczej zostalibyśmy przy tym tradycyjnym lakierowaniu i spokojnie, bo można by było, tylko udział tego finansowania z kredytu byłby znacznie większy, gdzie ja nie chciałbym zachwiać takiej niepewności w firmie i uzależnić to od prowadzenia tego projektu (beneficjent)*

W tym kontekście można stwierdzić, iż dotacja ma tę zaletę, iż pozwala na znaczące obniżenie ryzyka finansowego podejmowania przedsięwzięć o charakterze inwestycyjnym. Ryzyko to niekoniecznie dotyczy sukcesu rynkowego wprowadzanego produktu, ale także operacyjnego związanego z płynnością finansową przedsiębiorstwa.

Biorąc powyższe pod uwagę „czysty” efekt jałowej straty jest niewielki – realizację projektu bez wsparcia, w takim samym zakresie i w takim samym czasie - deklaruje tylko 4,7% beneficjentów. Rozkład odpowiedzi na pytanie dotyczące efektu jałowej straty zawiera poniższy wykres.

*Wykres 23 Deklarowany wpływ braku pozyskania dotacji na realizację projektu*



Źródło: CAWI/CATI z beneficjentami RPI, N=462.

#### *Perspektywa nie-beneficjentów*

Spośród podmiotów, które nieskutecznie ubiegały się o wsparcie realizację projektu rozpoczęło 42% natomiast aż 60% spośród nich zainicjowała projekt w czasie późniejszym, niż zakładany we wniosku o dofinansowanie, co tylko potwierdza płynącą z badania beneficjentów obserwację, iż dotacja przyspiesza realizację projektu a tym samym pozwala utrzymać, lub polepszyć pozycję konkurencyjną.

*Projekt nie został otwarty w związku z tym mamy dużo większy dystans, który musimy pokonać, żeby dogonić konkurencję. To na pewno. Ponieważ te parametry w tym momencie firmy już mają. Nie wszystkie parametry, częściowo, ale mają (nieskutecznie aplikujący)*

Prawie połowa (48%) podmiotów aplikujących nieskutecznie zadeklarowała również, że realizacja projektu trwała/będzie trwała dłużej niż zakładali we wniosku o dofinansowanie. Co trzecia firma wskazała, że zakres przedmiotowy projektu był/będzie ograniczony względem tego, który zrealizowaliby w sytuacji otrzymania dotacji. W zdecydowanej większości przypadków będzie miało to negatywne przełożenie na poziom innowacyjności planowanych efektów projektu. W wywiadach respondenci wskazywali, że kupowali/będą kupować mniej nowoczesne urządzenia, lub używane. Z wyników badania ilościowego omówionych już wcześniej (rozdział 3.2) wynika, że nieskuteczni wnioskodawcy, którzy zdecydowali się na realizację projektu bez dofinansowania (41,8% nieskutecznych wnioskodawców) deklarują, że przeciętnie ponieśli nakłady na projekt w wysokości ok. 2,41 mln zł<sup>111</sup>. Kwota ta jest niemal identyczna jak całkowity wkład prywatny (koszty kwalifikowalne i niekwalifikowalne) beneficjentów w projekt (średnio 2,34 mln zł). Jest to silny

<sup>111</sup> Finansowane głównie ze środków własnych (80%), kredytu bankowego (40%) i leasingu (23%) i innej dotacji (14%). 7 na 10 deklarujących finansowanie projektu z innej dotacji wskazało PO IR.

argument przeciwko jałowej stracie, a za tezę mówiącą, że środki publiczne, przynajmniej w grupie nieskutecznych wnioskodawców, miały uzupełniać a nie zastępować środki prywatne.

Z badań jakościowych wynika, podobnie jak w przypadku beneficjentów, że głównymi powodami niezrealizowania projektu w planowanej skali, po odmowie przyznania dotacji, był brak środków finansowych, lub zbyt duże ryzyko związane z finansowaniem projektu w całości ze środków firmy:

*E: A proszę mi powiedzieć – dlaczego mimo tej obserwacji, że to jest pewien perspektywiczny kierunek, Państwo nie zdecydowali się na zrealizowanie tego projektu i sfinansowanie go po prostu z innych źródeł niż dotacja?*

*R: Dla mnie byłoby to osobiście dość duże wyzwanie. Patrząc na sprawy braku stabilności na naszym rynku, jak i w szerszym tutaj zakresie europejskim, nie odważyliśmy się tego projektu przeprowadzić.*

*E: Czyli rozumiem, że ta dotacja obniżała poziom ryzyka?*

*R: Tak, dokładnie tak, bo ryzyko się zwiększyło, a jeszcze zmniejszyła się ta poduszka finansowa, która by ewentualnie temu towarzyszyła.*

*E: Czyli hipotetycznie można by sobie wyobrazić taką sytuację, że Państwo byłiby w stanie ten projekt sfinansować.*

*R: Oczywiście*

Biorąc powyższe pod uwagę należy stwierdzić, że wyniki badań prowadzonych wśród beneficjentów oraz podmiotów nieskutecznie ubiegających się o wsparcie, w zakresie, w jakim charakteryzują efekt jałowej straty, pozostają ze sobą spójne. Istotna część projektów jest, lub byłaby zrealizowana bez publicznego wsparcia natomiast brak dotacji nie pozostałby bez wpływu (negatywnego) na czas realizacji projektu oraz jego zakres. Tym samym, jakkolwiek sama skala efektu *deadweight*, rozumianego jako skłonność do realizacji projektu w sytuacji braku publicznego wsparcia, jest wysoka, tak nie można wyłącznie na jej podstawie wysuwać pochopnych wniosków o braku celowości interwencji publicznej w postaci dotacji w obszarze inwestycji początkowych. Zaprezentowane dane wskazują, że dotacje stanowią istotny impuls rozwojowy a ich brak mógłby skutkować utratą pozycji konkurencyjnej na skutek odłożenia określonych działań inwestycyjnych w czasie, lub ograniczeniem ich poziomu innowacyjności.

Z przeprowadzonych analiz wynika, że system przyznawania wsparcia w ramach działań CT3, których podstawę stanowi RPI zawiera szereg mechanizmów sprzyjających występowaniu efektu *deadweight*. Należą do nich:

- Brak wsparcia dla przedsiębiorstw znajdujących się w trudnej sytuacji w rozumieniu art. 2 ust. 18 Rozporządzenia Komisji (UE) NR 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014,
- Możliwość wspierania projektów, których realizacja została rozpoczęta po złożeniu wniosku o dofinansowanie,

*Mieliśmy wszystkie projekty na trzy lokalizacje z pozwoleniami na budowę, mieliśmy place budowy już rozpoczęte po złożeniu wniosku. Inwestycja poszła niezależnie od tego, czy byśmy dostali dofinansowanie, czy nie (beneficjent)*



- Wymóg wniesienia wkładu własnego (w skrajnych przypadkach wynoszącego nawet 80%<sup>112</sup>),
- Przyznawanie na etapie oceny dodatkowych punktów za zwiększenie wkładu własnego ponad minimalny wymagany (rozwiązanie stosowane w wielu województwach, maksymalnie, bo o 20% można zwiększyć wkład własny w województwie podlaskim),
- Ocena potencjału finansowego wnioskodawcy – przeprowadzana w trzynastu województwach. Część województw dokonuje oceny w sposób jakościowy, część definiuje konkretne wymogi, których spełnienie warunkuje pozytywną ocenę np.:
  - czy Wnioskodawca posiada odpowiednie środki finansowe do sfinansowania całości wydatków w ramach projektu (świętokrzyskie),
  - czy roczny obrót / roczna suma bilansowa wnioskodawcy i partnera/ów (jeśli dotyczy) jest równy, lub wyższy od 20% całkowitych wydatków w projekcie (netto) (kujawsko pomorskie),
  - analiza przepływów pieniężnych powinna wykazać, że beneficjent/operator z projektem ma dodatnie roczne saldo przepływów pieniężnych na koniec każdego roku, we wszystkich latach objętych analizą (wielkopolskie),
- Wymóg posiadania odpowiedniego potencjału (m.in. finansowego) niezbędnego do dochowania wymogu trwałości projektu wynikającego z art. 71 Rozporządzenia 1303/2013,
- Stosunkowo mało atrakcyjne warunki udzielania zaliczek (w większości województw obowiązuje krótki, bo 30-to dniowy termin na wydatkowanie środków z zaliczki i jej rozliczenie, najmniej czasu, bo zaledwie 10 dni roboczych na rozliczenie zaliczki mają beneficjenci RPO województwa mazowieckiego, w najbardziej komfortowej sytuacji znajdują się beneficjenci RPO województwa lubuskiego, którzy mogą rozliczyć zaliczkę w ciągu 6 miesięcy). Warto wspomnieć, że w trzech województwach (lubelskim, małopolskim i śląskim) zaliczkowe formy płatności nie są stosowane<sup>113</sup>.

Wszystkie wymienione wyżej mechanizmy mają na celu zminimalizowanie ryzyka, iż wsparcie trafi do podmiotu, który nie ma wystarczającego potencjału finansowego do zrealizowania projektu oraz utrzymania jego efektów. Z punktu widzenia donatorów jest to oczywiście działanie ze wszech miar racjonalne, natomiast w praktyce skutkuje tym, że wsparcie trafia również do firm, które mogłyby zrealizować projekt finansując go z środków własnych, lub komercyjnych źródeł zewnętrznych. Ponadto duży nacisk na potencjał finansowy wnioskodawcy „faworyzuje” większe podmioty gospodarcze, co znajduje odzwierciedlenie w danych monitoringowych. Udział firm mikro w populacji wnioskodawców jest wielokrotnie niższy od ich udziału w populacji polskich firm wynoszącego ponad 96%. Jeszcze mniej licznie firmy mikro reprezentowane są w grupie beneficjentów. Współczynnik sukcesu (liczba firm, które uzyskały dofinansowanie do liczby złożonych wniosków) jest odwrotnie proporcjonalny do wielkości firmy – największy dla firm średnich (56%), potem małych (49%) a najmniejszy dla mikro (34%). Szczegółowe dane zawiera poniższa tabela.

<sup>112</sup> Średnie firmy z Warszawy.

<sup>113</sup> Dane dotyczą ostatnich naborów wniosków o dofinansowanie.

Tabela 24 Udział firm z poszczególnych klas wielkości w populacji wnioskodawców oraz beneficjentów (dotyczy wniosków po pozytywnej ocenie formalnej)

Klasa wielkości	Wnioskodawcy	Beneficjenci	Liczba umów do liczby wniosków
mikro	39,3%	27,8%	34%
małe	39,9%	43,7%	49%
średnie	20,8%	28,5%	56%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z SL

Należy też mieć na uwadze fakt, iż w przypadku podmiotów gospodarczych o lepszej kondycji finansowej dotacja, nawet jeżeli nie jest warunkiem *sine qua non* realizacji projektu, generuje „oszczędności” po stronie beneficjenta, które mogą być przeznaczone na inne działania o charakterze inwestycyjnym.

*W przypadku dofinansowania zyskalibyśmy 300 tysięcy i moglibyśmy je zagospodarować w inny sposób. To jest kwestia pięciu oscyloskopów dla działu badawczo-rozwojowego. De facto teraz kupiliśmy dwa (nieskutecznie aplikując)*

Z badań ilościowych wynika (rozdział 3.2), że w trakcie realizacji projektu, beneficjenci inwestowali dodatkowe środki na inwestycje niezwiązane z projektem w skali ok. 50% wartości całkowitej realizowanego projektu.

### Efekt substytucji

Z efektem substytucji (zastąpienia) mamy do czynienia wtedy, gdy beneficjent zastępuje jakąś aktywność aktywnością podobną, na którą może otrzymać wsparcie publiczne, lub gdy podejmuje jakąś aktywność tylko po to by zwiększyć szanse na pozyskanie dofinansowania. Przykładowo, jeśli program wspiera zatrudnianie bezrobotnych, firma może zredukować aktualne zatrudnienie po to, żeby skorzystać z programu<sup>114</sup>.

W niniejszym badaniu do pomiaru skali występowania tego efektu posłużono się dwoma wskaźnikami: odsetkiem wnioskodawców, którzy w okresie poprzedzającym aplikowanie o wsparcie ograniczali celowo kosztowne działania inwestycyjne z uwagi na konieczność zarezerwowania środków niezbędnych na pokrycie wkładu własnego oraz odsetkiem wnioskodawców, którzy nie zwiększali zatrudnienia/zmniejszali je wiedząc, że jego wzrost będzie punktowany na etapie oceny wniosku.

Jeżeli chodzi o pierwszy wskaźnik to z badań ankietowych wynika, że istotny odsetek badanych (wynoszący 36,3%) przed złożeniem wniosku ograniczył swoje nakłady na inwestycje celem zgromadzenia środków na wkład własny. Skala tego zjawiska nie powinna dziwić, jeżeli weźmiemy pod uwagę, iż, zgodnie z informacjami przekazywanymi przez respondentów w trakcie wywiadów,

<sup>114</sup> Dzięki redukcji zatrudnienia przed realizacją inwestycji firmie będzie łatwiej we wniosku zadeklarować jego wzrost na skutek zrealizowania inwestycji.

inwestycje, o których dofinansowanie ubiegali się z RPO, należały do kluczowych w danym momencie dla firmy. Równocześnie były to, co do zasady, inwestycje najbardziej kosztochłonne. Naturalnym jest więc, że przedsiębiorstwa o skromniejszych rezerwach finansowych musiały „oszczędzać” by być w stanie pokryć wkład własny. Warto wspomnieć, iż ze złożonych wniosków o dofinansowanie wynika, że wnioskodawcy musieli pokryć średnio połowę całkowitych kosztów realizacji projektu a średnia wartość wkładu własnego miała wynieść ponad 1,2 mln zł. Są to więc kwoty znaczące – można zakładać, że tylko nieliczne firmy dysponują wolnymi środkami o wartości przekraczającej 1 mln zł. To też tłumaczy, dlaczego połowa beneficjentów finansowała wkład własny posiłkując się kredytem, lub pożyczką.

Z wywiadów indywidualnych wynika, że ograniczenie aktywności inwestycyjnej mogło dotyczyć albo tych inwestycji, które stanowiły przedmiot wniosku o dofinansowanie (firma wiedząc, że w przyszłości będzie mogła na ich realizację pozyskać dofinansowanie odkładała ich realizację w czasie) albo innych inwestycji, których firma nie planowała finansować z dotacji.

*Tutaj już czekaliśmy właśnie, bo trochę bez sensu byłoby inwestować w coś, co chcemy kupić z dotacji i generalnie chociażby jakąś część pieniędzy odzyskać (nieskutecznie aplikujący)*

Spośród firm, które miały doświadczenia w podejmowaniu działalności badawczo-rozwojowej i jednocześnie ograniczały nakłady inwestycyjne celem zgromadzenia wkładu własnego 65% zadeklarowało, że „oszczędności” dotyczyły również nakładów na prace B+R.

Stosunkowo niewielu badanych (13,5%) zadeklarowało, że w okresie poprzedzającym złożenie wniosku o dofinansowanie w celu zwiększenia szans na uzyskanie dotacji nie zwiększali zatrudnienia wiedząc, że jego wzrost będzie punktowany na etapie oceny wniosków. Zupełnym marginesem były sytuacje zwalniania pracowników z analogicznego powodu<sup>115</sup>. Warto w tym kontekście dodać, że w aż trzynastu województwach wśród kryteriów wyboru projektów przewidziano kryterium premiujące utworzenie nowych miejsc pracy w projekcie.

W pytaniu otwartym o podejmowanie innych (niezdefiniowanych w kafeterii) działań zwiększających szansę na pozyskanie dofinansowania dominowały odpowiedzi dotyczące podjęcia prac badawczo-rozwojowych oraz współpracy z jednostkami naukowymi. Rzeczywiście, w niektórych województwach RPI w ramach CT3 udzielana była wyłącznie na wdrożenie wyników prac B+R (województwa małopolskie i lubelskie), lub projekty polegające na takim wdrożeniu były dodatkowo punktowane (tylko w województwie śląskim nie przewidziano premii punktowej dedykowanej projektom dotyczącym wdrożenia wyników prac B+R)<sup>116</sup>.

### **Efekt przesunięcia (*displacement*)**

Efekt przesunięcia to ta część korzyści uzyskanych w wyniku wsparcia, które zostały utracone gdzieś indziej w obszarze wsparcia, lub w grupie docelowej wsparcia. Przykładowo ekspansja firm wspartych dotacją powoduje utratę części rynku, przychodów i zatrudnienia u innych firm działających na tym rynku.

<sup>115</sup> Należy podkreślić, że tego rodzaju działania pozostają w sprzeczności z zasadami udzielania pomocy publicznej.

<sup>116</sup> Wnioskodawca działania 3.2 mógł otrzymać 2 punkty za spełnienie kryterium: - inne dodatkowe efekty projektu. np. projekt stanowi wdrożenie wyników prac B+R, które były współfinansowane z pomocy publicznej, wprowadzenie/rozwój działalności eksportowej w przedsiębiorstwie, wejście na nowe rynki zbytu.

W niniejszym badaniu do pomiaru efektu wykorzystano 3 wskaźniki:

- *Odsetek beneficjentów deklarujących, że udało się wyprzeć z rynku konkurentów, lub znacząco ograniczyć ich udział w rynku,*
- *Odsetek beneficjentów deklarujących, że udało się być bardziej samowystarczalnymi „czego skutkiem była rezygnacja z kooperacji z niektórymi firmami, lub jednostkami naukowymi”,*
- *Odsetek beneficjentów deklarujących, że udało się zredukować zatrudnienie w firmie np. na skutek zwiększenia automatyzacji procesu produkcji.*

#### *Wyparcie konkurencji*

Jeżeli chodzi o pierwszy wskaźnik to 18% beneficjentów zadeklarowało, że dzięki projektowi wyparli z rynku konkurentów, lub ograniczyli ich udział w rynku. Występowanie tego rodzaju zjawiska nie powinno stanowić zaskoczenia – nie ulega wątpliwości, iż główną motywacją realizacji przez firmy projektów inwestycyjnych jest chęć osiągnięcia przewagi nad konkurencją. Dotacja niewątpliwie to ułatwia - już sam fakt otrzymania bezzwrotnego wsparcia stawia beneficjenta w lepszej pozycji od firmy, która z dotacji nie korzysta. Osiągnięcie przewagi nad konkurencją na skutek dotacji może być wypadkową każdego z osobna (lub kombinacji) poniższych czynników:

- Dotacja obniża koszt dokonania inwestycji - może tym samym być warunkiem koniecznym dla jej dokonania a jeśli nie jest takim warunkiem - stwarza po stronie beneficjenta okazję do wygenerowania oszczędności, które mogą być przeznaczone na inne działania o charakterze inwestycyjnym,
- Dotacja przyspiesza realizację projektu (patrz akapit dot. efektu *deadweight*),
- Dotacja pozwala na realizację projektów o szerszym zakresie przedmiotowym (patrz akapit dot. efektu *deadweight*),
- Sama zasada wyboru konkursowego może sprzyjać wyborowi do dofinansowania projektów o największym potencjale do podniesienia pozycji konkurencyjnej firmy.

Na pierwszy rzut oka zjawisko polegające na wyparciu z rynku, lub ograniczeniu udziału w rynku jednej firmy wyłącznie na skutek wsparcia drugiej środkami publicznymi można oceniać krytycznie utożsamiając je z niepożądaną ingerencją w „niewidzialną rękę rynku”. Można twierdzić, że korzyści, które odnosi beneficjent pojawiają się niejako kosztem firmy, która ze wsparcia nie korzysta (przykładowo wzrost zatrudnienia u beneficjenta skutkuje spadkiem zatrudnienia u jego konkurenta, czyli z punktu widzenia donatora środków efekt netto jest zerowy). Takie postawienie sprawy byłoby jednak zbyt prostym uproszczeniem, nie uwzględniającym tego, iż dotacja może być elementem kształtowania zachowań nie tylko beneficjentów, lecz również podmiotów z niej nie korzystających. Przykładowo:

- wyraźne ukierunkowanie wsparcia na inwestycje w innowacyjne rozwiązania (tak jak ma to miejsce w przypadku RPI w ramach CT3) może stymulować nie-beneficjentów do zwiększonej aktywności innowacyjnej, podejmowanej by nie stracić dystansu do konkurentów, którzy dotację otrzymali (ponad 40% nieskutecznych wnioskodawców podjęło realizację projektu mimo braku wsparcia),

- utrata pozycji konkurencyjnej przez nie-beneficjentów może być impulsem do podjęcia określonych działań rozwojowych, lub szukania innych niż dotychczasowe kierunków rozwoju,
- eliminacja z rynku konkurentów nie zawsze musi być oceniana negatywnie – np. gdy promowane są ekoinnowacje, a działalność kończy firma wywierająca negatywny wpływ na środowisko.

Biorąc powyższe pod uwagę kluczowe wydaje się być zagwarantowanie firmom zbliżonych szans w dostępie do publicznego wsparcia, rozumianych jako eliminacja barier, które utrudniałyby dostęp do dotacji określonego rodzaju podmiotom, wbrew intencjom donatorów. Uwzględniając skalę obciążeń administracyjnych w obecnej perspektywie finansowej, a także konieczność posiadania dużego potencjału finansowego do realizacji projektu (który zazwyczaj mają większe przedsiębiorstwa), można stwierdzić, że postulat równych szans nie jest do końca spełniony. To rzeczywiście może rodzić obawę, iż dotacje ingerują w rynek „faworyzując” określonego rodzaju podmioty (np. firmy małe i średnie kosztem mikro).

### *Samowystarczalność*

Jeżeli chodzi o drugi ze wskaźników, odnoszący się do większej samowystarczalności na skutek realizacji projektu, to efekt taki zadeklarowało 52,6% beneficjentów. Podobnie część rozmówców, z którymi prowadzono wywiady indywidualne wskazała, że dzięki realizacji projektu mogła zrezygnować z kooperacji z niektórymi firmami, lub jednostkami naukowymi.

*Dla nas była ważna jakość i estetyka i stąd wyszły wszystkie te niedociągnięcia, bo zlecaliśmy zewnętrznym firmom niektóre podzespoły, żeby zrobić te wzory, ale oni nie byli w stanie uzyskać takiej jakości. Z kolei tutaj Panowie wiedzieli, jak należy uzyskać jakość, tylko nie mieli sprzętu. Jako uzasadnienie właśnie to pisaliśmy, że chcemy wyeliminować firmy zewnętrzne, od których bierzemy podzespoły, żeby robić to tutaj, bo to skróci czas (beneficjent)*

Również niektóre podmioty aplikujące nieskutecznie nie ukrywały, że jednym z powodów ubiegania się o dotację była chęć uniezależnienia się od konkurencji.

*R: Jak było coś poważniejszego, to kupowaliśmy znaki drogowe od firm, które mają te certyfikaty i wszystkie aprobaty, Patrząc na rynek jak się rozwinął, ceny konkurencji, ceny, które się przekładają później na przetargi, to doszliśmy do wniosku, że czas najwyższy robić samemu coś, a nie polegać na kimś i czekać aż ktoś nam to zrobi*

*E: Rozumiem, że były takie zamówienia, których Państwo nie byli w stanie wykonać samodzielnie?*

*R: Tak, bo były za duże.*

*E: Czy w związku z tym projekt miał przyczynić się do tego, że Państwo byliby w stanie przystępować do tych dużych zamówień?*

*R: Tak. To było celem wystąpienia w przetargach, w dostawach znaków, co generowałoby na pewno większą zyskowność firmy i pokazanie się na rynku, podniesienie prestiżu firmy i tym samym pozycji na rynku (beneficjent)*

Rozmówcy w badaniach jakościowych wskazywali, że dzięki uniezależnieniu od zewnętrznych firm mogli przede wszystkim oferować swoje produkty/usługi szybciej oraz taniej. Dla jednego z badanych

bardzo ważna była jakość produktu – satysfakcjonującej nie mógł zapewnić kontrahent i z tego względu firma zdecydowała się ubiegać o dotację na doposażenie parku maszynowego. Rozmówcy zaznaczali jednocześnie, że nie byli dla zleceńbiorców na tyle ważnymi kontrahentami by rezygnacja z ich usług miała mieć negatywne przełożenie na ich kondycję finansową.

### Zatrudnienie

Jeżeli chodzi o ostatni wskaźnik to tylko 2,3% firm zredukowało zatrudnienie na skutek realizacji projektu (np. w związku ze zwiększeniem automatyzacji procesu produkcji). Z badań wynika, że projekty raczej przyczyniały się do wzrostu zatrudnienia – zarówno w sposób bezpośredni (zakup nowego środka trwałego najczęściej oznaczał równoczesną konieczność zatrudnienia osoby, która nową maszyną by obsługiwała), jak i pośredni (na skutek unowocześnienia parku maszynowego firma była w stanie wykonać więcej zleceń co pozytywnie przekładało się na jej kondycję finansów, a w konsekwencji potencjał zatrudnieniowy).

*W związku z tym, że jest pierwszy nasz ploter, jeśli chodzi o naszą firmę, więc pojawiła się nowa kategoria pracowników, czyli operatorzy takich właśnie ploterów. W momencie, kiedy kupowaliśmy ten ploter, była specjalnie przyjęta, osoba, która miała już jakieś tam doświadczenie w pracy z podobnymi urządzeniami, zostały przeszkolone kolejne osoby, które umieją obsługiwać tę maszynę. Także na pewno pojawiły się tutaj osoby z nowymi kompetencjami w firmie. Więcej zamówień, oznaczało też, że potrzebujemy też marketingowca, potrzebujemy osoby do biura. (beneficjent)*

*E: Jacy pracownicy zostali zatrudnieni? R1: W większości operatorzy maszyn. Co zaraz pociągnęło magazynierów ..., bo to jest taka linia ciągła. Tu operatorzy maszyn, tu są magazynierzy. Tu jest jeszcze montaż i pakowanie. To jest związane od razu z transportem też. W tej chwili <zatrudnienie> nam się o 100 % zwiększyło. (beneficjent)*

Warto w tym kontekście przypomnieć, że w trzynastu województwach deklaracje wzrostu zatrudnienia na skutek realizacji projektu były dodatkowo punktowane podczas oceny wniosków.

### Efekt wyciekania (*leakage*)

Efekt wyciekania dotyczy bezpośrednich korzyści osiąganych przez podmioty spoza regionu, kosztem podmiotów regionalnych. W niniejszym badaniu skoncentrowano się na ustaleniu na ile powszechne było otwieranie przez wnioskodawców filii/oddziałów, w tych województwach, w których była wyższa intensywność wsparcia. Zjawisko określono mianem „migracji za dotacją”.

Z badań ankietowych wynika, że na taki ruch zdecydowało się niecałe 3% wnioskodawców, przy czym kilkakrotnie częściej w grupie nieskutecznych wnioskodawców. Różnica może wynikać z tego, że, jak wskazywali przedstawiciele IZ, niejednokrotnie migracje były dokonywane wyłącznie na papierze i w praktyce firma nie zamierzała prowadzić działalności w danym województwie – dotyczyło to przede wszystkim firm o profilu informatycznym. Wnioski, w których osoby oceniające identyfikowały taką sytuację były negatywnie oceniane – tym samym w gronie „migrantów” więcej może być nieskutecznie aplikujących aniżeli beneficjentów:

*Nagle w pewnym momencie złapaliśmy się na tym, że prawie 60 projektów było zlokalizowanych w jednej miejscowości pod [anonimizacja], zrealizowane na prawie 60 mln złotych w jednym domu jednorodzinnym, więc to było naprawdę karkołomne. W jakiś sposób, eksperci udowodnili brak przygotowania do realizacji inwestycji, bo jeżeli wzięliśmy wszystkie projekty – dobrze, że teraz jest*

*Google Maps - i zobaczyliśmy co to jest za budynek, o jakiej powierzchni mówimy, skumulowaliśmy te wszystkie projekty i wyłapaliśmy. (przedstawiciel instytucji pośredniczącej)*

Z analizy danych zastanych wynika, że skala migracji jest nawet nieco wyższa aniżeli deklarowana w badaniach ankietowych. W przypadku 11,9% wnioskodawców zidentyfikowano, że lokalizacja ich siedziby jest inna niż miejsce realizacji projektu. Oczywiście w tej grupie mogły znaleźć się firmy, które założyły filie/oddziały w innych województwach bez związku z procesem pozyskiwania dotacji. Zgodnie z przypuszczeniami największa migracja „do” miała miejsce w przypadku tego województwa, w którym intensywność wsparcia (obok trzech innych) jest największa, czyli województwa podkarpackiego. Zaskakiwać może drugie miejsce województwa śląskiego, w którym podstawowa intensywność pomocy to 25% - wyjaśnienia takiego stanu rzeczy należy upatrywać w kilku okolicznościach:

- największej, po województwie mazowieckim liczbie podmiotów gospodarczych co mogło przekładać się na dużą liczbę wnioskodawców, którzy posiadali swoje filie/oddziały w woj. śląskim,
- stosunkowo wysokiej alokacji na działania wspierające inwestycje początkowe,
- osobnym schemacie wsparcia dedykowanym technologiom ICT (w przypadku tego rodzaju projektów migracja jest najmniej skomplikowana).

Ostatnia okoliczność tłumaczy stosunkowo niewielką migrację do województwa podlaskiego, w którym wsparcie dotacyjne w Działaniu 1.3 ograniczono jedynie do firm przemysłowych i projektów z zakresu ekoinnowacji (firmy usługowe oraz projekty z zakresu TIK zdecydowano się wspierać instrumentami finansowymi).

Najwięcej podmiotów migrowało z województw mazowieckiego i wielkopolskiego, czyli województw o najniższej intensywności pomocy. W tych województwach było też największe ujemne saldo migracji. Szczegółowe dane zawiera poniższa tabela.

*Tabela 25 Kierunki i saldo migracji wnioskodawców [dane liczbowe]*

Województwo	Migracja do	Migracja z	Saldo migracji
Dolnośląskie	48	66	-18
Kujawsko-pomorskie	36	10	26
Lubelskie	102	18	84
Lubuskie	56	19	37
Łódzkie	88	16	72
Małopolskie	5	128	-123
Mazowieckie	7	337	-330



Województwo	Migracja do	Migracja z	Saldo migracji
Opolskie	3	21	-18
Podkarpackie	215	15	200
Podlaskie	39	9	30
Pomorskie	41	39	2
Śląskie	173	58	115
Świętokrzyskie	8	27	-19
Warmińsko-mazurskie	68	13	55
Wielkopolskie	22	152	-130
Zachodniopomorskie	34	19	15

*Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z bazy SL*

Migracje w poszukiwaniu bardziej korzystnych warunków wsparcia z jednej strony można traktować w kategoriach nadużyć, czy wręcz próby wyłudzenia dotacji ze strony nieuczciwych wnioskodawców. Dochodzi do nich wtedy, gdy intencją wnioskodawcy nie jest rzeczywiste prowadzenie działalności gospodarczej w województwie, w którym ubiega się o wsparcie, czyli migracja ma de facto charakter fikcyjny i podporządkowana jest jedynie chęci pozyskania wsparcia. Z wywiadów z przedstawicielami IZ wynika, że z taką sytuacją najczęściej można się spotkać w przypadku projektów z obszaru technologii informacyjno-komunikacyjnych.

*To były z reguły projekty informatyczne za 10 mln, z jednym prezesem, który będzie sam realizował projekt. Te projekty nawet nie polegały na zakupie serwerów, tylko wszystko było w chmurze i te firmy to głównie, Poznań, Kraków, Wrocław, Gdańsk (przedstawiciel instytucji pośredniczącej).*

Z drugiej strony zróżnicowanie intensywności wsparcia sprzyja przyciąganiu inwestorów z innych regionów kraju do województw, w których ta intensywność jest wyższa. W drodze wywiadów indywidualnych zidentyfikowano firmy, dla których korzystniejsze warunki udzielania wsparcia były impulsem do rozpoczęcia działalności na nowym rynku. Takie przypadki należy uznać za przynoszące korzyść obu stronom – zarówno beneficjentowi, który otrzymuje większe wsparcie jak i donatorowi reprezentującemu dany region, ponieważ nowe inwestycje sprzyjają jego rozwojowi.

Część wnioskodawców nie ukrywała, że poszukiwanie źródeł wsparcia działań inwestycyjnych rozpoczynają od sprawdzenia, jakie maksymalne procenty dofinansowania obowiązują w poszczególnych województwach.

*Szukaliśmy po procentach, gdzie jest jakie dofinansowanie, takie założenie, tak na dobrą sprawę. Dlatego to był przemyślany proces (beneficjent)*

*E: Co by się stało, gdybyście nie dostali dofinansowania? Co by się stało z tym projektem?*



*R: Byśmy próbowali wnioskować na pewno o inną dotację na obojętnie jakim regionie.*

*E: Czyli byście zarejestrowali firmę gdzie indziej znowu?*

*R: Tam, gdzie trzeba by było. Byśmy dopasowali jej działalność pod region, który chciałby przeznaczyć pieniądze na nasze oprogramowanie (beneficjent)*

Podczas jednego z wywiadów grupowych przedstawiciel firmy doradczej wskazał, że zjawisko migracji w dużym stopniu charakteryzuje firmy o większym potencjale finansowym i organizacyjnym, co wynika z tego, że realizacja projektu w innym województwie jest zazwyczaj określonym wyzwaniem logistycznym generującym dodatkowe koszty (oczywiście pod warunkiem, że nie jest to migracja fikcyjna). Wskazał, że zdarzają się firmy, które w swoich długoterminowych strategiach rozwoju uwzględniają zapisy mapy pomocy regionalnej decydując się na rozwijanie działalności w tych województwach, w których wsparcie jest większe. Dotyczy to przede wszystkim tych firm, które zamierzają realizować wielomilionowe projekty, gdzie różnica nawet kilkunastu procent w intensywności wsparcia przekłada się na różnice w dofinansowaniu rządu kilkuset tysięcy złotych, lub więcej. Z wywiadów z przedstawicielami instytucji systemu wdrażania z województw Polski Wschodniej wynika, że liczyli oni właśnie na taką migrację inwestycyjną firm z innych województw.

Abstrahując od zjawiska migracji warto zauważyć, że sama idea różnicowania intensywności wsparcia w zależności od poziomu rozwoju gospodarczego województwa jest przez część przedsiębiorców odbierana jako niesprawiedliwa. Faworyzuje bowiem podmioty z konkretnych województw, tylko w oparciu o kryterium miejsca realizacji inwestycji, abstrahując od tego, czy przyznanie danej firmie wyższego (procentowo) dofinansowania jest rzeczywiście uzasadnione jej potencjałem i potrzebami. To może stawiać podmioty z województw o wyższej intensywności wsparcia w lepszej pozycji konkurencyjnej aniżeli firmy, które na tak wysokie dofinansowanie nie mogły liczyć. Na wystąpienie takiego efektu wskazano w trakcie jednego z wywiadów grupowych – firma, która otrzymała dotację z RPO województwa śląskiego (w którym podstawowa intensywność to 25%) z uwagi na konieczność pokrycia ze środków własnych znacznego procenta wydatków kwalifikowalnych nie mogła pozwolić sobie na obniżenie ceny świadczonych usług, co z kolei zrobił jej konkurent korzystający z dotacji z RPO województwa podkarpackiego (w którym podstawowa intensywność to 50%). Rozmówca wskazał, że gdyby otrzymał tak wysokie wsparcie jak oferowane w RPO województwa podkarpackiego to obniżenie ceny usługi byłoby realne.

Warto zauważyć, że część województw w kryteriach wyboru projektów wprowadziło takie, które mają przeciwdziałać napływowi wnioskodawców z innych województw. Przyjęte rozwiązania zaprezentowano w poniższej tabeli

*Tabela 26 Treść kryteriów mających zapobiegać migracji wnioskodawców*

Województwo	Treść kryterium
Dolnośląskie	Wnioskodawca na dzień składania wniosku posiada swoją główną siedzibę na terenie województwa dolnośląskiego (kryterium merytoryczne punktowane)
Małopolskie	Dla Wnioskodawcy w zakresie podatku dochodowego właściwy miejscowo

	jest organ podatkowy z terenu województwa małopolskiego (kryterium merytoryczne punktowane)
Mazowieckie	Wnioskodawca posiada siedzibę na terenie województwa mazowieckiego (kryterium merytoryczne punktowane)
Podkarpackie	Wnioskodawca prowadzi działalność gospodarczą przez okres minimum 12 ostatnich miesięcy na terenie województwa podkarpackiego (kryterium dostępu)
Świętokrzyskie	Wnioskodawca deklaruje, że będzie odprowadzać podatek dochodowy na terenie województwa świętokrzyskiego przyznaje się 1 pkt (kryterium merytoryczne punktowane)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie dokumentacji konkursowych do ostatnich naborów

### 3.4.3 Efekty pośrednie na poziomie mikroekonomicznym

#### Efekty pośrednie – pozytywne

W analizie efektów pośrednich pozytywnych skoncentrowano się na efekcie dodatkowości behawioralnej (*behaviourial additionality*) za pomocą, którego określono, czy zaszła zmiana zachowań beneficjentów w kierunku zachowań proinnowacyjnych.

W pierwszej kolejności zapytano badanych, czy w ich przekonaniu realizacja projektu przyczyniła się do wzrostu świadomości zarządu firmy w zakresie korzyści płynących z wprowadzenia w firmie innowacyjnych rozwiązań oraz wzrostu kompetencji/ wiedzy eksperckiej osób zaangażowanych w realizację projektu. W każdym przypadku odpowiedzi twierdzącej udzieliło aż 89% badanych. Świadczy to o tym, że zakończone projekty rzeczywiście wygenerowały istotne z punktu widzenia beneficjentów korzyści. Warto przypomnieć, że, zgodnie z wywiadami indywidualnymi, były to dla wielu firm projekty kluczowe dla ich dalszego rozwoju.

Wzrost kompetencji/wiedzy eksperckiej może wynikać ze stricte projektowego trybu pracy, jaki musieli przyjąć beneficjenci, by zrealizować projekt zgodnie z założeniami i zgodnie z harmonogramem określonym we wniosku o dofinansowanie.

*Dotacja zobowiązuje firmę do spięcia wszystkich możliwych działań, do bardzo intensywnej pracy. Finansowanie to jest jakiś zakres czasowy, czyli w tym momencie na przykład mam 3 lata, żeby zrobić wszystkie badania, dopracować recepturę, żeby zrobić serie pilotażowe i w zależności od tego, na czym się kończy dane dofinansowanie, muszę projekt na tym etapie zamknąć. A później jeszcze muszę osiągnąć wskaźniki, czyli samo dofinansowanie to jest galop firmy w celu osiągnięcia danego rezultatu. W bardzo szybkim tempie, przy bardzo dużym obciążeniu administracyjnym i niesamowitej nerwówce. Tutaj dofinansowanie powoduje niesamowitego kopa. Jeśli dane dofinansowanie nam nie przejdzie, to my po prostu dalej realizujemy te cele w założeniu o własne środki. Tylko tyle, że nie jest to robione w tak dużym tempie. (beneficjent)*

Można zakładać, że część beneficjentów po raz pierwszy realizowała projekt współfinansowany z funduszy unijnych. Jeżeli dodamy do tego fakt, iż dla większości beneficjentów były to projekty

największe kwotowo (a co za tym idzie i zakresowo), to z pewnością stanowiły doskonałą okazję do zdobywania nowych kompetencji i wiedzy (czy to z zakresu zarządzania projektami, zasad rządzących realizacją i rozliczaniem projektów współfinansowanych ze środków UE, czy też obsługi urzędzeń zakupionych w ramach projektu).

Kolejnym wymiarem, jaki uwzględniono analizując dodatkowość behawioralną był wpływ projektu na zmianę długookresowej strategii działalności firmy. Wystąpienie takiego efektu zadeklarowało 80% beneficjentów, co tylko potwierdza, deklarowane w wywiadach, bardzo duże znaczenie projektów dla rozwoju firmy. W oparciu o informacje pozyskane w trakcie wywiadów można wskazać kilka przykładów kierunków zmiany strategii działalności firmy:

- Rozszerzenie oferty produktowej/usługowej a tym samym dotarcie do nowych grup klientów,
- Większa konkurencja jakością produktów/usług aniżeli ich ceną, czy innymi ich właściwościami,
- Wprowadzenie na skutek realizacji projektu zmian w strategii marketingowej firmy, lub zmian organizacyjnych (np. rezygnacja z usług innych podmiotów (większa samowystarczalność),
- Ekspansja zagraniczna.

Jeżeli chodzi o pierwszy i ostatni ze wskazanych kierunków zmiany, czyli rozszerzenie działalności firmy o nowe rynki, to w badaniu ankietowym większość beneficjentów zadeklarowała wystąpienie takiego efektu. 54% zaczęło oferować produkty/usługi na nowych rynkach na terenie Polski, 60% spośród eksporterów rozszerzyło działalność eksportową o nowe rynki zagraniczne (nowe kraje), a 21,6% podmiotów, które przed realizacją projektu nie było obecnych na rynku zagranicznym, dzięki zrealizowaniu projektu zaczęło oferować swoje produkty/usługi za granicą. Jeżeli chodzi o zmiany organizacyjne/marketingowe, to te pierwsze, zgodnie z deklaracjami z badań ankietowych, wprowadziło 26,1% badanych a te drugie 49,6%.

Ostatni aspekt analiz dotyczących dodatkowości behawioralnej koncentrował się na planowanych do podjęcia w przyszłości działaniach beneficjentów. Uwzględniono działania związane z wprowadzaniem innowacji produktowych/procesowych oraz działania dotyczące współpracy z innymi podmiotami.

¾ beneficjentów zamierza w ciągu najbliższych dwóch lat wprowadzić do oferty firmy nowe, lub istotnie zmodyfikowane produkty/usługi. Bardzo podobny odsetek wskazał na zamiar wprowadzenia w firmie nowych, lub istotnie zmodyfikowanych procesów. Tylko 2% nie zamierza podejmować w ciągu najbliższych dwóch lat żadnej działalności innowacyjnej. Warto przypomnieć, że „tylko 50%“ beneficjentów zadeklarowało podejmowanie działalności innowacyjnej przed realizacją projektu. Można więc przyjąć, że otrzymana dotacja w wyraźnym stopniu sprzyjała zmianie zachowań beneficjentów w kierunku zachowań proinnowacyjnych. W 88% przypadków aktywność innowacyjna będzie wiązała się z inwestycjami w środki trwałe, a w 67% z inwestycjami w wartości niematerialne i prawne, co daje nadzieję, iż będą to również innowacje o charakterze kreatywnym. Wskazywałby na to również wysoki, bo wynoszący 54% odsetek beneficjentów, którzy w ciągu najbliższych dwóch lat zamierzają współpracować z sektorem nauki. Jeżeli chodzi o współpracę z innymi firmami to jest ona deklarowana zdecydowanie rzadziej – planuje ją nawiązać co trzecia ankietowana firma. Wynik ten

jest zrozumiały w kontekście prezentowanych wcześniej informacji o tym, że dotacje pozwoliły wielu firmom na większą samowystarczalność i rezygnację z kooperacji z innymi firmami.

Z badań jakościowych wynika, że pojawiały się również pozytywne efekty pośrednie dla podmiotów nieobjętych wsparciem, choć skala ich występowania była raczej niewielka. Firmy częściej deklarowały, że dzięki dotacji stały się bardziej niezależne i mogły zrezygnować ze współpracy z innymi podmiotami. Te natomiast, które sygnalizowały pozytywne oddziaływanie projektu na inne przedsiębiorstwa, wskazywały na takie efekty jak: wzrost zamówień ze strony beneficjenta RPI wynikający z polepszenia jego pozycji konkurencyjnej, przekładający się na wzrost przychodów, wprowadzenie podwyższonych standardów jakości celem sprostania zwiększonym wymaganiom beneficjenta RPI, które w niektórych przypadkach wiązało się z koniecznością zainwestowania w nowe środki trwałe. Tego rodzaju efekty były sygnalizowane przede wszystkim przez kooperantów beneficjentów. Jeżeli chodzi o konkurentów, to z przeprowadzonych z nimi wywiadów wynika, że część w ogóle nie była świadoma, że firma, z którą rywalizują na rynku otrzymała dotację z funduszy unijnych. Te, które miały taką wiedzę, nie deklarowały jakoby aktywność inwestycyjna konkurencji miała jakkolwiek wpływ na działalność ich firmy. Rozmówcy podkreślali, że rozwijają się w swoim tempie, zgodnie z przyjętymi wcześniej planami.

Nie stwierdzono by oddziaływanie RPI na beneficjentów powiązane było z oddziaływaniem innych programów pomocowych. Z przeprowadzonych badań jakościowych wynika, że projekt z RPI był dla zdecydowanej większości beneficjentów w danym momencie jedynym realizowanym przy wsparciu funduszy unijnych. Jeżeli chodzi o podmioty nieskutecznie aplikujące o wsparcie, to również nie zidentyfikowano istotnego znaczenia innych programów pomocowych. Z badań ankietowych wynika, że spośród tych firm, którym nie udało się pozyskać dotacji z RPI, a które już rozpoczęły realizację projektu stanowiącego przedmiot wniosku o dofinansowanie, tylko 14% współfinansowało go z dotacji (najczęściej badani wskazywali na PO IR). Głównymi źródłami finansowania projektów były środki własne (80% wskazań) oraz kredyt/pożyczka z sektora bankowego (40%). Niemal identycznie sytuacja wygląda w przypadku tych firm nieskutecznie aplikujących, które dopiero planują rozpoczęcie realizacji projektu.

### Efekty pośrednie – negatywne

Biorąc pod uwagę skalę wsparcia można ocenić, iż nie występują pośrednie negatywne efekty wsparcia RPI dotyczące doboru beneficjentów mające wpływ na konkurencję, tj. tendencyjność sektorową (w programie wielosektorowym przeważającą pomoc przyznano jednej branży) i tendencyjność wobec jednostek zasiedziały (stosunek starych przedsiębiorstw do nowych przedsiębiorstw)

Przyjęta w RPO 16 województw Polski zasada koncentracji wsparcia na inteligentnych specjalizacjach nie spowodowała zakłóceń rynku i wymiany handlowej. W regionach premiowano udział inteligentnych specjalizacji zdefiniowanych tak szeroko, że nie mógł on doprowadzić do zaburzenia branżowego. Zawężenie do inteligentnych specjalizacji regionu, zdaniem ekspertów i przedstawicieli IZ RPO, nie jest czynnikiem ograniczającym konkurencję i powodującym koncentrację na wybranych

branżach, gdyż specjalizacje te w większości regionów są ujęte szeroko, a kryterium konkursowe z tym związane nie jest zazwyczaj kryterium wykluczającym, ale premiującym<sup>117</sup>.

Zdaniem przedstawicieli IZ/IP RPO, dostęp do wsparcia w ramach CT3, nawet biorąc pod uwagę zawężenie np. do inteligentnych specjalizacji regionu, czy do przedsiębiorstw produkcyjnych, jest na tyle szeroki, że zaburzenie konkurencji jest na bardzo niskim poziomie. Ewentualne negatywne efekty są niwelowane przez niski poziom dofinansowania, który wymaga wniesienia znaczącego wkładu własnego i wykazania się potencjałem do realizacji projektu. Rozpatrując problem zaburzenia konkurencyjności w szerokim ujęciu, zdaniem przedstawicieli IZ, nie ma podstaw do niepokoju. Warunki dostępu i kryteria oceny projektów dają preferencje tym przedsiębiorcom, którym zależy na rozwijaniu się, inwestowaniu, na innowacyjności. Są to jednocześnie firmy, które najbardziej podnoszą poziom gospodarczy całego regionu. Zatem jeśli nawet zaburzenie konkurencji następuje, to nie ma to negatywnego oddziaływania na całościowy rozwój gospodarki w regionie.

Także skala interwencji jest zbyt mała, aby realnie mogła wpłynąć na zakłócanie konkurencji. Wnioski złożyło zaledwie 0,32% ogółu przedsiębiorstw niefinansowych, których w roku 2016 było 2 150,3 tys.<sup>118</sup>, a nakłady inwestycyjne, jakie firmy-wnioskodawcy chciały ponieść w ramach projektów dofinansowanych z działań CT3, w których przewidziano regionalną pomoc inwestycyjną, stanowiły ułamek (3,5%) wartości nakładów na inwestycje poniesionych w analogicznym okresie w przeszłości przez MSP w Polsce. Pomoc trafiła do 2913 unikatowych podmiotów, czyli 0,13% ogółu polskich przedsiębiorstw. Całkowita wartość dofinansowanych projektów wynosi 11,4 mld zł, czyli 5% ogółu wartości nakładów inwestycyjnych, jakie polskie przedsiębiorstwa poniosły w roku 2018<sup>119</sup>.

Warto również w tym kontekście wspomnieć o wnioskach płynących z badań poprzedniej perspektywy finansowej, z których wynika, iż interwencja publiczna nie ma decydującego wpływu na realizację projektów inwestycyjnych przez przedsiębiorstwa z sektora MSP. Bez tego wsparcia większość inwestycji (około 4/5 z nich) doszłaby do skutku. Wpływ interwencji widoczny jest natomiast, jeżeli chodzi o jej zakres oraz termin jej realizacji. Przy braku dofinansowania tylko co dziesiąta inwestycja zrealizowana byłaby w tym samym zakresie i w tym samym terminie<sup>120</sup>. Nieco mniejsza skala zjawiska występuje również w przypadku perspektywy 2014-2020, gdzie 41,8% nieskutecznych wnioskodawców o wsparcie RPI wskazuje, iż mimo braku otrzymania dotacji z RPO rozpoczęli realizację projektu, z czego większość tej grupy (62,9%) zrealizowała ją w tym samym zakresie jak zakładano we wniosku o dofinansowanie projektu.

---

<sup>117</sup> Nawet jednak przy zawężeniu zakresu inteligentnych specjalizacji, czy też przy koncentracji wsparcia RPO na wybranych branżach, niska skala finansowa wsparcia inwestycji produktowych w ramach RPI nie pociągnęłaby za sobą zakłócenia konkurencji i rynku.

<sup>118</sup> Działalność przedsiębiorstw niefinansowych w roku 2018, GUS, Warszawa 2019r.

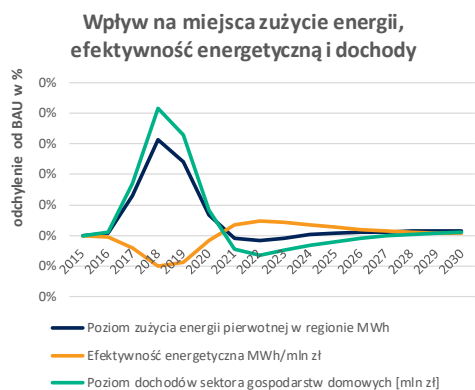
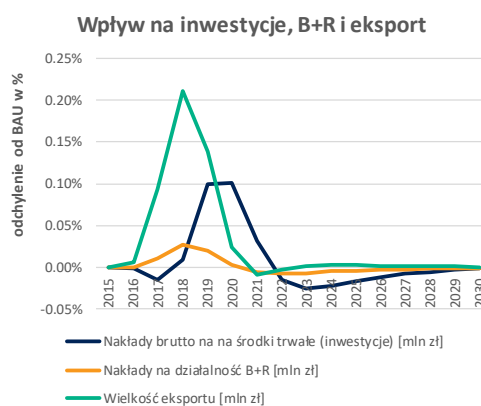
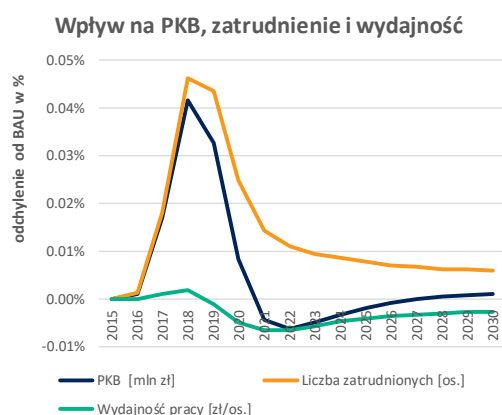
<sup>119</sup> Jak wynika z analiz przeprowadzonych w raporcie *Ewaluacja pomocy publicznej PARP w ramach Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój, 2014-2020* także nie można mówić o wystąpieniu negatywnych efektów zakłócenia konkurencji. W poszczególnych działach objętych wsparciem programu krajowego do czynienia mamy z relatywnie dużą liczbą podmiotów, mających umiarkowany udział w produkcji sprzedanej. Wsparcie unijne en gros nie powoduje więc zakłócenia konkurencji w sektorze przedsiębiorstw.

<sup>120</sup> Ocena wpływu dotacji inwestycyjnych na wzrost konkurencyjności oraz innowacyjności mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw wspieranych w ramach schematu 2.1. A „Bezpośrednie wsparcie inwestycji w MSP” wraz z opracowaniem raportu końcowego z przeprowadzonego badania, UNIREGIO, 2010.

### 3.5 Efekty pośrednie na poziomie makroekonomicznym

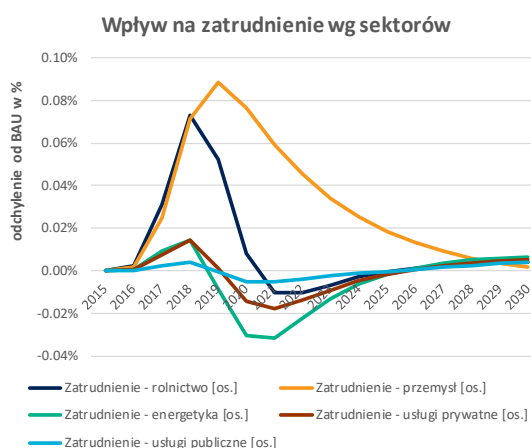
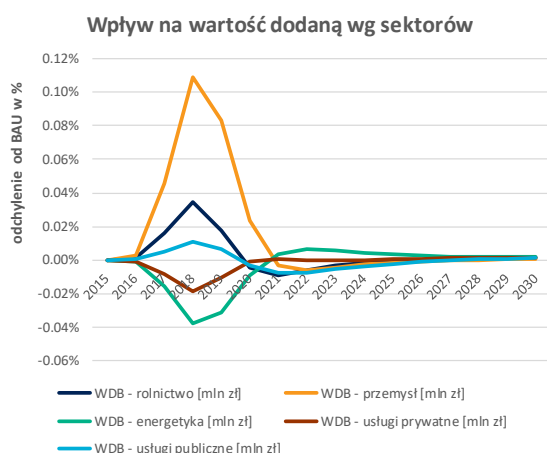
#### 3.5.1 Efekty pośrednie na poziomie makroekonomicznym - pozytywne

W ramach analizy kontrfaktycznej dokonaliśmy oceny wpływu wydatkowania środków regionalnej pomocy inwestycyjnej na podstawowe zmienne makroekonomiczne zarówno na poziomie całego kraju jak i jego poszczególnych części (siedmiu makroregionów). W pierwszym rzędzie warto zwrócić uwagę, że model VESPA wskazuje na zauważalnie dodatni wpływ RPI na PKB, zatrudnienie i eksport Polski. Najsilniejszy pozytywny efekt Programu widoczny jest w latach 2018-2019, co zbiega się ze szczytem wydatkowania jego środków. Rośnie zarówno PKB jak i zatrudnienie, przy czym wpływ na drugą z tych zmiennych jest nieco silniejszy (ok. 0.045% wobec ok. 0.04% w najwyższym punkcie) i bardziej długotrwały, co przekłada się na niewielki spadek produktywności pracy w dłuższym okresie. Dzieje się tak dlatego, że wdrażanie RPI wiąże się z dwoma efektami: krótkookresowymi efektami popytowymi, które początkowo nieco silniej oddziałują na wielkość produkcji niż zatrudnienie (co wiąże się z lepszym wykorzystaniem istniejących mocy produkcyjnych), oraz długookresowymi efektami podażowymi (wynikającymi ze zwiększonej akumulacji kapitału i wytworzeniu w gospodarce dodatkowych, trwałych miejsc pracy). W ślad za wzrostem PKB i zatrudnienia rośnie też eksport co wiąże się (por. dalej) ze szczególnie silnym oddziaływaniem RPI na sektor przemysłowy. Nieco słabiej i z opóźnieniem reagują inwestycje, co jest drugą – obok długości oddziaływania – przyczyną ujemnego wpływu na wydajność.



Uwaga: odchylenie od BAU oznacza różnicę między scenariuszem zakładającym wdrażanie RPI a kontrfaktycznym scenariuszem odniesienia = BAU, w którym RPI nie jest wdrażane; Źródło: symulacje modelem VESPA, WiseEuropa

W ślad za większą produkcją i zatrudnieniem rośnie zużycie energii i poziom dochodów gospodarstw domowych, które jednak – w związku z przejściowym charakterem wsparcia – większość dodatkowych dochodów przeznaczają na wzrost oszczędności, przez co konsumpcja maleje. Zmiany bezrobocia są niewielkie i fluktuują w ślad za zmieniającą się aktywnością inwestycyjną i względnym wzrostem aktywności zawodowej i zatrudnienia. Jednocześnie wpływ interwencji jest silnie zróżnicowany sektorowo. Jednocześnie pozytywne efekty widoczne są zwłaszcza w przemyśle oraz (w mniejszym stopniu) w rolnictwie, a w dalszej kolejności w usługach publicznych. Tracą usługi prywatne i energetyka, co wiąże się z profilem interwencji skierowanej przede wszystkim do firm przemysłowych. Wzrost zapotrzebowania na pracę w przemyśle i rolnictwie stymuluje bowiem nie tylko wzrost aktywności zawodowej i spadek bezrobocia ale też realokację pracy z branż usługowych. Wraz z zakończeniem wdrażania Programu część miejsc pracy z nim związana z przyczyn popytowych zostaje zlikwidowana, co wiąże się z przejściowym wzrostem bezrobocia. Pozostałe jednak (wynikające ze zmian podażowych tj. dodatkowo zakumulowanego kapitału) utrzymują się, przez co wzrost zatrudnienia jest per saldo trwalszy od wpływu na PKB, odzwierciedlając wymóg trwałości stworzonych miejsc pracy.

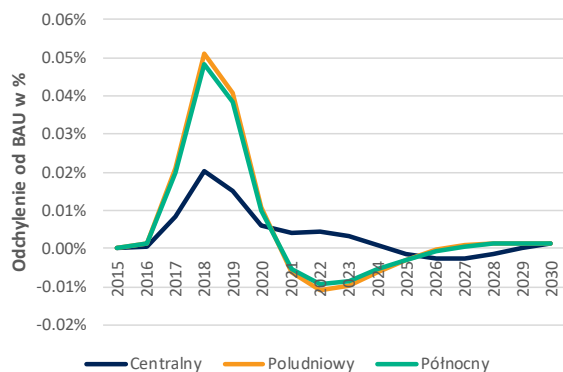


*Uwaga: odchylenie od BAU oznacza różnicę między scenariuszem zakładającym wdrażanie RPI a kontrfaktycznym scenariuszem odniesienia = BAU, w którym RPI nie jest wdrażane*

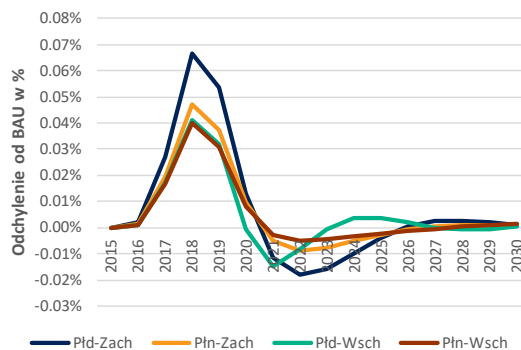
Źródło: symulacje modelem VESPA, WiseEuropa

Dodatkowe światło na uzyskane wyniki rzuca analiza makroregionalna. Zastosowaliśmy przy tym podział na siedem makroregionów: centralny (obejmujący woj. mazowieckie i łódzkie), północny (woj. pomorskie i kujawsko-pomorskie), północno-zachodni (woj. zachodniopomorskie, lubuskie i wielkopolskie), południowo-zachodni (woj. dolnośląskie i opolskie), północno-wschodni (warmińsko-mazurskie i podlaskie), południowo-wschodni (woj. podkarpackie, lubelskie i świętokrzyskie) oraz południowy (woj. śląskie i małopolskie).

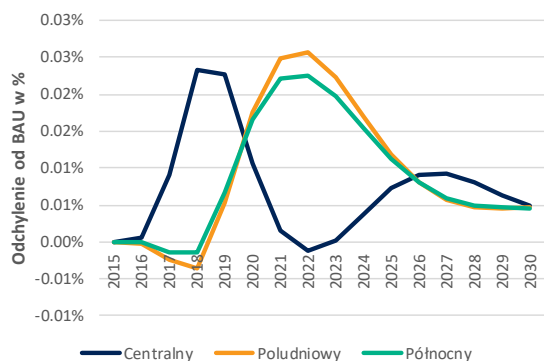
**Wpływ na PKB per capita w regionach (wg PPS)**



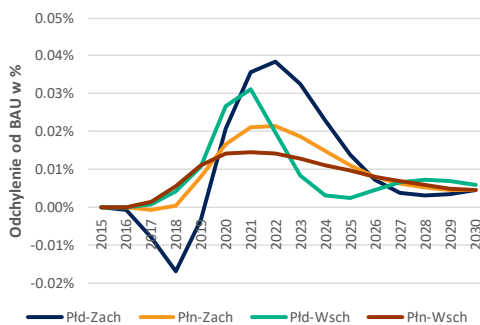
**Wpływ na PKB per capita w regionach (wg PPS)**



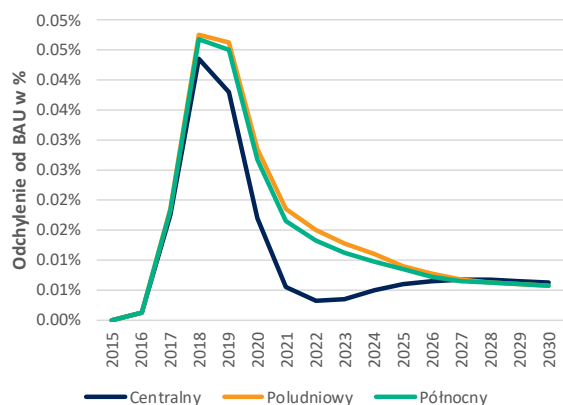
**Wpływ na produktywność pracy w regionach**



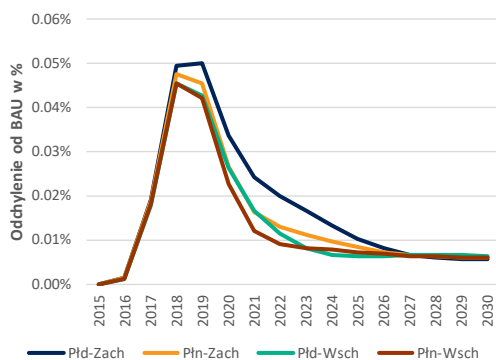
**Wpływ na produktywność pracy w regionach**



**Wpływ na zatrudnienie w regionach**



**Wpływ na zatrudnienie w regionach**

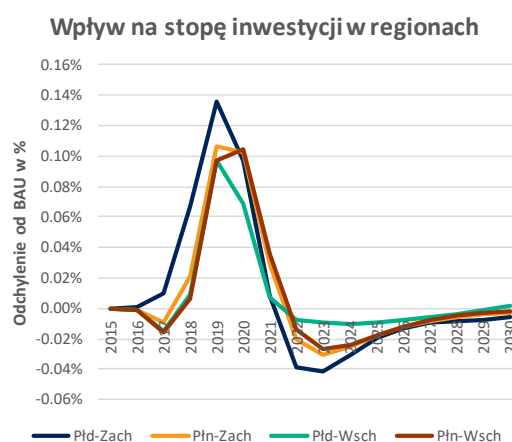
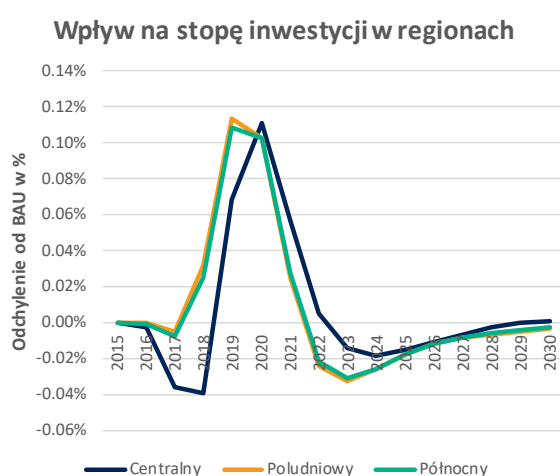


*Uwaga: odchylenie od BAU oznacza różnicę między scenariuszem zakładającym wdrażanie RPI a kontrfaktycznym scenariuszem odniesienia = BAU, w którym RPI nie jest wdrażane*

*Źródło: symulacje modelem VESPA, WiseEuropa*



Największym beneficjentem Programu jest makroregion Południowo- Zachodni, w którym lokuje się duża część polskiego przemysłu, choć w większości pozostałych makroregionów wpływ na PKB i zatrudnienie jest niewiele mniejszy. Wyjątkiem jest makroregion Centralny, co wiąże się przede wszystkim z mniejszą alokacją pomocy w ramach RPI relatywnie do rozmiarów gospodarki makroregionu oraz jej silniej usługowym profilem. Z drugiej strony model VESPA sugeruje, że makroregion Centralny w mniejszym stopniu doświadczał nie tylko wzmocnienia koniunktury indukowanego przez wydatkowanie środków RPI, ale i jej spowolnienia, w okresie gdy to wydatkowanie się kończy. Dotyczy to zwłaszcza PKB, lecz także zatrudnienia i produktywności pracy, które zmieniają się w nim w nieco innej sekwencji niż w pozostałych częściach kraju, co w połączeniu z silniejszym powiązaniem tej części Polski z całą gospodarką kraju przekłada się na bardziej stabilny wpływ interwencji w porównaniu z innymi makroregionami.

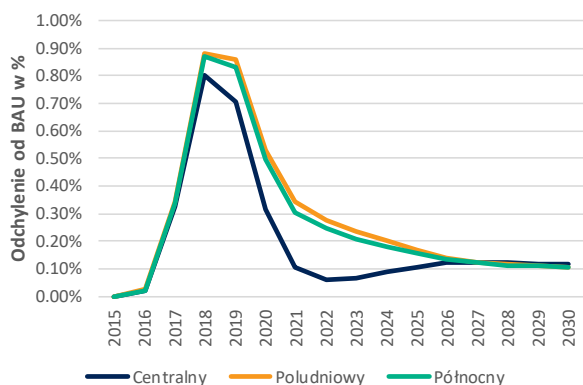


*Uwaga: odchylenie od BAU oznacza różnicę między scenariuszem zakładającym wdrażanie RPI a kontrfaktycznym scenariuszem odniesienia = BAU, w którym RPI nie jest wdrażane*

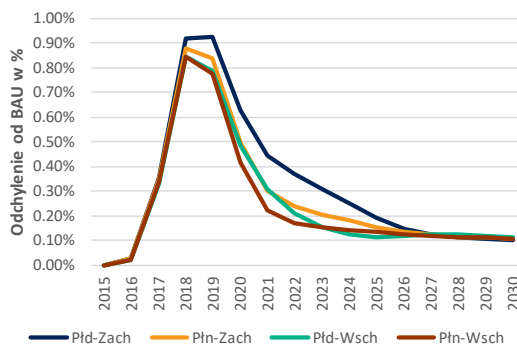
*Źródło: symulacje modelem VESPA, WiseEuropa*

Program ma we wszystkich regionach jednoznacznie pozytywny wpływ na rynek pracy – dynamicznie rośnie liczba nowoutworzonych miejsc pracy, spada bezrobocie (w okresie wydatkowania), rośnie stopa zatrudnienia i wynagrodzenia. Ponieważ jednak wydatkowanie środków z RPI wymaga mobilizacji dodatkowych zasobów w gospodarce lokalnej (wzrost inwestycji oraz nakładów na B+R), wydatki konsumpcyjne gospodarstw domowych spadają ustępując wydatkom kapitałowym i oszczędnościom. Efekty Programu widoczne są także w przychodach i zyskach osiągniętych przez firmy, które w obu wypadkach rosną. Zróżnicowanie wpływu interwencji między poszczególnymi regionami jest niewielkie, przy czym relatywnie najmniej na wydatkowaniu środków korzysta rynek pracy w regionie Centralnym a najbardziej w regionie Południowo-Zachodnim, co wiąże się zarówno z różnicami w dostępności środków, jak i wyjściową strukturą gospodarki regionalnej, która w tym ostatnim przypadku silniej oparta jest o – najsilniej korzystający z interwencji - sektor przemysłowy. Zarazem wszystkie efekty Programu widoczne są w nieco większym stopniu wśród Małych i Średnich Przedsiębiorstw niż w gospodarce ogółem.

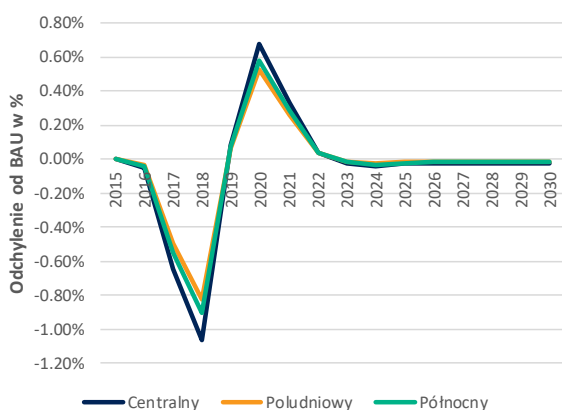
**Wpływ na liczbę stworzonych miejsc pracy w regionach**



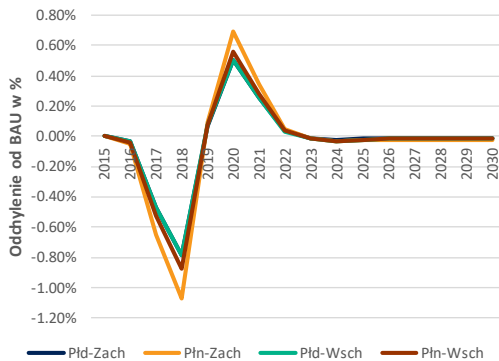
**Wpływ na liczbę stworzonych miejsc pracy w regionach**



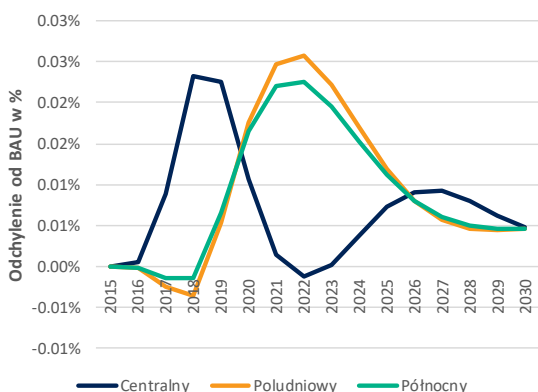
**Wpływ na bezrobocie w regionach**



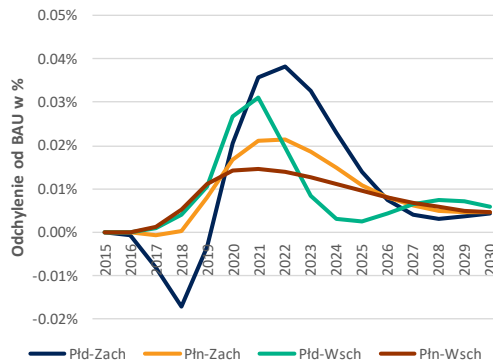
**Wpływ na bezrobocie w regionach**



**Wpływ na koszty pracy w regionach**

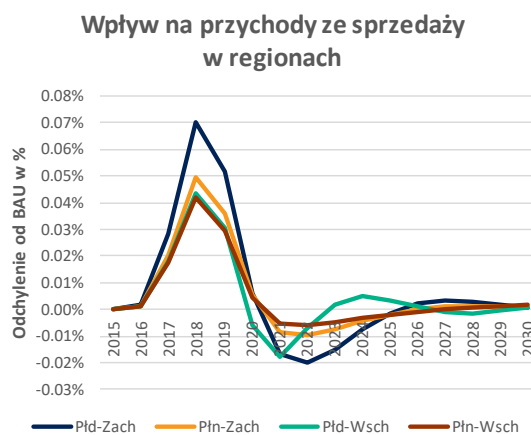
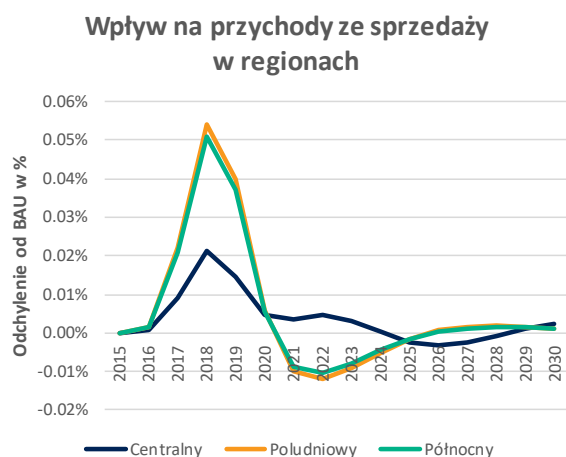
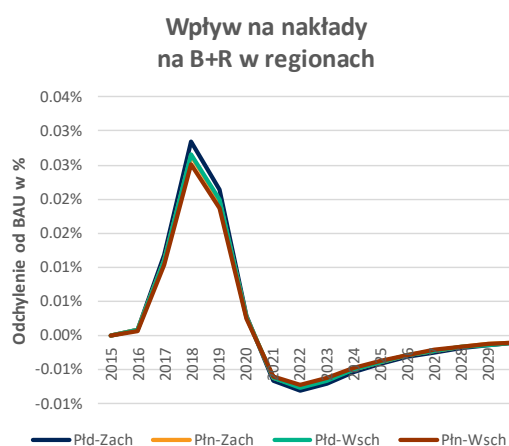
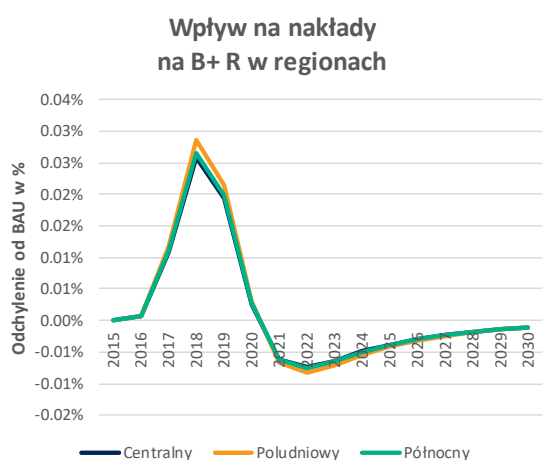
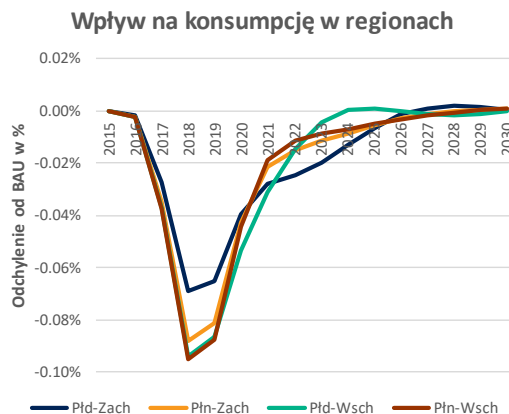
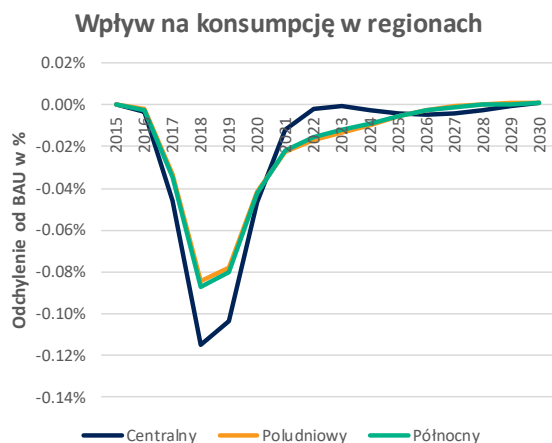


**Wpływ na koszty pracy w regionach**



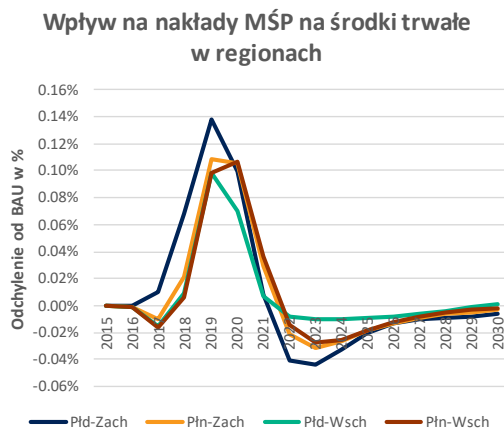
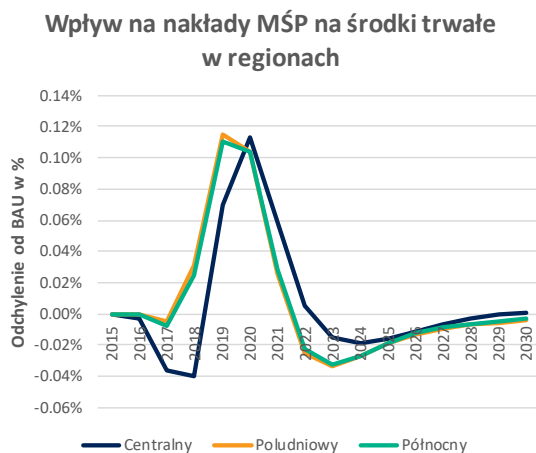
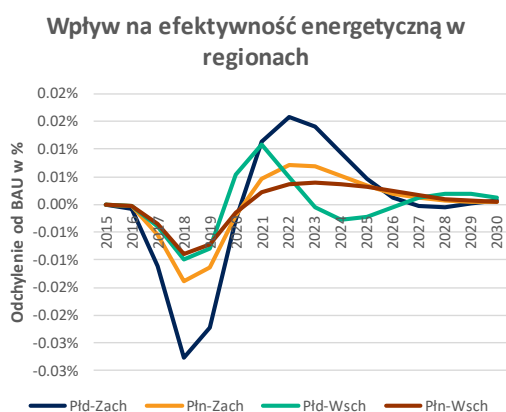
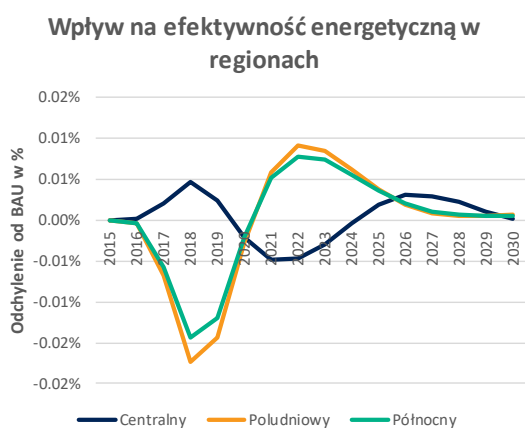
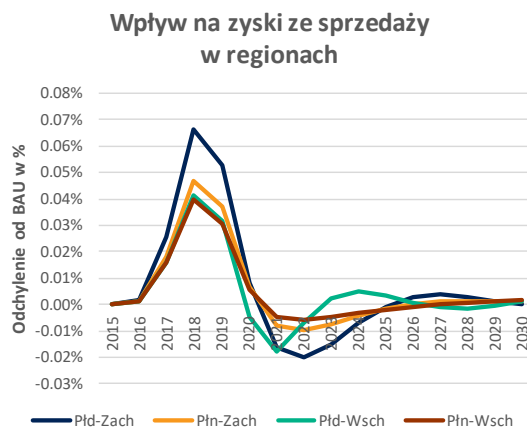
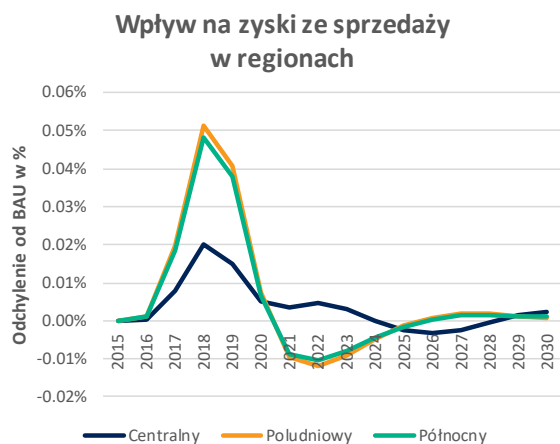
*Uwaga: odchylenie od BAU oznacza różnicę między scenariuszem zakładającym wdrażanie RPI a kontrfaktycznym scenariuszem odniesienia = BAU, w którym RPI nie jest wdrażane*

*Źródło: symulacje modelem VESPA, WiseEuropa*



Uwaga: odchylenie od BAU oznacza różnicę między scenariuszem zakładającym wdrażanie RPI a kontrfaktycznym scenariuszem odniesienia = BAU, w którym RPI nie jest wdrażane

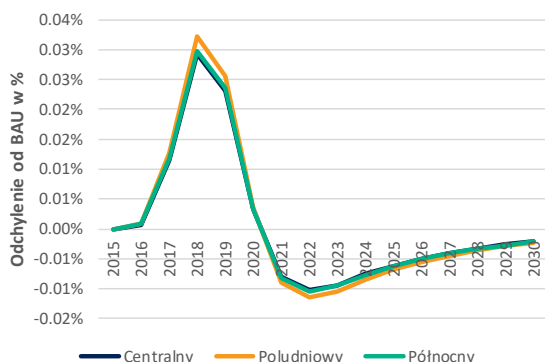
Źródło: symulacje modelem VESPA, WiseEuropa



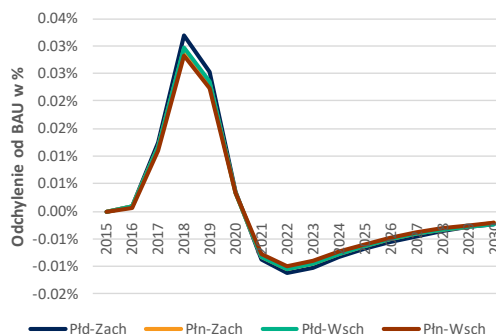
*Uwaga: odchylenie od BAU oznacza różnicę między scenariuszem zakładającym wdrażanie RPI a kontrfaktycznym scenariuszem odniesienia = BAU, w którym RPI nie jest wdrażane*

*Źródło: symulacje modelem VESPA, WiseEuropa*

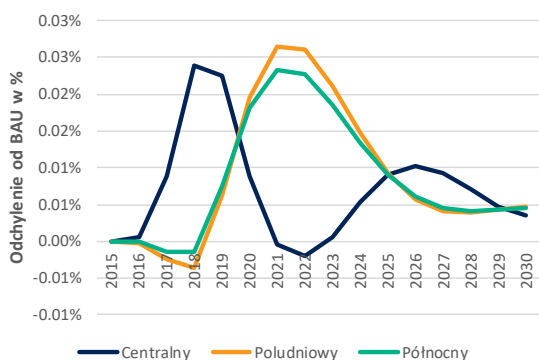
**Wpływ na nakłady B+ R w MŚP w regionach**



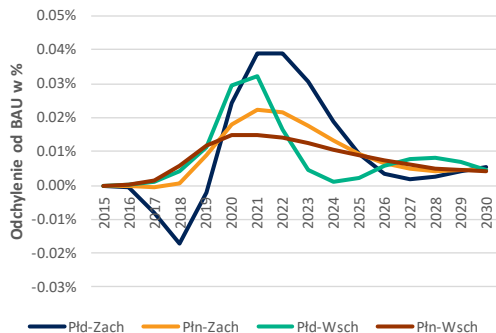
**Wpływ na nakłady B+R w MŚP w regionach**



**Wpływ na wydajność pracy w MŚP w regionach**



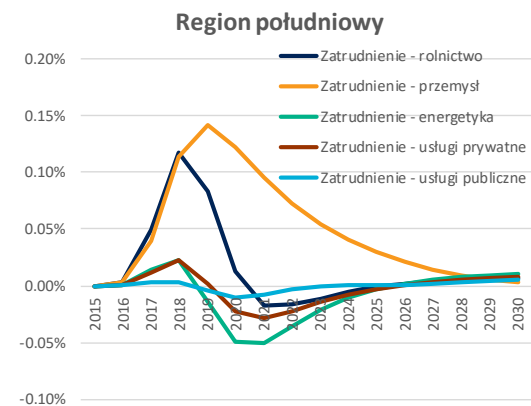
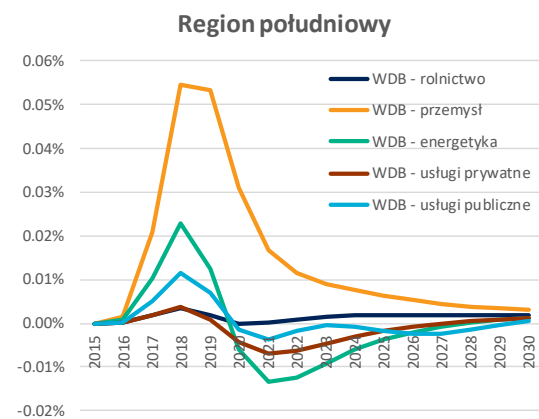
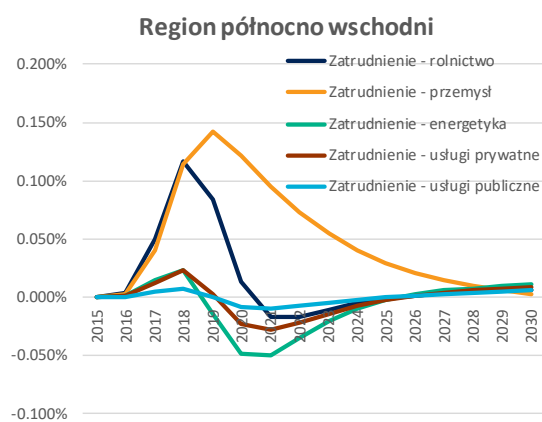
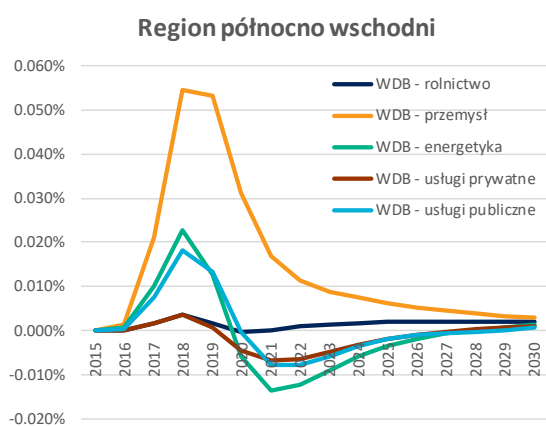
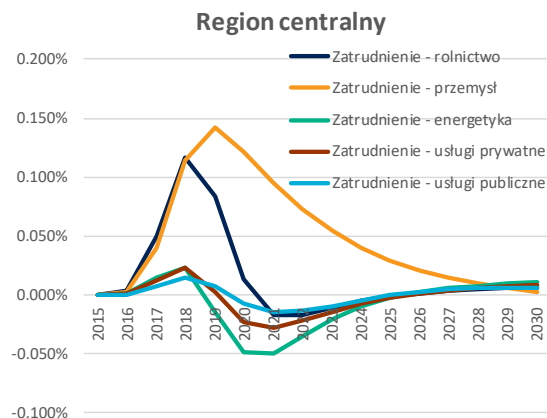
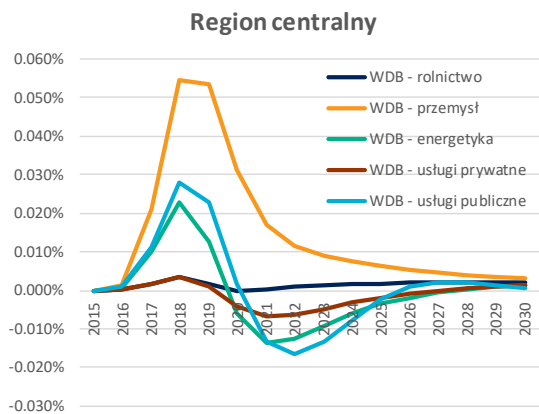
**Wpływ na wydajność pracy w MŚP w regionach**



*Uwaga: odchylenie od BAU oznacza różnicę między scenariuszem zakładającym wdrażanie RPI a kontrfaktycznym scenariuszem odniesienia = BAU, w którym RPI nie jest wdrażane*

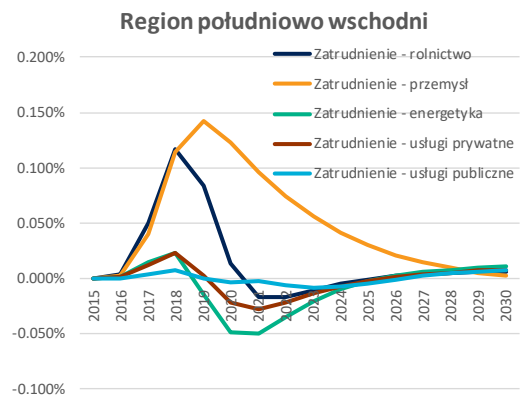
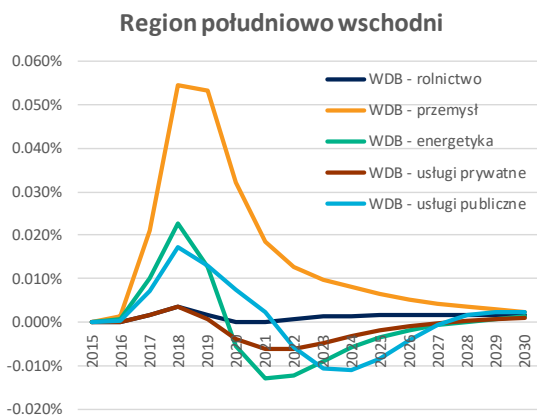
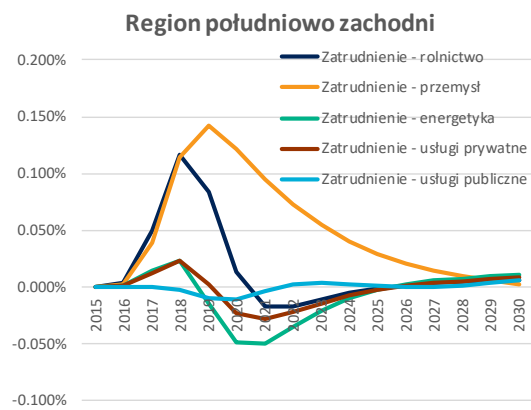
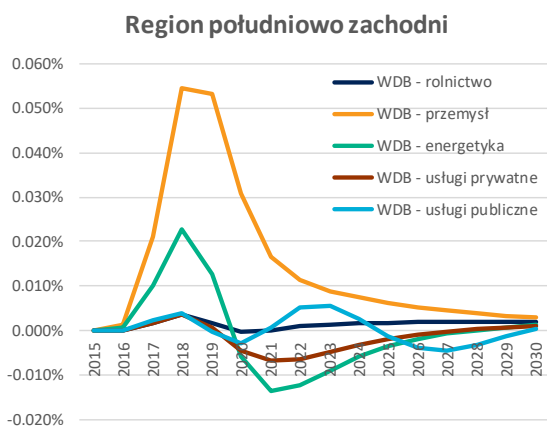
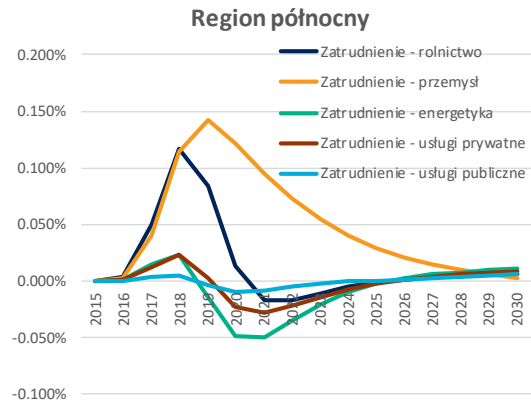
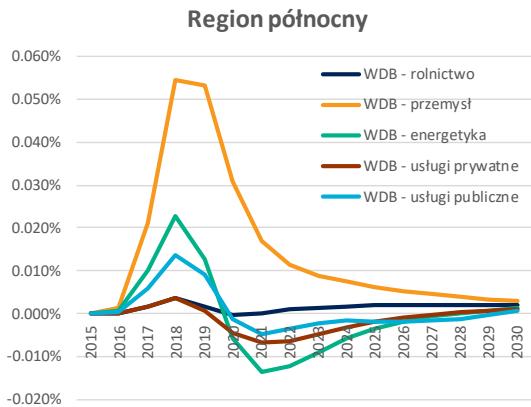
*Źródło: symulacje modelem VESPA, WiseEuropa*

W wymiarze sektorowym najsilniej RPI oddziałuje na przemysł, do którego trafia największa część środków wydatkowanych w ramach Programu. W sektorze tym – niezależnie od regionu – najsilniej rośnie wytwarzana wartość dodana i zatrudnienie, a zarazem to pozytywne oddziaływanie najdłużej się utrzymuje. W ślad za przemysłem podąża energetyka, która odpowiada na rosnące zapotrzebowanie na energię ze strony tego sektora. Z kolei w branżach, w których oddziaływanie Programu jest przede wszystkim pośrednie efekty oddziaływania Programu są bardziej krótkotrwałe i płytsze. W szczególności Program oddziałuje pośrednio na rolnictwo, w którym rośnie zatrudnienie a zarazem w niewielkim stopniu zmienia się produkcja, a więc spada produktywność. Wiązać to należy z efektami drugiego rzędu Programu (indukowanymi) przede wszystkim przesunięcia struktury konsumpcji w kierunku dóbr pierwszego rzędu.



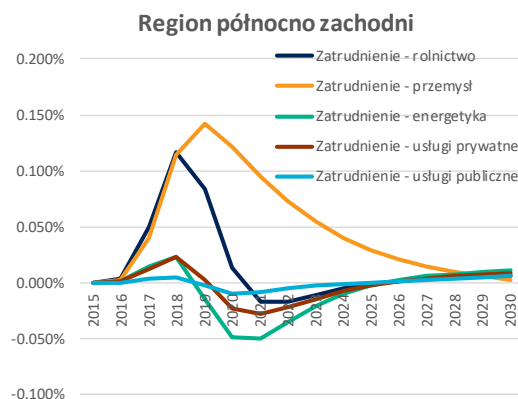
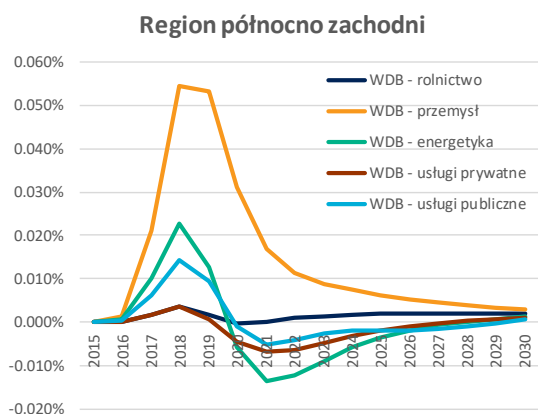
*Uwaga: odchylenie od BAU oznacza różnicę między scenariuszem zakładającym wdrażanie RPI a kontrfaktycznym scenariuszem odniesienia = BAU, w którym RPI nie jest wdrażane*

*Źródło: symulacje modelem VESPA, WiseEuropa*



*Uwaga: odchylenie od BAU oznacza różnicę między scenariuszem zakładającym wdrażanie RPI a kontrfaktycznym scenariuszem odniesienia = BAU, w którym RPI nie jest wdrażane*

*Źródło: symulacje modelem VESPA, WiseEuropa*

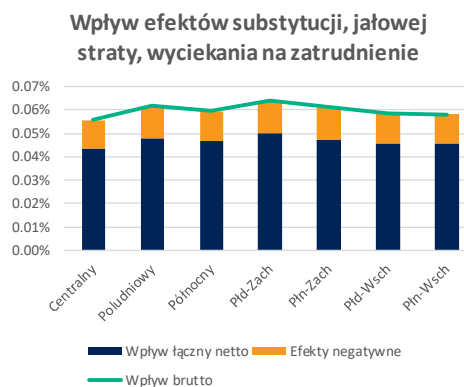
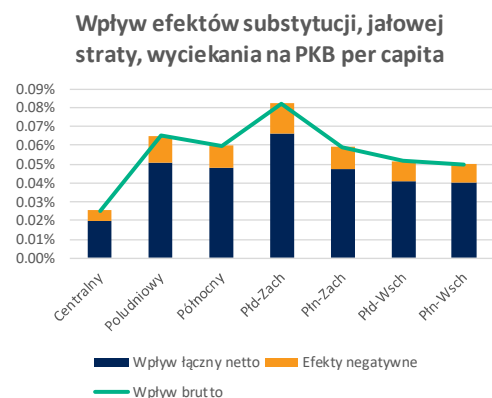


Uwaga: odchylenie od BAU oznacza różnicę między scenariuszem zakładającym wdrażanie RPI a kontrfaktycznym scenariuszem odniesienia = BAU, w którym RPI nie jest wdrażane

Źródło: symulacje modelem VESPA, WiseEuropa

### 3.5.2 Efekty pośrednie na poziomie makroekonomicznym – negatywne

Zaprezentowane w poprzedniej sekcji efekty oddziaływania RPI są efektami netto a więc zawierają w sobie bilans efektów pozytywnych i negatywnych, jakie wiążą się z wydatkowaniem środków w ramach Pomocy. W praktyce sam fakt wydatkowania środków publicznych wywołuje procesy dostosowawcze w firmach beneficjentach, ich konkurentach i klientach. Część firm otrzymujących wsparcie podjęła by i tak inwestycje nawet gdyby z niego nie skorzystała (efekt substytucji wydatków prywatnych wydatkami publicznymi), z kolei część firm dokonująca inwestycji czyni to tylko dlatego, że Program ma miejsce wybierając suboptymalne projekty biznesowe (efekt jałowej straty), wreszcie zwiększona akcja inwestycyjna przekłada się na wzrost cen pracy i kapitału oddziałując ujemnie na innych uczestników rynku, dla których inwestowanie i produkowanie staje się droższe (efekt wyciekania). Model VESPA umożliwia identyfikację tych efektów łącznie w poszczególnych regionach objętych symulacją. W zależności od analizowanej zmiennej i regionu szacujemy, że około 21%-35% efektu brutto zostało utracone w wyniku łącznego wystąpienia ww. negatywnych zjawisk. W rezultacie obserwowany wpływ interwencji na gospodarkę Polski i gospodarki regionalne jest – średnio rzecz biorąc – o prawie jedną czwartą niższy, niż wynikałoby to tylko z samej realizacji Programu tj. miałyby miejsce w hipotetycznej gospodarce pozbawionej tych niedoskonałości.

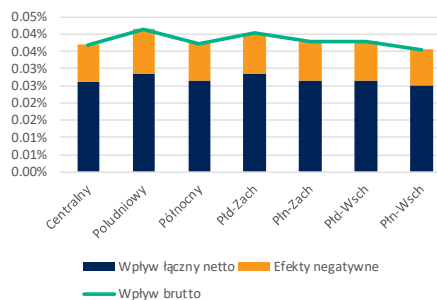




### Wpływ efektów substytucji, jałowej straty, wyciekania na inwestycje



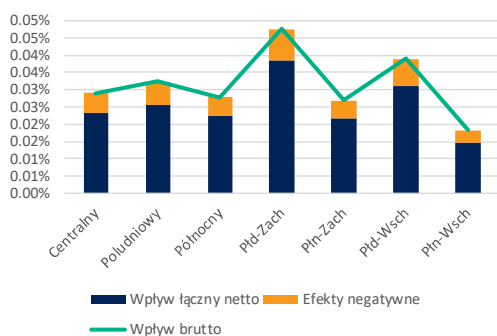
### Wpływ efektów substytucji, jałowej straty, wyciekania na B+R



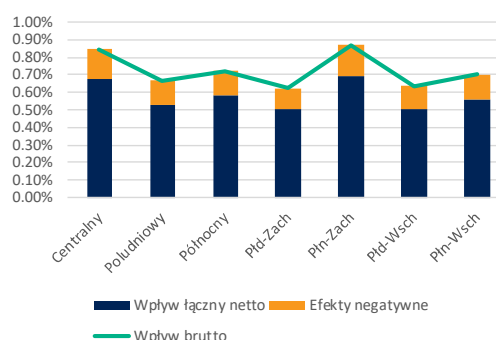
Uwaga: odchylenie od BAU oznacza różnicę między scenariuszem zakładającym wdrażanie RPI a kontrfaktycznym scenariuszem odniesienia = BAU, w którym RPI nie jest wdrażane

Źródło: symulacje modelem VESPA, WiseEuropa

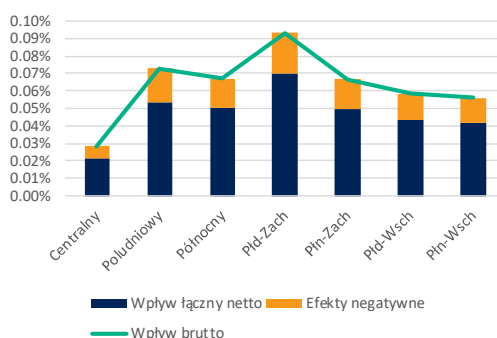
### Wpływ efektów substytucji, jałowej straty, wyciekania na produktywność



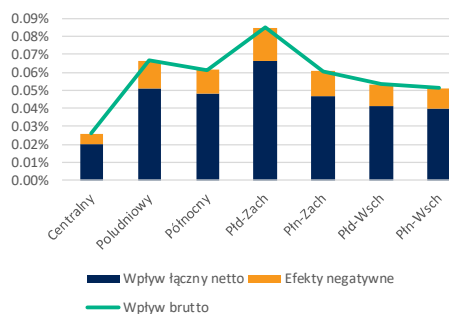
### Wpływ efektów substytucji, jałowej straty, wyciekania na bezrobocie



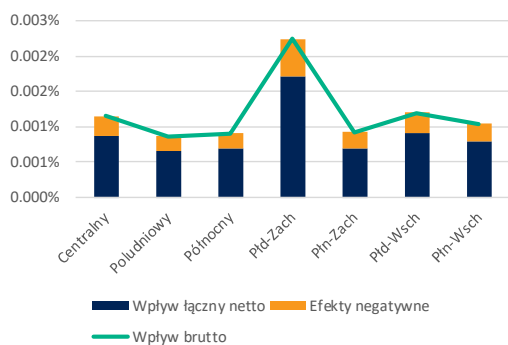
### Wpływ efektów substytucji, jałowej straty, wyciekania na sprzedaż



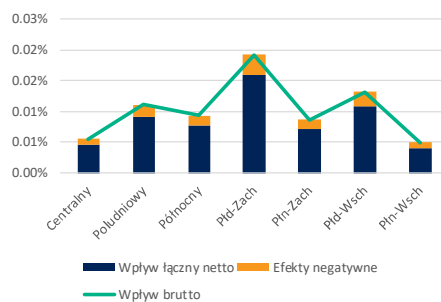
### Wpływ efektów substytucji, jałowej straty, wyciekania na zyski



### Wpływ efektów substytucji, jałowej straty, wyciekania na konsumpcję



### Wpływ efektów substytucji, jałowej straty, wyciekania na ef. energ.



*Uwaga: odchylenie od BAU oznacza różnicę między scenariuszem zakładającym wdrażanie RPI a kontrfaktycznym scenariuszem odniesienia = BAU, w którym RPI nie jest wdrażane*

*Źródło: symulacje modelem VESPA, WiseEuropa*

## 4 WNIOSKI

### Częstotliwość naborów

W niektórych województwach liczba naborów w ramach CT3, w których firmy mogły pozyskać dofinansowanie na realizację inwestycji początkowej, ogłoszonych od początku perspektywy finansowej, była bardzo mała (w skrajnych przypadkach były to dwa nabory). Nie jest to sytuacja korzystna z punktu widzenia przedsiębiorców zamierzających dokonywać inwestycji w innowacyjne rozwiązania. W przypadku innowacji, czas między pomysłem na projekt a jego realizacją powinien być maksymalnie krótki – oczekiwanie wiele miesięcy na nabór może doprowadzić do sytuacji, w której innowacyjne rozwiązanie utraci swój walor nowości. Zasadnym jest w związku z powyższym zadbanie o odpowiednią częstotliwość naborów. Optymalnym rozwiązaniem są trwające kilka miesięcy nabory podzielone na rundy/etapy.

### Rozdrobnienie wsparcia

W województwie warmińsko-mazurskim zdecydowano się na bardzo dużą liczbę instrumentów wsparcia (co przekładało się na dużą liczbę naborów). Niektóre instrumenty były skierowane do wąsko określonych grup podmiotów, lub dotyczyły projektów o wąsko określonym zakresie przedmiotowym. Skutkowało to niewielkim zainteresowaniem naborami (w zdecydowanej większości naborów wartość wnioskowanego dofinansowania nie przekraczała wartości alokacji na nabór, w kilkunastu wnioskodawcy próbowali pozyskać dofinansowanie o wartości niższej niż 20% alokacji na nabór). Takie rozdrobnienie wsparcia należy ocenić negatywnie z punktu widzenia efektywności ekonomicznej wdrażania Programu.

## EFEKTY REGIONALNEJ POMOCY INWESTYCYJNEJ

### Efekt zachęty

Efekt zachęty w swojej „czystej postaci” (beneficjent nie zrealizowałby projektu bez udziału środków publicznych) występuje w stosunkowo niewielkiej skali. Co piąty beneficjent (22%) deklaruje taką hipotetyczną sytuację w przypadku braku wsparcia. Można natomiast mówić o efekcie zachęty rozumianym jako wpływ RPI na zmianę decyzji inwestycyjnych beneficjentów w taki sposób, że je przyspiesza (bez wsparcia podjęliby tę decyzję później), skraca realizację inwestycji (bez wsparcia byłaby realizowana dłużej) i zwiększa jej zakres (bez wsparcia zakres byłby ograniczony).

Potwierdza to niewielka skala „czystego” efektu jałowej straty - tylko 4,7% beneficjentów deklaruje, że bez wsparcia zrealizowałby projekt w tym samym czasie i w tym samym zakresie. Analizy kontrfaktyczne na danych GUS pokazują natomiast, że dofinansowanie nie wpłynęło na przyspieszenie terminu rozpoczęcia inwestycji w grupie beneficjentów, w porównaniu do firm bez wsparcia.

Spora część nieskutecznych wnioskodawców (42%) realizowała projekt bez wsparcia, ale jego zakres był mniejszy, o czym świadczą najdobitniej deklarowane nakłady inwestycyjne na realizowany projekt. W przypadku nieskutecznych wnioskodawców są one zdecydowanie mniejsze (2,4 mln zł) niż w przypadku beneficjentów (4,0 mln zł). Porównanie średnich wartości inwestycji nieskutecznych wnioskodawców i beneficjentów pokazuje, że różnica w przybliżeniu równa jest średniej wartości

dofinansowania. Jest to również silny argument za tezą, że środki publiczne uzupełniają a nie zastępują środki prywatne – co jest warunkiem występowania efektu zachęty.

Stosunkowo niewielki efekt zachęty w „czystej postaci” wynika z tego, że wsparcie kierowane jest do firm będących w dobrej kondycji finansowej, dla których pozyskanie finansowania rynkowego nie stanowiłoby zapewne problemu. Sprzyja temu m.in. sam system wdrażania, który wymaga, aby na etapie aplikowania i podpisywania umowy wykazać, że się dysponuje 100% środków na realizację projektu. Także koszty administracyjne realizacji projektu (aplikowanie, zabezpieczenia finansowe, promesy kredytowe, procedura konkurencyjności, w połączeniu z opóźnieniami w refundacji wniosków o płatność) są tak wysokie, że mogą im sprostać wyłącznie firmy w dobrej kondycji finansowej. Z tego względu instytucje pośredniczące przykładają dużą wagę do weryfikacji kondycji finansowej aplikujących, w trosce o bezpieczeństwo środków publicznych. Pomyślne zakończenie projektów warunkuje także osiągnięcie celów operacyjnych wdrażania (wydatkowanie) i w konsekwencji celów Programu (efekty krótko- i długoterminowe zakończonych projektów).

W opinii uczestników badań jakościowych (przedsiębiorców, ekspertów i przedstawicieli systemu wdrażania) wsparcie firm stabilnych finansowo, które stanowią czołówkę firm w danej branży, jest celowe, sprzyja bowiem kumulacji kapitału i podejmowaniu dalszych inwestycji. Beneficjenci wsparcia otrzymują silny impuls rozwojowy, dzięki czemu uzyskują pozycję lidera, zmuszając pozostałych uczestników rynku do wyścigu konkurencyjnego. Stymuluje się też do rozwoju firmy współpracujące w łańcuchu dostaw z beneficjentem. Pozwala to na uzyskiwanie większej wartości dodanej z zainwestowanych pieniędzy publicznych dla całej gospodarki. Potwierdzają to wyniki badania kontrfaktycznego. Efekt dźwigni finansowej zainwestowanych środków publicznych jest w przypadku RPI bardzo duży (średnio 4,2) i rośnie wraz wielkością dofinansowania (wielkością realizowanego projektu). A wartość realizowanego projektu jest większa dla firm większych. Firmy średnie realizowały projekty ponad dwukrotnie bardziej kosztochłonne od firm mikro. Do firm małych i średnich trafiło 81% całkowitego przyznanego dofinansowania.

W badaniach jakościowych rozmówcy wskazują na występowanie efektu zachęty rozumianej jako impuls do zmiany postaw przedsiębiorców na prorozwojową „w odpowiedzi” na samą możliwość pozyskania dotacji. Według nich pojawienie się konkursu dotacyjnego daje impuls do zdiagnozowania pozycji rynkowej przedsiębiorstwa i sformułowania „planu rozwoju” opartego w pierwszej kolejności na możliwości uzyskania dotacji. Ma to takie konsekwencje, że w przypadku nieuzyskania dotacji, niedoszli beneficjenci (42% w badaniu ilościowym) próbują zwykle realizować plany rozwoju w oparciu o środki własne. Natomiast beneficjenci zwykle realizują równoległe (64%), lub kolejne (75%) inwestycje, zgodnie z wypracowanym „planem rozwoju”.

Rozpatrywanie efektu zachęty w kontekście oczekiwanych efektów CT3 prowadzi do wniosku, że wsparcie z RPI nie skłania przedsiębiorców do podejmowania innowacyjnych, a więc ryzykownych inwestycji. Co prawda w analizach kontrfaktycznych danych GUS (formularz PNT-02), uzyskano wynik potwierdzający, że dzięki RPI efekt netto polegający na wdrożeniu „innowacji produktowych nowych dla rynku” był dodatni i wyniósł 23 p.p., ale stosowana przez GUS definicja nie przesądza, o jakim rynku jest mowa (lokalnym, regionalnym, krajowym, czy światowym).

Według rozmówców – przedstawicieli instytucji systemu wdrażania, ekspertów współpracujących z beneficjentami i samych przedsiębiorców – niski poziom nowatorstwa wprowadzanych rozwiązań

wynika ze zbyt małej skali wsparcia, która jest niewystarczająca do podjęcia wysoce innowacyjnych przedsięwzięć, a także z realnej intensywności pomocy w ramach RPI, która w praktyce jest dużo niższa, niż to wynika z mapy pomocy regionalnej. Intensywność pomocy pomniejszona jest bowiem o koszty administracyjne realizacji projektów dotacyjnych. Niewielka realna intensywność pomocy nie skłania do podejmowania ryzykownych biznesowo (innowacyjnych) inwestycji.

Nie wydaje się jednak uprawnione wnioskowanie, że zwiększenie skali inwestycji, lub intensywności pomocy może tu spowodować jakiś przełom w innowacyjności zgłaszanych projektów. Badanie pomocy publicznej schematu krajowego PO IR – 3.2.1 *Badania na rynek*<sup>121</sup>, pokazało, że duża skala projektów (średnia wartość realizowanych projektów PO IR to – 25 mln zł, a w RPO – ok. 3 mln zł) nie zapewnia zwiększonej innowacyjności wdrożeń. Stwierdzono, że innowacyjność „uprzedmiotowiona” jest przede wszystkim w poziomie nowości kupowanej technologii.

Ocena występowania efektu zachęty jest zatem niejednoznaczna w kontekście logiki interwencji. Z jednej strony efekt zachęty występuje, bowiem dotacja zwiększa skalę projektu i skraca czas realizacji w stosunku do sytuacji braku wsparcia. Nie powoduje natomiast istotnego zwiększenia innowacyjności projektów. Według rozmówców z instytucji wdrażających i przedsiębiorców, wsparcie zmniejsza raczej ryzyko finansowe związane z dużym wysiłkiem inwestycyjnym, niż ryzyko rynkowe związane z wdrożeniem nowego produktu.

Barierą wydaje się raczej niedostateczny potencjał polskich MSP do realizacji innowacji przełomowych i dominująca potrzeba unowocześnienia posiadanych środków trwałych. Należy pamiętać, że wsparcie głównie trafiło do firm małych i średnich (łącznie 80% beneficjentów). Skala wsparcia w RPO spowodowała, że aplikowało ok. 5% polskich firm małych i ok. 10% firm średnich z populacji tych firm w Polsce. Jednocześnie odsetek innowacyjnych firm przemysłowych w Polsce, które w latach 2016-2018 wprowadziły innowacje produktowe wynosi dla firm małych 12%, a firm średnich 26%. Wynika stąd, że mniej więcej co druga innowacyjna firma polska aplikowała do RPI.

### Efekt dodatkowości inwestycyjnej

Badania ilościowe wśród beneficjentów pokazują, że skala inwestycji, w porównaniu do nakładów inwestycyjnych ponoszonych w dwóch latach poprzedzających złożenie wniosku, wzrosła niemal 3-krotnie (2,7), a zaangażowany kapitał prywatny –1,7-krotnie.

Dodatkowość inwestycyjna w projektach finansowanych z RPI ma trzy składowe:

- dodatkowość inwestycyjna wynikająca z minimalnego wymaganego wkładu własnego wnioskodawcy/ beneficjenta w koszty kwalifikowalne, determinowanego dopuszczalnym poziomem intensywności pomocy. Wymaganie współfinansowania projektu ze środków własnych do wartości minimalnej, wynikającej z intensywności pomocy publicznej, wygenerowało prywatne środki inwestycyjne w proporcji średnio: 1,09 zł środków prywatnych za każdą złotówkę wsparcia z RPI.
- dodatkowość inwestycyjna wynikająca z zachęty premiującej dodatkowy wkład własny w kosztach kwalifikowalnych ponad wymagane minimum. Najwyraźniej efekty zachęty widać w województwach: podlaskim (13%), warmińsko-mazurskim (7%), które najsilniej premiowały

<sup>121</sup> *Ewaluacja pomocy publicznej PARP w ramach Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój 2014-2020*, PARP, 2020.

dotatkowy wkład własny. Z kolei tam, gdzie takich zachęt nie stosowano (np. w lubuskim, łódzkim i wielkopolskim) nie obserwuje się praktycznie zwiększenia udziału własnego beneficjenta w kosztach kwalifikowalnych ponad wymagane minimum.

- dodatkowość inwestycyjna wynikająca z dodatkowego wkładu własnego związanego z kosztami niekwalifikowalnymi. Dodatkowe środki prywatne na koszty niekwalifikowalne stanowią średnio 21% kosztów całkowitych projektu.

Suma tych trzech składowych daje łączny efekt w postaci 1,7 zł dodatkowych środków prywatnych wygenerowanych przez każdą złotówkę dofinansowania z RPI, tj. łączny efekt dodatkowości brutto RPI, oszacowany na podstawie danych monitoringowych, wynosi 2,7.

W badaniach jakościowych wskazywano także, że w trakcie inwestycji dofinansowanej z RPI, beneficjenci ponoszą dodatkowe koszty inwestycyjne związane z przystosowaniem „otoczenia” w związku z unowocześnieniem procesu wytwarzania (np. klimatyzacja w pomieszczeniach, gdzie pracują precyzyjne obrabiarki, pomieszczenia i rozwiązania logistyczne związane z większą skalą produkcji i sprzedaży itp.).

Z badania ilościowego wynika, że 64,1% beneficjentów równoległe do nakładów w ramach projektu ponosiło także inne nakłady inwestycyjne. Inwestycje te nie musiały być związane bezpośrednio z realizowanym projektem, ale należały niewątpliwie do planu inwestycyjnego firmy związanego z realizacją jej strategii rozwoju, której częścią był projekt finansowany z RPI.

Zwiększa to efekt dźwigni środków publicznych. Porównanie średniej wartości nakładów prywatnych (deklarowanych w badaniu ilościowym) na projekt RPI i inne równoległe realizowane inwestycje, do kwoty dofinansowania, daje mnożnik 2,5, tj. każda złotówka środków publicznych generuje dodatkowo 2,5 zł środków prywatnych.

Badania kontrfaktyczne potwierdziły występowanie efektu netto dodatkowości inwestycyjnej. Zgodnie z nimi każdy tysiąc złotych dofinansowania dla beneficjentów RPI powodował zwiększenie łącznych nakładów przedsiębiorstwa o średnio 4,2 tys. zł, w tym nakładów na środki trwałe o średnio 3,6 tys. zł, a wartości zakupów maszyn i urządzeń o średnio 2,4 tys. zł. Wskazuje to na występowaniu silnego efektu dźwigni. Każdy statystyczny tysiąc złotych dofinansowania przekładał się na zwiększenie nakładów przedsiębiorstwa ze środków własnych o 2,4 tys. zł, w tym nakładów na środki trwałe o 1,9 tys. zł. Nakłady, w średniej wysokości co najmniej 0,8 tys. zł na każdy tysiąc dofinansowania, mogły zostać poniesione przy wykorzystaniu finansowania komercyjnego, dłużnego. Zgodnie z wynikami analiz kontrfaktycznych, 28% beneficjentów finansowało nakłady z krajowych kredytów, lub pożyczek wyłącznie z powodu otrzymania regionalnej pomocy inwestycyjnej (czyli w przypadku nieotrzymania RPI nie zaciągnęłoby żadnych kredytów ani pożyczek w celach inwestycyjnych).

Efekt netto w postaci zwiększenia nakładów rośnie wraz z wartością realizowanego projektu. Ta była tym większa, im większa była firma – beneficjent. Podwyższanie dofinansowania kategoriom przedsiębiorstw, które otrzymywały stosunkowo niskie dofinansowanie, nie przyniosłoby istotnego zwiększenia wartości dokonywanych przez beneficjentów inwestycji – być może taka skala projektu przekraczałaby ich potencjał inwestycyjny. Natomiast zmniejszanie wysokości wsparcia dla przedsiębiorstw, które otrzymywały relatywnie duże, lub średnie środki, wiązałoby się ze znacznym

ograniczeniem skali dokonywanych przez nie inwestycji. Oznacza to, że efekt dźwigni był większy w przypadku większych realizowanych projektów niż w przypadku projektów mniejszych. Zatem skierowanie, *de facto*, wsparcia RPI w RPO do firm większych (80% beneficjentów to firmy małe i średnie) wpływa pozytywnie na efektywność wykorzystania środków publicznych z RPI (większy uzyskany efekt dźwigni).

## EFEKTY BEZPOŚREDNIE – POZYTYWNE

### Poprawa konkurencyjności małych i średnich przedsiębiorstw

Wsparcie bezpośrednio przedsiębiorców przyczynia się do poprawy ich konkurencyjności. W grupie wspartych przedsiębiorstw wskaźniki kondycji ekonomicznej, poprawiły się. Wzrost wskaźników w stosunku do roku poprzedzającego złożenie wniosku o dofinansowanie deklaruje: w przypadku przychodów 77,8% beneficjentów, wydajności - 60,4%, zysku – 56,9%. Prawie co drugi beneficjent (46,4%) deklaruje znaczący wzrost udziału w rynku a 81,8% dotarło z ofertą do nowych grup klientów. Wzrost ten jest większy niż w zbadanej grupie kontrolnej, czyli wśród nieskutecznych wnioskodawców, z których 41,8% mimo braku otrzymania dofinansowania również rozpoczęło realizację projektów. Obie grupy odnotowały pozytywne zmiany we wskaźnikach finansowych na przestrzeni lat, ale w grupie beneficjentów efekty te występują częściej i mają większe natężenie.

Wyniki analiz kontrfaktycznych przeprowadzonych na danych GUS wskazują na to, iż udział w projekcie miał znaczny wpływ netto na wartość aktywów, przy czym dotyczy to głównie rzeczowych aktywów trwałych (ich wartość wzrosła o średnio 3,7 miliona złotych, co oznacza, że każdy tysiąc złotych dofinansowania podnosił ich poziom o średnio 3 162 zł). Potwierdzono istotny wpływ regionalnej pomocy inwestycyjnej na wysokość zapasów i kapitału własnego, przy czym pełne efekty projektu uwidoczniły się po jego zakończeniu. Nie zaobserwowano natomiast istotnego wpływu dofinansowania na poziom aktywów obrotowych ani aktywów w postaci wartości niematerialnych i prawnych.

Korzystanie z regionalnej pomocy inwestycyjnej pociąga również za sobą wzrost zobowiązań finansowych, co wynika z konieczności wyłożenia środków własnych na realizację projektu, w szczególności zobowiązań długoterminowych. Realizacja projektu wiązała się z efektem netto wzrostu wydatków na spłatę zadłużenia o średnio 321 tysięcy złotych rocznie. Wydatki te przekroczyły więc w ciągu analizowanych czterech lat wartość otrzymanego dofinansowania (na 1000 zł dofinansowania przypadają wzrost tych wydatków o średnio 1 110 zł).

Jednocześnie regionalna pomoc inwestycyjna spowodowała wzrost przychodów. Dzięki realizacji projektu wartość przychodów netto ze sprzedaży produktów w roku 2018 rosła o średnio 2,4 milionów złotych. Można to uznać za skutek inwestycji dokonanej przy wykorzystaniu środków EFRR. Ponieważ regionalna pomoc inwestycyjna pociągała za sobą zarówno wzrost przychodów, jak i kosztów (np. wydatków na spłatę zadłużenia), nie wpływała istotnie na wynik finansowy przedsiębiorstwa.

Na poziomie całego kraju nie stwierdzono też wpływu netto regionalnej pomocy inwestycyjnej na ponoszone przez beneficjentów koszty wynagrodzeń, co mogłoby świadczyć o wzroście jakości miejsc pracy. Tego rodzaju efekt netto zaobserwowano jednak w RPO województwa wielkopolskiego, szacując, że przyczynił się do ich zwiększenia o średnio 592 tys. zł.

Jednym z pośrednich efektów interwencji będzie zjawisko kuli śniegowej, gdyż wzrost konkurencyjności wspartego przedsiębiorstwa powoduje konieczność wzrostu konkurencyjności innych przedsiębiorstw na tym samym rynku. Widać to m.in. odsetku nieskutecznych beneficjentów, którzy mimo braku finansowania rozpoczęli inwestycje, choć w mniejszej skali. Podobnie w przypadku współpracy beneficjentów z kontrahentami. Ci drudzy wskazują, iż realizacja inwestycji u beneficjenta skutkowała wyższymi wymaganiami wobec nich i wymusiła konieczność wdrożenia nowoczesnych narzędzi wspomagających produkcję, bez których firma nie mogłaby dalej współpracować z beneficjentem. Z kolei zarówno beneficjenci, jak i nieskuteczni wnioskodawcy podkreślają jednoznacznie w wywiadach jakościowych, że brak podejmowania kroków mających na celu zwiększanie konkurencyjności, nie tylko powoduje stagnację, ale cofnięcie się w stosunku do postępującej konkurencji. To wymaga ciągłych działań prorozwojowych, przy czym możliwość otrzymania dofinansowania zewnętrznego powoduje, że efekty są osiągnięte szybciej i w większej skali.

### Zwiększenie innowacyjności MSP

Zaprojektowane wsparcie jest ukierunkowane na rozwój innowacyjnych produktów/usług oraz procesów. Zarówno kryteria dopuszczające jak i premiujące akcentują innowacyjność projektu nadając jej wysoką wagę. Skuteczność przyjętych rozwiązań jest jednak zróżnicowana. W opinii wdrażających jakość realizowanych projektów poprawia się (przede wszystkim w porównaniu do poprzedniej perspektywy finansowej). RPI w powiązaniu z celami CT3 okazuje się być stymulatorem do podejmowania bardziej innowacyjnych inwestycji. Wynika to z systemu premiowania takich inwestycji i dużej konkurencji w ubieganiu się o środki, co zmusza potencjalnych beneficjentów do poszukiwania bardziej innowacyjnych rozwiązań. Pozytywnie należy ocenić także to, że realizowane projekty powodują wprowadzanie do ofert firm nowych/ulepszonych produktów/usług (przyznało to 90,4% badanych beneficjentów) i procesów (83,2% wskazań), a istotna część z nich nie była dostępna na rynku (głównie regionalnym) w chwili ich wprowadzania (w przypadku wprowadzanych produktów/usług wskazało tak 72,8% badanych, a w przypadku procesów – 62,9%); wzrasta udział przychodów firm z tytułu sprzedaży nowych/ulepszonych produktów/usług i procesów (w przypadku beneficjentów nastąpił spadek odsetka firm (z 71,1% do 43,3%), w których udział przychodów ze sprzedaży innowacyjnej wynosi do 20%, w tym aż o 30,3 p.p. zmniejszył się odsetek firm wskazujących udział do 10%, przy jednoczesnym istotnym wzroście w pozostałych kategoriach (np. w przedziale od 30 do 50%)); wzrasta świadomość zarządów firm z zakresu korzyści płynących z wprowadzenia w firmie innowacyjnych rozwiązań (co przyznało 85,8% badanych beneficjentów) oraz chęć do podejmowania kolejnych innowacyjnych projektów (wskazało tak blisko ¾ badanych).

Pozytywny wpływ RPI na innowacyjność potwierdziły także analizy kontrfaktyczne. Oszacowano za ich pomocą, że każdy tysiąc złotych przyznanego dofinansowania generował wzrost nakładów beneficjentów na działalność innowacyjną w latach 2015-2017 o średnio 1 509 zł. Co więcej, za zwiększeniem nakładów poszło również wdrożenie innowacji (dzięki RPI – efekt netto - 46% beneficjentów wprowadziło nowe, lub istotnie ulepszone metody wytwarzania produktów, lub usług w porównaniu do sytuacji braku wsparcia, 31% wprowadziło nowe, lub istotne ulepszone wyroby, 13% wprowadziło nowe, lub istotnie ulepszone usługi, również 13% wprowadziło nowe metody w zakresie przyjętych przez przedsiębiorstwo zasad działania, a 11% wprowadziło znaczące zmiany w projekcie/konstrukcji, lub opakowaniu wyrobów, lub usług). Ponadto dzięki otrzymanemu



dofinansowaniu 14% beneficjentów zgłosiło wynalazek, a 5% wzór użytkowy w Urzędzie Patentowym Rzeczypospolitej Polskiej.

Z drugiej strony określone w obecnej perspektywie finansowej formy oraz warunki udzielania wsparcia dość wolno przekładają się na stopniowe ograniczanie (względem poprzedniej perspektywy finansowej) występowania zjawiska tzw. innowacyjności imitacyjnej. Wciąż występują projekty, co do których można stwierdzić, że są one innowacyjne tylko na papierze; w części projektów innowacje nadal nie są traktowane priorytetowo, a największy nacisk w dalszym ciągu kładziony jest na inwestycje w nowoczesne środki trwałe; relatywnie słabo ocenia się także aktualne powiązanie wyników prac B+R z wdrażanymi rozwiązaniami innowacyjnymi (mimo, że 56% beneficjentów zadeklarowało, że ich projekt dotyczy/ł wdrożenia wyników przeprowadzonych, lub zakupionych wcześniej prac badawczo – rozwojowych).

Przeszkodą są praktyczne trudności w zdefiniowaniu poziomu innowacyjności. Trudności te mają zarówno wnioskodawcy, członkowie komisji oceniających, jak i eksperci zewnętrzni oceniający projekty. Stosowane nadal w części województw opinie o innowacyjności mają ograniczoną skuteczność, bo wciąż zdarzają się oceny niskiej jakości. Panele ekspertów, które dobrze sprawdzają się w PO IR przy projektach B+R, nie są stosowane przez instytucje pośredniczące, ze względu na znacznie większą liczbę składanych wniosków, które trudno byłoby w racjonalnym czasie i po racjonalnym koszcie ocenić tą metodą. Barięą jest też niedostateczny potencjał wnioskodawców do podjęcia nowatorskich rozwiązań, na skalę większą niż regionalna.

### Zwiększenie zatrudnienia w MSP

Warunki konkursowe prawie we wszystkich RPO promują powstawanie nowych miejsc pracy (wyjątek stanowią RPO województw: pomorskiego, podlaskiego). Według deklaracji badanych respondentów, w przedsiębiorstwach będących beneficjentami RPI odnotowano większy wzrost zatrudnienia niż wśród nieskutecznych wnioskodawców (odpowiednio 14% i 10%).

Wyniki analizy kontrfaktycznej wskazują, iż przyznanie RPI wywołuje efekt w postaci zwiększenia średniego poziomu zatrudnienia we wspartych przedsiębiorstwach o około 3 etaty. Oszacowano, że tysiąc złotych dofinansowania przynosił zwiększenie średniego rocznego poziomu zatrudnienia w latach 2015-2018 o średnio 0,0091 etatu. Oszacowano także, że 109,5 tys. wypłaconego dofinansowania generowało średnio 1 dodatkowy etat istniejący przez rok. Stwierdzono, że regionalna pomoc inwestycyjna zwiększyła liczbę zatrudnionych w przedsiębiorstwie o średnio 7,1. Analiza realizacji nie wskazuje na ryzyko nieosiągnięcia zakładanych w Programach wartości wskaźników zatrudnieniowych.

W analizach kontrfaktycznych dla wszystkich województw łącznie, nie potwierdzono deklarowanego przez przedsiębiorców w badaniach jakościowych wpływu regionalnej pomocy inwestycyjnej na wzrost jakości miejsc pracy. Nie stwierdzono wpływu netto RPI na ponoszone przez beneficjentów koszty wynagrodzeń, co mogłoby o tym świadczyć. Tego rodzaju efekt netto zaobserwowano jednak w RPO województwa wielkopolskiego, szacując, że przyczynił się do ich zwiększenia o średnio 592 tys. zł.

## Zwiększenie zakresu internacjonalizacji działalności MSP

Przeprowadzone badanie pozwala na stwierdzenie, że udzielone wsparcie wpływa (przede wszystkim pośrednio) na internacjonalizację MSP, co jest w pełni zgodne z zapisami UP. Wskazują na to chociażby informacje pozyskane w ramach wywiadów pogłębionych (badani zwracali m.in. uwagę na to, że wprowadzenie innowacyjnych rozwiązań ułatwiało im ekspansję zagraniczną) oraz wyniki badania ilościowego z beneficjentami (21,6% z nich wskazało, że realizacja inwestycji pozwoliła im rozpocząć działalność eksportową, a 59,5% przyznało, że firmie udało się pozyskać nowe zagraniczne rynki zbytu). Z drugiej jednak strony, zmiany takie w ograniczonym zakresie przełożyły się dotychczas na wzrost udziału przychodów z tytułu prowadzenia aktywności eksportowej (przykładowo o 6 p.p. zmniejszył się odsetek firm-beneficjentów wskazujących przychody z eksportu na poziomie do 10% przy jednoczesnym wzroście odsetka firm w pozostałych kategoriach (powyżej 10%; przykładowo zanotowano wzrost o 5 p.p. odsetka beneficjentów wskazujących na przedział 40-50%).

## Zwiększenie zakresu współpracy pomiędzy przedsiębiorstwami oraz współpracy przedsiębiorstw z sektorem nauki

Wsparcie RPI w umiarkowany sposób wpłynęło na zwiększenie współpracy przedsiębiorstw z sektorem nauki, spośród badanych beneficjentów jedynie 27,6% respondentów współpracowało w trakcie realizacji projektu z jednostkami naukowymi. Według deklaracji beneficjentów, współpraca ta polegała bądź na zakupie wyników prac badawczych, bądź na ich zleceniu na potrzeby przeprowadzenia innowacji produktowej. Problem ten adresowano przede wszystkim w ramach CT1, a nie CT3, gdzie wśród wskaźników brak jest wskaźników bezpośrednio odnoszących się do efektów w tym zakresie. Jak wykazała jednak analiza kryteriów wyboru projektów wpływ realizowanych inwestycji na współpracę premiowany jest w konkursach w większości RPO. Na podstawie analiz porównawczych z deklaracjami wnioskodawców nieskutecznych można wyciągnąć wniosek, że wsparcie RPI sprzyja nawiązywaniu współpracy z jednostkami naukowymi, również po zakończeniu działań projektowych (odpowiednio 38,6% w populacji beneficjentów i 26,7% wśród badanych nieskutecznych wnioskodawców), nie wpływa ono jednak na zwiększenie skłonności beneficjentów do rozpoczynania współpracy w ramach klastrów (odpowiednio 11,4% beneficjentów przystąpiło do klastra w trakcie trwania projektu, lub po jego zakończeniu, podczas gdy w grupie nieskutecznych wnioskodawców odsetek ten wyniósł 16,7%).

## Zwiększenie możliwości rozwoju przedsiębiorstw na wczesnym etapie funkcjonowania

Regionalna Pomoc Inwestycyjna nie została na poziomie unijnym ukierunkowana na wsparcie w szczególny sposób przedsiębiorstw na wczesnym etapie funkcjonowania. Zostały one potraktowane na równi z przedsiębiorstwami mającymi za sobą dłuższy okres działalności. Udzielenie im pomocy inwestycyjnej jest zatem uzasadnione spełnianiem kryteriów RPI oraz realizacją jej ogólnych celów. W próbie losowej wyodrębnionej do badania beneficjentów przedsiębiorstwa znajdujące się we wczesnej fazie rozwoju stanowiły zaledwie 11% wszystkich respondentów, co świadczy o niewysokiej skali wsparcia.

Jak wynika z badania beneficjentów reprezentujących przedsiębiorstwa znajdujące się na wczesnym etapie działalności otrzymane wsparcie w znacznym stopniu przyczyniło się do rozpoczęcia działalności eksportowej. Twierdzi tak 35,3% badanych przedstawicieli firm na wczesnym etapie funkcjonowania w porównaniu do 21,6% ogółu respondentów. W porównaniu z nieskutecznymi

wnioskodawcami reprezentującymi startupy, inwestycje RPI w istotnym stopniu przyczyniły się do poprawy sytuacji finansowej przedsiębiorstwa (twierdzi tak odpowiednio 58,5% beneficjentów z grupy startupów i 48,6% nieskutecznych wnioskodawców tej kategorii) oraz do dynamicznego wzrostu zatrudnienia (odpowiednio wzrost o 42% i 11%).

Wyniki analizy kontrfaktycznej wskazują, iż z punktu widzenia stymulowania wzrostu poziomu zatrudnienia wsparcie przedsiębiorczości i tworzenia przedsiębiorstw okazuje się skuteczniejszym i efektywniejszym środkiem niż ogólne inwestycje produkcyjne.

## EFEKTY POŚREDNIE POZYTYWNE NA POZIOMIE MAKROEKONOMICZNYM

Kontrfaktyczne analizy modelowe dokonane zostały za pomocą makroekonomicznego modelu VESPA. Wskazują one na silny dodatni, gospodarczy wpływ RPI w okresie wydatkowania środków Programu przejawiający się w jednoznacznym wzroście PKB, zatrudnienia, aktywności zawodowej, inwestycji prywatnych i eksportu. Model sugeruje, że w dłuższym okresie Program może mieć niewielki ujemny wpływ na produktywność pracy, co wiąże się po pierwsze z krótkim okresem jego funkcjonowania (spiętrzenie efektów makroekonomicznych pierwszego rzędu), a po drugie z większą trwałością wpływu na zatrudnienie niż PKB. Jednocześnie sektorem, na który RPI najsilniej oddziałuje jest przemysł przetwórczy, co przekłada się na wyższe zapotrzebowanie gospodarki na kapitał (wzrost oszczędności gospodarstw domowych) i energię.

Efekty makroekonomiczne wydatkowania środków regionalnej pomocy inwestycyjnej są jednolite w skali całego kraju – większość regionów korzysta z Programu w podobnym stopniu (relatywnie do skali własnej gospodarki), odnotowując zbliżony wzrost produktu, inwestycji, czy zatrudnienia. Za niewielkie jakościowe i ilościowe różnice wyników pomiędzy poszczególnymi regionami odpowiada nałożenie nieco odmiennych sekwencji wydatkowania pomocy w każdym z nich na różną strukturę lokalnej gospodarki. Wyróżnia się zwłaszcza najmniej korzystający ze środków Programu makroregion centralny, w którym efekty makroekonomiczne są relatywnie małe, choć zarazem – w porównaniu do innych części kraju – najbardziej stabilne.

## EFEKTY BEZPOŚREDNIE – NEGATYWNE

### Sytuacja firm mikro

Udział firm mikro w ogóle wnioskodawców był istotnie mniejszy aniżeli udział tego rodzaju firm w ogóle populacji polskich podmiotów gospodarczych. Firmy mikro częściej przegrywały rywalizację o środki z firmami małymi oraz średnimi (sukces w aplikowaniu: mikro 34%, małe 49%, średnie 56%). Do najmniejszych podmiotów gospodarczych trafiło zaledwie 20% z całkowitej kwoty dofinansowania. Z drugiej strony nie ulega wątpliwości, że to firmy mikro są przedsiębiorstwami, które charakteryzują się najmniejszym potencjałem finansowym oraz mają największe trudności w pozyskaniu zewnętrznych źródeł finansowania. To tłumaczy ich niewielkie zainteresowanie aplikowaniem o środki – firmy mikro mają trudności w zgromadzeniu wkładu własnego na realizację projektu, jak również nie stać ich na korzystanie z usług firm doradczych.

## Efekt jałowej straty

Zasady przyznawania wsparcia w instrumentach, w których przewidziano regionalną pomoc inwestycyjną, zawierają mechanizmy, które mogą sprzyjać występowaniu efektu jałowej straty.

Mowa tutaj o:

- Przyznawaniu dodatkowych punktów za zwiększenie wkładu własnego ponad wymagane minimum,
- Mało atrakcyjnych warunkach przyznawania zaliczek (lub całkowitej rezygnacji z tej formy finansowania),
- Żądaniu udowodnienia przez wnioskodawcę posiadania środków finansowych do sfinansowania całości wydatków w ramach projektu.

Prowadzi to do defaworyzacji firm mniejszych, o słabszej kondycji finansowej. Większe szanse na otrzymanie dotacji mają firmy większe, mające dobrą, stabilną sytuację finansową. Takie podmioty mają jednocześnie większe możliwości uzyskania finansowania na rynku komercyjnym. To zwiększa prawdopodobieństwo zastąpienia środków prywatnych publicznymi, czyli jałową stratą. Przy czym jeden z wymienionych wyżej czynników – przyznawanie dodatkowych punktów za zwiększenie wkładu własnego ponad wymagane minimum – wpływa pozytywnie na dodatkowość inwestycyjną.

Należy więc dążyć do równowagi korzyści przy stosowaniu tego mechanizmu premiowania wniosków. Pozostałe dwa czynniki należy zaliczyć do kategorii obciążeń administracyjnych beneficjentów i należy dążyć do ich wyeliminowania.

Z badania kwestionariuszowego beneficjentów wynika, że „czysty” efekt jałowej straty jest niewielki – realizację projektu bez wsparcia, w takim samym zakresie i w takim samym czasie - deklaruje tylko 4,7% beneficjentów.

## EFEKTY POŚREDNIE – POZYTYWNE

Dostrzeżono wpływ wsparcia w obszarze zmian zachowań beneficjentów na proinnowacyjne. 89% badanych uznało, że realizacja projektu przyczyniła się do wzrostu świadomości zarządu firmy w zakresie korzyści płynących z wprowadzenia w firmie innowacyjnych rozwiązań oraz wzrostu kompetencji/ wiedzy eksperckiej osób zaangażowanych w realizację projektu. 80% zadeklarowało, że projekt wpłynął na zmianę długookresowej strategii działalności firmy.  $\frac{3}{4}$  beneficjentów zamierza w ciągu najbliższych dwóch lat wprowadzić do oferty firmy nowe, lub istotnie zmodyfikowane produkty/usługi. Bardzo podobny odsetek wskazał na zamiar wprowadzenia w firmie nowych, lub istotnie zmodyfikowanych procesów. Tylko 2% nie zamierza podejmować w ciągu najbliższych dwóch lat żadnej działalności innowacyjnej. Warto przypomnieć, że „tylko 50%” beneficjentów zadeklarowało podejmowanie działalności innowacyjnej przed realizacją projektu. W 94% przypadków aktywność innowacyjna będzie wiązała się z inwestycjami w środki trwałe, a w 67,6% z inwestycjami w wartości niematerialne i prawne, co daje nadzieję, iż będą to również innowacje o charakterze kreatywnym. Wskazywałyby na to również wysoki, bo wynoszący 40%, odsetek beneficjentów, którzy w ciągu najbliższych dwóch lat zamierzają współpracować z sektorem nauki.

## EFEKTY POŚREDNIE – NEGATYWNE

Skala interwencji jest zbyt mała, aby mogła realnie wpłynąć na zakłócanie konkurencji. Wnioski złożyło zaledwie 0,32% ogółu przedsiębiorstw niefinansowych, których w roku 2016 było 2 150,3 tys.<sup>122</sup>, a nakłady inwestycyjne, jakie firmy-wnioskodawcy chciały ponieść w ramach projektów dofinansowanych z działań CT3, w których przewidziano regionalną pomoc inwestycyjną, stanowiły ułamek (3,5%) wartości nakładów na inwestycje poniesionych w analogicznym okresie w przeszłości przez MSP w Polsce. Pomoc trafiła do 2278 unikatowych podmiotów, czyli 0,10% ogółu polskich przedsiębiorstw. Całkowita wartość dofinansowanych projektów wynosi 11,23 mld zł, czyli mniej niż 1% ogółu wartości nakładów inwestycyjnych, jakie polskie przedsiębiorstwa poniosły w latach 2012-2018. Przy dostępnych danych można ocenić, iż nie występują pośrednie negatywne efekty wsparcia RPI dotyczące doboru beneficjentów mające wpływ na konkurencję.

## EFEKTY POŚREDNIE NEGATYWNE NA POZIOMIE MAKROEKONOMICZNYM

Obserwuje się szereg efektów negatywnych, jakie wiążą się z wydatkowaniem środków w ramach programów wsparcia. W praktyce sam fakt wydatkowania środków publicznych wywołuje procesy dostosowawcze w firmach beneficjentach, ich konkurentach i klientach. Część firm otrzymujących wsparcie podjęłaby i tak inwestycje, nawet gdyby z niego nie skorzystała (efekt substytucji wydatków prywatnych wydatkami publicznymi), z kolei część firm dokonująca inwestycji czyni to tylko dlatego, że Program ma miejsce, wybierając suboptymalne projekty biznesowe (efekt jałowej straty), wreszcie zwiększona akcja inwestycyjna przekłada się na wzrost cen pracy i kapitału oddziałując ujemnie na innych uczestników rynku, dla których inwestowanie i produkowanie staje się droższe (efekt wyciekania). Zastosowany model makroekonomiczny umożliwił identyfikację tych efektów łącznie w poszczególnych regionach objętych symulacją. W zależności od analizowanej zmiennej i regionu szacuje się, że około 21%-35% efektu brutto zostało utracone w wyniku łącznego wystąpienia ww. negatywnych zjawisk. W rezultacie obserwowany wpływ interwencji na gospodarkę Polski i gospodarki regionalne jest – średnio rzecz biorąc – o prawie jedną czwartą niższy, niż wynikałoby to tylko z samej realizacji Programu, tj. miałyby miejsce w hipotetycznej gospodarce pozbawionej tych niedoskonałości.

## WERYFIKACJA LOGIKI INTERWENCJI RPI

Wyniki badania w większości przypadków potwierdzają „teorię programu” przyjętą przez programujących wsparcie w ramach RPI (rozdział 2.2). Do weryfikacji „teorii programu” służy matryca logiczna<sup>123</sup>. W poniższej tabeli przedstawiono logikę pionową RPI w regionalnych programach

<sup>122</sup> Działalność przedsiębiorstw niefinansowych w roku 2018, GUS, Warszawa 2019r.

<sup>123</sup> Matryca logiczna składa się z czterech kolumn i czterech wierszy. Jej logika pionowa (kolumny) ma obrazować to co program realizuje i wyjaśniać związki przyczynowo-skutkowe. Logika pozioma (wiersze) natomiast definiuje, w jaki sposób będą weryfikowane osiągnięcia programu (wskaźniki i źródła weryfikacji) na poziomie produktów, rezultatów i celów. Matrycę logiczną czyta się „od dołu”. W odpowiedzi na Bariery, mając do dyspozycji określone Zasoby, podejmujemy Działania, które przy spełnieniu pewnych Założeń, doprowadzą do osiągnięcia zaplanowanych Efektów bezpośrednich. Przy zająciu czynników zewnętrznych (Założenia) w odniesieniu do Efektów bezpośrednich, zostaną osiągnięte Efekty długoterminowe.

operacyjnych w działaniach finansowanych z CT 3 (kolumna *Efekty/działania*). Przedmiotem weryfikacji jest „teoria programu” zapisana w kolumnie *Założenia*<sup>124</sup>.

Wątpliwości w świetle wyników badania, budzą przede wszystkim założenia dotyczące „teorii działania”. Wyniki badania wskazują, że:

- przeszacowano potencjał innowacyjny przedsiębiorstw (liczbę firm o odpowiednim potencjale) – niespełnione zostało założenie, że będzie odpowiednio duża liczba podmiotów aplikujących i prezentujących w konkursach wysoce innowacyjne projekty,
- przeszacowano potencjał przedsiębiorstw do prowadzenia prac B+R (liczbę firm dysponujących wynikami prac B+R o dużym ładunku nowej wiedzy) – niespełnione zostało założenie, że jeśli firmy będą wdrażały własne, lub zakupione wyniki prac B+R, to automatycznie przełoży się to na wysoką innowacyjność wdrażanych projektów,
- założono, że firmy będą zainteresowane dotacjami, które umożliwią im zmniejszenie ryzyka wprowadzania na rynek wysoce innowacyjnych produktów/usług, lub procesów produkcyjnych w firmach – okazało się, że dotacja służy raczej do zmniejszenia ryzyka finansowego dużych inwestycji przekraczających kilkukrotnie skalą dotychczas realizowane przedsięwzięcia inwestycyjne,
- nie udało się wdrożyć takiego systemu selekcji, który eliminowałby projekty, które nie są wysoce innowacyjne – stosowane rozwiązania nie zapewniają odsiewu wniosków, które są „dobrze napisane”, a w rzeczywistości polegają na zakupie nowoczesnych maszyn,
- podobnie system selekcji nie wyeliminował projektów, w których prace B+R były realizowane w bardzo małej skali, na potrzeby otrzymania premii w procesie oceny wniosku o dofinansowanie – premiowanie w ocenie projektów bazujących na pracach B+R nie przyczyniło się do istotnego zwiększenia innowacyjności wdrażanych rozwiązań,
- nie udało się uzyskać sekwencyjności pozwalającej na wdrażanie w ramach CT3 wyników prac B+R uzyskanych w CT1 – instrumenty wsparcia działające w obu celach tematycznych były wdrażane równolegle.

Spełnione, ale nie w całości okazały się poniższe założenia.

- Założono, że korzyści finansowe z wprowadzonych innowacji przewyższają koszty. W rzeczywistości, krótkoterminowo, przedsiębiorstwa nie wykazują znaczącego zysku, bowiem na ich wynik finansowy wpływa spłata zobowiązań finansowych związanych z realizowaną inwestycją,
- Wprowadzone zmiany wpłynęły na wzrost zatrudnienia i poprawiły jakość miejsc pracy. Analiza kontryfaktyczna wykazała wpływ RPI na wzrost zatrudnienia, ale nie wykazała efektu netto w postaci wzrostu funduszu wynagrodzeń, co mogłoby świadczyć o wzroście jakości miejsc pracy.

Pozostałe założenia można uznać za spełnione.

---

<sup>124</sup> Matryca logiczna zawiera również informację jaką przyjęto „teorię programu”. „Teoria programu” jest „zapisana” w kolumnie *Założenia* matrycy logicznej, w której znajdują się wszystkie założenia programujących, co do skuteczności przekształcania Zasobów, poprzez Działania w Efekty bezpośrednie (teoria działania) oraz Efektów bezpośrednich w Efekty długofalowe (teoria zmiany).

Tabela 27 Weryfikacja założeń teorii wdrażania i teorii zmiany interwencji RPI w ramach CT3.

Poziom efektów	Efekty/Działania	Założenia	Ocena	Uzasadnienie oceny
Efekty długoterminowe na poziomie makro-ekonomicznym	Wzrost innowacyjności i konkurencyjności gospodarki regionu i kraju	Środki RPI wpływają na zauważalne i korzystne zmiany sytuacji gospodarczej w regionach.	😊	Modelowanie makroekonomiczne wskazuje na zauważalnie dodatni wpływ RPI na PKB, zatrudnienie i eksport Polski. Wdrażanie RPI wiąże się z dwoma efektami: krótkookresowymi efektami popytowymi, które początkowo nieco silniej oddziałują na wielkość produkcji niż zatrudnienie (co wiąże się z lepszym wykorzystaniem istniejących mocy produkcyjnych) oraz długookresowymi efektami podażowymi, wynikającymi ze zwiększonej akumulacji kapitału i wytworzeniu w gospodarce dodatkowych, trwałych miejsc pracy. W ślad za wzrostem PKB i zatrudnienia rośnie też eksport, co wiąże się ze szczególnie silnym oddziaływaniem RPI na sektor przemysłowy, na którym interwencja jest skoncentrowana. Pozytywnym efektem długookresowym jest też efektywność energetyczna wytwarzania. Największym beneficjentem Programu jest makroregion Południowo-Zachodni, w którym lokuje się duża część polskiego przemysłu, choć w większości pozostałych makroregionów wpływ na PKB i zatrudnienie jest niewiele mniejszy. Wyjątkiem jest makroregion Centralny, co wiąże się przede wszystkim z mniejszą alokacją pomocy w ramach RPI relatywnie do rozmiarów gospodarki makroregionu oraz jej silnie usługowym profilem. (Więcej w rozdziale 3.5. Efekty

Poziom efektów	Efekty/Działania	Założenia	Ocena	Uzasadnienie oceny
				pośrednie na poziomie makroekonomicznym)
Efekty długoterminowe	<p>Poprawa kondycji finansowej MSP:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Wzrost nakładów inwestycyjnych</li> <li>• Wzrost nakładów na B+R</li> <li>• Wzrost nakładów na innowacje</li> <li>• Lepsza pozycja firmy w łańcuchu wartości</li> </ul>	Przychody oraz zyski uzyskiwane z tytułu wytworzonych produktów/ wprowadzonych innowacji procesowych, osiągają odpowiedni poziom, który pozwala na dalszy rozwój firmy (nowe inwestycje).	😊 ?	W efektach krótkoterminowych (poniżej) opisano, że większość (77,8%) beneficjentów zaobserwowała wzrost przychodów w swojej firmie w porównaniu z rokiem poprzedzającym złożenie wniosku o dofinansowanie. Nieco ponad połowa beneficjentów (56,9%) deklaruje również zwiększenie zysku. W tym aspekcie efekt netto jest mniejszy. Dzieje się tak ze względu na spłatę zobowiązań finansowych zaciągniętych przy realizacji inwestycji. Jednocześnie deklarowane przez beneficjentów zwiększenie skali sprzedaży, udziału w rynku i ekspansja zagraniczna powinny przynieść w dłuższym terminie „odpowiedni poziom” zysków dla dalszych inwestycji (ze środków własnych i zewnętrznych). Większość beneficjentów planuje dalsze inwestycje rozwojowe, co jest kolejnym argumentem na to, że założenie o kolejnych inwestycjach rozwojowych, choć niemożliwe do weryfikacji w obecnej chwili, zostanie spełnione. (Więcej w rozdziale 3.4.1. Efekty bezpośrednie – pozytywne)
Efekty długoterminowe	Zmiana strategii firmy na proinnowacyjną	<p>Nastąpiła zmiana strategii firmy na proinnowacyjną:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Beneficjenci opierają swój dalszy rozwój na</li> </ul>	😊	Realizacja projektu wpłynęła na zmianę długookresowej strategii działalności firmy. Wystąpienie takiego efektu zadeklarowało 83% beneficjentów. Manifestuje się to m.in. tym, że 2/3 przedsiębiorstw (67,4%), zamierza w



Poziom efektów	Efekty/Działania	Założenia	Ocena	Uzasadnienie oceny
		<p>działalności innowacyjnej i pracach B+R,</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Wzrost współpracy z jednostkami naukowymi,</li> <li>• Wzrost współpracy z innymi przedsiębiorstwami.</li> </ul>		<p>ciągu najbliższych dwóch lat wprowadzić do oferty firmy nowe, lub istotnie zmodyfikowane produkty/usługi. Identyczny odsetek wskazał na zamiar wprowadzenia w firmie nowych, lub istotnie zmodyfikowanych procesów. Tylko 2% nie zamierza podejmować w ciągu najbliższych dwóch lat żadnej działalności innowacyjnej.</p> <p>Można więc przyjąć, że otrzymana dotacja w wyraźnym stopniu sprzyjała zmianie zachowań beneficjentów w kierunku zachowań proinnowacyjnych. W 94% przypadków aktywność innowacyjna będzie wiązała się z inwestycjami w środki trwałe, a w 67,6% z inwestycjami w wartości niematerialne i prawne, co daje nadzieję, iż będą to również innowacje o charakterze kreatywnym. Wskazywałyby na to również wysoki, bo wynoszący 40% odsetek beneficjentów, którzy w ciągu najbliższych dwóch lat zamierzają współpracować z sektorem nauki. (Więcej w rozdziale 3.4.1. Efekty bezpośrednie – pozytywne)</p>
Efekty długoterminowe	Efekt dyfuzji innowacji	<p>Zrealizowane wdrożenia odnoszą sukces rynkowy, który przekłada się na lepszą pozycję firmy w łańcuchu wartości:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• zwiększenie zapotrzebowania na</li> </ul>	☺	<p>W badaniach jakościowych beneficjenci deklarują, że dzięki inwestycji (zwiększenie elastyczności produkcji, produkty lepszej jakości, większa skala dostaw) pozyskali nowych odbiorców (duże firmy – liderzy na rynku, lub duże sieci dystrybucyjne) sytuując się w ten sposób na wyższej pozycji w łańcuchu wartości.</p>

Poziom efektów	Efekty/Działania	Założenia	Ocena	Uzasadnienie oceny
		<p>wyroby i usługi dostawców i podwykonawców,</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• podniesienia jakości wyrobów i usług dostawców i podwykonawców,</li> <li>• utrzymanie, lub zdobycie lepszych odbiorców B2B.</li> </ul>		<p>W badaniach jakościowych kontrahenci wskazują, że wdrożenie projektu przez beneficjenta wymusiło na nich podniesienie jakości dostarczanych produktów. Wiązało się to również z inwestycjami. Zwiększyły się obroty między firmami. (Więcej w rozdziale 3.4.3 Efekty pośrednie na poziomie mikroekonomicznym)</p>
Efekty długoterminowe	Efekt dyfuzji innowacji	Sukces rynkowy stymuluje konkurentów do wysiłku inwestycyjnego i podnoszenia konkurencyjności na rynku.	☺	<p>W badaniach jakościowych oceniano, że jednym z pośrednich efektów interwencji RPI będzie efekt kuli śniegowej, gdyż wzrost konkurencyjności wspartego przedsiębiorstwa na lokalnym rynku spowoduje konieczność wzrostu konkurencyjności pozostałych przedsiębiorstw na tym samym rynku. Potwierdzają to działania nieskutecznych wnioskodawców; ci, którzy zdecydowali się na realizację projektu bez dofinansowania (41,8% nieskutecznych wnioskodawców) deklarują, że przeciętnie ponieśli nakłady na projekt w wysokości niemal identycznej, jak całkowity wkład prywatny (koszty kwalifikowalne i niekwalifikowalne) beneficjenta w projekt. (Więcej w rozdziale 3.4.3 Efekty pośrednie na poziomie mikroekonomicznym)</p>

Poziom efektów	Efekty/Działania	Założenia	Ocena	Uzasadnienie oceny
Efekty długoterminowe	Efekt dyfuzji innowacji	Sukces rynkowy stymuluje kontrahentów do wysiłku inwestycyjnego i podnoszenia konkurencyjności, aby sprostać wymaganiom beneficjenta.	😊	W badaniach jakościowych kontrahenci wskazują, że wdrożenie projektu przez beneficjenta wymusiło na nich podniesienie jakości dostarczanych produktów. Wskazywano też, że wyższe wymagania co do jakości, przełożyły się na konieczność wdrożenia w firmie nowoczesnych narzędzi wspomagających produkcję, bez których firma nie mogłaby dalej współpracować z beneficjentem. W efekcie tych działań zwiększyły się obroty między firmami. (Więcej w rozdziale 3.4.3 Efekty pośrednie na poziomie mikroekonomicznym)
Efekty długoterminowe	Trwały wzrost zatrudnienia, poprawa jakości miejsc pracy	Zasoby finansowe i zwiększenie skali obecności na rynku generują potrzebę dodatkowego zatrudnienia bardziej wykwalifikowanych pracowników (trwałe i lepsze miejsca pracy).	😊	Modelowanie makroekonomiczne pokazało, że najsilniejszy pozytywny wpływ RPI na zatrudnienie widoczny jest w latach 2018-2019. W kolejnych latach wpływ się utrzymuje na niższym, ale stałym poziomie, co świadczy o trwałości stworzonych miejsc pracy. (Więcej w rozdziale 3.5. Efekty pośrednie na poziomie makroekonomicznym)

Poziom efektów	Efekty/Działania	Założenia	Ocena	Uzasadnienie oceny
Efekty krótkoterminowe	<p>Wzrost konkurencyjności:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Wzrost wydajności i produktywności</li> <li>• Wzrost przychodów ze sprzedaży</li> <li>• Wzrost zysków</li> <li>• Zwiększenie internacjonalizacji</li> </ul>	Nowa oferta produktowa/ usługowa pozwoliła na zwiększenie udziału w rynku i ekspansję zagraniczną.	☺	Mniej więcej połowa (46,4%) beneficjentów deklaruje, że znacząco zwiększył się ich udział w rynku. Co piąty (21,6%) beneficjent wskazał, że realizacja inwestycji pozwoliła mu rozpocząć działalność eksportową, a 59,5% deklaruje, że firmie udało się pozyskać nowe zagraniczne rynki zbytu. Dla porównania, o 11,3 p.p. mniej wnioskodawców nieskutecznych przyznało, że realizacja projektów pozwoliła im rozpocząć działalność eksportową, a o 6,6 p.p. mniej, że dzięki poczynionym w tym czasie inwestycjom, ich firmy rozszerzyły taką działalność. (Więcej w rozdziale 3.4.1. Efekty bezpośrednie – pozytywne)
Efekty krótkoterminowe	<p>Wzrost konkurencyjności:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Wzrost wydajności i produktywności</li> <li>• Wzrost przychodów ze sprzedaży</li> <li>• Wzrost zysków</li> <li>• Zwiększenie internacjonalizacji</li> </ul>	Korzyści finansowe z wprowadzonych innowacji przeważają ich koszty (są rentowne).	☺ ☹	Większość (77,8%) beneficjentów biorących udział w badaniu ilościowym zaobserwowała wzrost przychodów w swojej firmie w porównaniu z rokiem poprzedzającym złożenie wniosku o dofinansowanie. Nieco ponad połowa beneficjentów (56,9%) deklaruje zwiększenie zysku w stosunku do okresu przed złożeniem wniosku. Jednocześnie efekt netto w tym przypadku jest niewielki. Z wywiadów jakościowych wśród beneficjentów wynika, że realizacja projektu, szczególnie o dużej wartości w stosunku do możliwości firmy, stanowi obciążenie finansowe dla firm, które zaciągają zobowiązania na poczet wkładu własnego, lub sfinansowania kosztów niekwalifikowalnych.

Poziom efektów	Efekty/Działania	Założenia	Ocena	Uzasadnienie oceny
				Zobowiązania te są spłacane jeszcze kilka lat po zakończeniu inwestycji. Jednocześnie większość przedsiębiorców planuje kolejne inwestycje. Jest to przyczyną niewielkiego wzrostu zysku w krótkim terminie. (Więcej w rozdziale 3.4.1. Efekty bezpośrednie – pozytywne)
Efekty krótkoterminowe	<p>Wzrost konkurencyjności:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Wzrost wydajności i produktywności</li> <li>• Wzrost przychodów ze sprzedaży</li> <li>• Wzrost zysków</li> <li>• Zwiększenie internacjonalizacji</li> </ul>	Wprowadzone zmiany w firmie (inwestycje) podniosły wydajność pracy i produktywność.	☺	Większość beneficjentów (60,4%) deklaruje wzrost wydajności rozumianej jako wartość produktów wytworzonych w przeliczeniu na przeciętną liczbę zatrudnionych w ostatnim roku obrotowym. Był on znacząco większy niż w grupie wnioskodawców nieskutecznych (16,1 p.p. na korzyść beneficjentów) Największa część beneficjentów oceniła ten wzrost na 10-20%. (Więcej w rozdziale 3.4.1. Efekty bezpośrednie – pozytywne)
Efekty krótkoterminowe	Wzrost zatrudnienia	Wprowadzone zmiany w firmie (inwestycje) zwiększyły zatrudnienie i poprawiły jakość miejsc pracy.	☺ ☹	Zatrudnienie w przedsiębiorstwach będących beneficjentami wsparcia RPI wzrosło od roku złożenia wniosku o 17%, podczas gdy w grupie beneficjentów nieskutecznych odsetek ten wyniósł 11%. Wyniki analiz kontrfaktycznych sugerują, że udzielenie RPI spowodowało utworzenie średnio blisko 4 miejsc pracy w przedsiębiorstwach będących beneficjentami w latach 2015-2016. Badania jakościowe mówią o lepszej jakości miejsc pracy. Badania kontrfaktyczne tego nie

Poziom efektów	Efekty/Działania	Założenia	Ocena	Uzasadnienie oceny
				potwierdzają (nie rośnie fundusz płac). (Więcej w rozdziale 3.4.1. Efekty bezpośrednie – pozytywne)
Dalsze efekty bezpośrednie i pośrednie	Wprowadzenie na rynek innowacyjnych produktów i usług w wyniku wdrożonych innowacji produktowych i procesowych	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). Firmy podjęły trafne działania sprzedażowe, marketingowe/ promocyjne itp.	☺	Prawie 70% beneficjentów w badaniu ilościowym oceniło, że dzięki realizacji projektów zaczęli oferować produkty/usługi na nowych rynkach na terenie Polski. Większości (81,8%) udało się pozyskać nowych klientów. (Więcej w rozdziale 3.4.1. Efekty bezpośrednie – pozytywne)
Efekty bezpośrednie	Zwiększyła się efektywność wsparcia udzielonego w ramach CT1 na prowadzenie prac B+R	System wdrażania RPO sprawia, że projekty B+R zrealizowane w CT1 znajdują kontynuację (wdrożenie) w ramach CT3.  Wśród beneficjentów CT3 znajdują się beneficjenci CT1.	☹	Nie udało się uzyskać następstwa czasowego pozwalającego na wdrażanie w CT3 wyników prac B+R uzyskanych w CT1. Konkursy w oby celach tematycznych były realizowane równolegle. Wraz zakończeniem większej liczby projektów B+R finansowanych z CT1 podaż projektów bazujących na wynikach B+R wzrosła. Jednak w RPI wykorzystano już znakomitą większość alokacji (88%) w RPO. Być może te projekty będą mogły znaleźć finansowanie w ramach kolejnej perspektywy finansowej. (Więcej w rozdziale 3.1. Efekt zachęty

Poziom efektów	Efekty/Działania	Założenia	Ocena	Uzasadnienie oceny
				<i>(incentive effect)</i>
Efekty bezpośrednie	Nastąpiło zwiększenie innowacyjności produktów/usług/procesów poprzez oparcie ich na wynikach prac B+R.	System selekcji sprawia, że wsparcie otrzymują projekty o większej innowacyjności bazujące na wynikach prac B+R.	☹	Powołanie się na wdrożenia wyników prac B+R było wymogiem, lub preferencją w konkursach RPI. Stąd też wnioskodawcy deklarowali realizację prac B+R. Skala nakładów na prace B+R przed złożeniem wniosku była niewielka (przeciętnie 300 tys. zł) co sugeruje, że ich rezultatem są modyfikacje istniejących w ofercie firmy produktów, lub modernizacja procesu technologicznego, a nie innowacje o dużym ładunku nowej wiedzy. (Więcej w rozdziale 3.2. Dodatkowość inwestycyjna <i>(input additionality)</i> )
Efekty pośrednie	MSP wdrażają projekty polegające na wprowadzeniu do oferty firmy nowych innowacyjnych produktów/usług poprzez inwestycje w środki trwałe firmy. MSP wdrażają innowacje produktowe i procesowe mające walor nowości na poziomie co najmniej regionu.	System selekcji prowadzi do wyboru projektów najlepiej wpisujących się w cele Programu.	☹	System selekcji powinien prowadzić do wyboru projektów o największej innowacyjności. Nadal są bardzo duże trudności z oceną innowacyjności projektu. Stosowane rozwiązania nie zapewniają odsiewu wniosków, które są „dobrze napisane”, a w rzeczywistości polegają na zakupie nowoczesnych maszyn. (Więcej w rozdziale 3.1. Efekt zachęty <i>(incentive effect)</i> )

Poziom efektów	Efekty/Działania	Założenia	Ocena	Uzasadnienie oceny
Efekty bezpośrednie	MSP wdrażają projekty polegające na wprowadzeniu do oferty firmy nowych innowacyjnych produktów/usług poprzez inwestycje w środki trwałe firmy. MSP wdrażają innowacje produktowe i procesowe mające walor nowości na poziomie co najmniej regionu.	System selekcji projektów skutkuje wyborem firm o wystarczającym potencjale i zasobach do realizacji wspartych projektów.	☺	System selekcji w kryteriach dopuszczających odsiewa firmy, które nie mają potencjału do realizacji projektu. Dodatkowo punktowany jest wkład własny ponad wymagane minimum, co preferuje firmy większe. Potwierdza to <i>success rate</i> – tj. stosunek liczby podpisanych umów do liczby złożonych wniosków poprawnych formalnie. Współczynnik sukcesu jest największy w firmach średnich (56%), potem małych (49%), a na końcu mikro (34%). (Więcej w rozdziale 3.1. Efekt zachęty ( <i>incentive effect</i> ))
	MSP wdrażają projekty polegające na wprowadzeniu do oferty firmy nowych innowacyjnych produktów/usług poprzez inwestycje w środki trwałe firmy. MSP wdrażają innowacje produktowe i procesowe mające walor nowości na poziomie co najmniej regionu.	Beneficjenci bez wsparcia publicznego nie zrealizowaliby swojego projektu w tym zakresie, skali, lub czasie, i tym samym nie wprowadziliby do sprzedaży innowacyjnych rozwiązań (wyrobów, lub usług).	☺	Badania potwierdziły, że dzięki wsparciu RPI, realizowany projekt ma większą skalę, realizowany jest wcześniej i w krótszym okresie oraz jest bardziej innowacyjny i kompleksowy (zakupione środki trwałe są nowoczesne a potrzebne wyposażenie skompletowane). (Więcej w rozdziale 3.1. Efekt zachęty ( <i>incentive effect</i> ))



Poziom efektów	Efekty/Działania	Założenia	Ocena	Uzasadnienie oceny
Działania	Wsparcie MSP w formie dotacji na innowacje produktowe i procesowe	Firmy będą zainteresowane pozyskaniem wsparcia na wdrożenie innowacji produktowych/procesowych, które charakteryzują się większym ryzykiem rynkowym.	☺ ☹	Firmy są zainteresowane pozyskaniem wsparcia finansowego na realizację dużych przedsięwzięć inwestycyjnych, przekraczających ich możliwości finansowe. Wsparcie dotacyjne zmniejsza ryzyko po stronie beneficjenta, ale raczej dotyczy to ryzyka finansowego, związanego z realizacją dużego projektu inwestycyjnego. Ryzyko rynkowe jest niewielkie, o czym świadczą szybko uzyskiwane przyrosty przychodów ze sprzedaży produktów będących efektem projektu. (Więcej w rozdziale 3.1. Efekt zachęty ( <i>incentive effect</i> ))
Działania	Wsparcie MSP w formie dotacji na innowacje produktowe i procesowe	Firmy mają odpowiedni potencjał finansowy, aby zrealizować projekt w większej skali niż projekty realizowane do tej pory.	☺	Popyt na środki ze strony firm o odpowiednim potencjale finansowym był wysoki. Firmy, które pozytywnie przeszły weryfikację ich potencjału finansowego do realizacji projektu (po ocenie formalnej), złożyły wnioski na kwotę dofinansowania, przekraczającej średnio ponad dwukrotnie (2,3) dostępne alokacje w konkursach. (Więcej w rozdziale 3.1. Efekt zachęty ( <i>incentive effect</i> ))
Działania	Wsparcie MSP w formie dotacji na innowacje produktowe i procesowe	Firmy prowadzą prace B+R, których wyniki zapewniają powstanie produktu/ technologii o wysokiej skali nowatorstwa.	☹	Skala inwestycji w prace B+R beneficjentów, którzy zadeklarowali realizację prac B+R przed złożeniem wniosku o dofinansowanie (64%) jest bardzo niewielka (średnio ok. 300 tys. zł), co sugeruje, że ich rezultatem są modyfikacje istniejących w ofercie firmy produktów, lub modernizacja procesu technologicznego, a nie

Poziom efektów	Efekty/Działania	Założenia	Ocena	Uzasadnienie oceny
				innowacje o dużym ładunku nowej wiedzy. (Więcej w rozdziale 3.2. Dodatkowość inwestycyjna ( <i>input additionality</i> ))
Działania	Wsparcie MSP w formie dotacji na innowacje produktowe i procesowe	Firmy mają odpowiedni potencjał innowacyjny, aby przedstawić w konkursie projekt, którego efektem będzie innowacja produktowa/ procesowa o wysokiej skali nowatorstwa.	☹	Innowacyjność projektu „zaszyta” jest głównie w nowoczesności kupowanych środków trwałych. Liczba projektów, które można było zrealizować w ramach dostępnej alokacji RPI w RPO przekracza populację przedsiębiorstw dysponujących innowacyjnymi projektami o wysokiej skali nowatorstwa.
Zasoby	Alokacja: 1,9 mld EUR			
Bariery/problemy	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ograniczona konkurencyjność</li> <li>Innowacyjność imitacyjna</li> </ul>	<p>Diagnoza:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Brak środków inwestycyjnych na inwestycje w skali oferowanej przez program,</li> <li>Awersja do ryzyka – niechęć do podjęcia się projektu innowacyjnego, którego sukces rynkowy jest niepewny,</li> <li>Brak środków zewnętrznych na inwestycje wysokiego ryzyka.</li> </ul>		

Źródło: Opracowanie własne. Symbol ☹ oznacza ocenę negatywną, ☺ - pozytywną, ☺ ☹ - ocenę niejednoznaczną, ? brak możliwości rozstrzygnięcia na obecnym etapie.

## ADEKWATNOŚĆ I PROPORCJONALNOŚĆ POMOCY

Oceniając adekwatność i proporcjonalność pomocy, należy odpowiedzieć na trzy podstawowe pytania: (1) czy pomoc publiczna przyniosła pozytywne efekty, zgodnie ze swoimi celami, (2) czy w wyniku interwencji powstały jakieś negatywne efekty, które mogą zakłócić konkurencję na rynku, (3) czy w kontekście odpowiedzi na dwa powyższe pytania zastosowany instrument pomocy można uznać za proporcjonalny i adekwatny. tj. pozytywne efekty przeważają nad negatywnymi dla konkurencyjności.

### (1) Czy pomoc publiczna przyniosła pozytywne efekty, zgodnie ze swoimi celami?

Przedstawione wnioski z badania w pełni potwierdzają pozytywny wpływ regionalnej pomocy inwestycyjnej na konkurencyjność przedsiębiorstw w skali mikro i pozytywne efekty dla gospodarek regionalnych i gospodarki krajowej w skali makroekonomicznej.

W grupie wspartych przedsiębiorstw wskaźniki kondycji ekonomicznej, mierzone m.in. nakładami na inwestycje i B+R, przychodami, zyskiem, wydajnością, wejściem na nowe rynki, zwiększeniem udziału w rynku, zatrudnieniem poprawiły się w stosunku do roku poprzedzającego złożenie wniosku o dofinansowanie. Analizy kontrfaktyczne potwierdziły występowanie efektu netto wpływu regionalnej pomocy inwestycyjnej na wskaźniki charakteryzujące pozycję konkurencyjną wspartych przedsiębiorstw. Zaobserwowano także efekt netto w postaci wzrostu innowacyjności przedsięwzięć realizowanych przez beneficjentów RPI w postaci wzrostu odsetka przedsiębiorstw realizujących innowacje nowe dla rynku.

Analizy dokonane za pomocą modelu makroekonomicznego wskazują na silny dodatni, gospodarczy wpływ RPI w okresie wydatkowania środków programu, przejawiający się w jednoznacznym wzroście PKB, zatrudnienia, aktywności zawodowej, inwestycji prywatnych i eksportu. Model sugeruje, że w dłuższym okresie program może mieć niewielki ujemny wpływ na produktywność pracy, co wiąże się po pierwsze z krótkim okresem jego funkcjonowania (spiętrzenie efektów makroekonomicznych pierwszego rzędu), a po drugie z większą trwałością wpływu na zatrudnienie niż PKB. Jednocześnie sektorem, na który RPI najsilniej oddziałuje, jest przemysł przetwórczy, co przekłada się na wyższe zapotrzebowanie gospodarki na kapitał (wzrost oszczędności gospodarstw domowych) i energię.

### (2) Czy w wyniku interwencji powstały jakieś negatywne efekty, które mogą zakłócić konkurencję na rynku

Ogólną analizę wpływu pomocy publicznej na konkurencję przeprowadzić można w oparciu o cztery podstawowe czynniki: przeznaczenie pomocy, sektor, w którym prowadzi działalność gospodarczą beneficjent pomocy, poziom selektywności pomocy oraz wielkość beneficjenta i wartość pomocy udzielonej pojedynczemu beneficjentowi<sup>125</sup>.

Pomoc regionalną uznaje się za jedną z tych rodzajów pomocy (obok np. pomocy horyzontalnej), które mają najmniej niekorzystny wpływ na konkurencję<sup>126</sup>. Pomoc taka nie jest ograniczona do określonych sektorów, a jej głównym zadaniem jest wsparcie realizacji określonego celu społeczno-

<sup>125</sup> Sprawozdanie z udzielenia pomocy publicznej przedsiębiorcom w 2018 r, UOKiK, 2019, s. 92-95

<sup>126</sup> Tamże s. 94

gospodarczego, w tym przypadku wyrównanie dysproporcji w rozwoju ekonomicznym pomiędzy regionami.

Pomoc regionalna nie jest skierowana do żadnego specyficznego sektora. Co prawda co drugi beneficjent RPI należy do sekcji przetwórstwa przemysłowego, ale taka jest specyfika (preferencje) instrumentu wsparcia w CT3 (nacisk na innowacje produktowe i procesowe). W ramach sekcji C nie stwierdzono znaczącej nadreprezentacji beneficjentów z któregoś z działów tej sekcji w strukturze populacji firm w Polsce.

Poziom selektywności pomocy jest bardzo mały. RPI jest udostępniana w procedurach konkursowych, do których mogą aplikować wszystkie MSP dysponujące projektem inwestycyjnym wpisującym się w cele regionalnych programów operacyjnych, w części finansowanej z CT3.

Wsparciem zostały objęte wyłącznie firmy należące do kategorii MSP, a więc te, które w największym stopniu doświadczają niesprawności rynku w zakresie dostępu do finansowania zewnętrznego, w tym na projekty innowacyjne, o podwyższonym ryzyku rynkowym.

Skala RPI jest relatywnie mała. Ogólna wartość pomocy publicznej udzielonej przedsiębiorcom w latach 2014-2018 stanowiła od 0,9% (2015) do 1,54% (2017) PKB rocznie<sup>127</sup>. Łącznie w latach 2014-2019 pomoc publiczna dla przedsiębiorstw wyniosła ponad 108 mld zł. Natomiast regionalna pomoc inwestycyjna udzielana przez marszałków województw w ramach RPO w CT3<sup>128</sup> stanowi niewielki odsetek pomocy publicznej – od 0,5% w 2015 r. do 5,8% w 2017 r. Łączna jej wartość w latach 2014-2018 wyniosła 4 098 mln zł (ok. 4% pomocy publicznej udzielonej przedsiębiorcom w tych latach).

Wnioski złożyło zaledwie 0,32% ogółu przedsiębiorstw niefinansowych, których w roku 2016 było 2 150,3 tys.<sup>129</sup>, a nakłady inwestycyjne, jakie firmy-wnioskodawcy chciały ponieść w ramach projektów dofinansowanych z działań CT3, w których przewidziano regionalną pomoc inwestycyjną, stanowiły ułamek (3,5%) wartości nakładów na inwestycje poniesionych w analogicznym okresie w przeszłości przez MSP w Polsce. Pomoc trafiła do 2278 unikatowych podmiotów, czyli 0,10% ogółu polskich przedsiębiorstw. Całkowita wartość dofinansowanych projektów wynosi 11,23 mld zł, czyli mniej niż 1% ogółu wartości nakładów inwestycyjnych, jakie polskie przedsiębiorstwa poniosły w latach 2012-2018.

### (3) Czy zastosowany instrument pomocy można uznać za proporcjonalny i adekwatny tj. pozytywne efekty przeważają nad negatywnymi dla konkurencyjności?

Odpowiedzi na dwa wcześniejsze pytania potwierdzają, że **RPI okazała się instrumentem adekwatnym i skutecznym**. Regionalna pomoc inwestycyjna wpłynęła pozytywnie na konkurencyjność i innowacyjność wspartych przedsiębiorstw i stanowiła pozytywny impuls rozwojowy dla regionalnych gospodarek. Przy znikomym wpływie na konkurencyjność na jednolitym rynku, bilans efektów pozytywnych i negatywnych RPI należy uznać za bezdyskusyjnie dodatni.

---

<sup>127</sup> Z wyłączeniem transportu.

<sup>128</sup> Jest ona udzielana na podstawie programu *Regionalna pomoc inwestycyjna w ramach celu tematycznego 3 w zakresie wzmocnienia konkurencyjności mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców w ramach regionalnych programów operacyjnych na lata 2014-2020* (nr SA.43142(2015/X))

<sup>129</sup> Działalność przedsiębiorstw niefinansowych w roku 2018, GUS, Warszawa 2019 r.

Regionalną pomoc inwestycyjną można uznać również za **proporcjonalną**. Proporcjonalność instrumentu wsparcia ma miejsce wtedy, gdy instrument jest konieczny i wystarczający do tego, aby skłonić beneficjenta do podjęcia działań, które prowadzą do osiągnięcia celów zgodnych z celami programu.

Przeprowadzone analizy pokazały, że wystąpił efekt zachęty, rozumiany jako wpływ RPI na zmianę decyzji inwestycyjnych beneficjentów w taki sposób, że je przyspiesza (bez wsparcia podjęliby tę decyzję później), skraca realizację inwestycji (bez wsparcia byłaby realizowana dłużej) i zwiększa jej zakres (bez wsparcia zakres byłby ograniczony). Występowanie efektu zachęty potwierdza też bardzo mała skala efektu jałowej straty – tylko 5% beneficjentów deklaruje, że bez wsparcia zrealizowaliby projekt w tym samym zakresie i w tym samym czasie. Porównanie skali inwestycji nieskutecznych wnioskodawców, którzy mimo braku wsparcia rozpoczęli realizację inwestycji, z inwestycjami beneficjentów, wskazuje na uzupełnianie a nie zastępowanie środków własnych środkami publicznymi. Jest to warunek konieczny występowania efektu zachęty.

Wystąpił też silny efekt dźwigni netto – każdy 1 tys. zł dofinansowania z RPI wygenerował dodatkowe 4,2 tys. zł ze środków prywatnych. Pomoc trafiła głównie do firm większych, co miało pozytywny wpływ na jej efektywność – efekt dźwigni zwiększał się wraz z wielkością realizowanych projektów, a ta z kolei była skorelowana w z wielkością firmy. Wynikało to ze zróżnicowania intensywności pomocy w zależności od wielkości beneficjenta, zastosowanych w niektórych regionach kryteriów premiujących zwiększony wkład własny oraz silnego nacisku przy ocenie projektu na wykonalność finansową inwestycji i osiągnięcie prognozowanych wskaźników. Wszystko to preferowało firmy większe, w lepszej kondycji finansowej.

Regionalna pomoc inwestycyjna stanowiła natomiast niedostateczną zachętę do podejmowania inwestycji wysoce innowacyjnych, wiążących się z dużym ryzykiem rynkowym. Oznacza to, że RPI nie była w pełni proporcjonalna z punktu widzenia celu dotyczącego wzrostu poziomu innowacyjności<sup>130</sup>.

Wpływ na to miała relatywnie niewielka skala wsparcia oraz realnie niższa intensywność wsparcia, niż to wynika z mapy pomocy regionalnej, wskutek wysokiego poziomu kosztów obciążeń administracyjnych, związanych z aplikowaniem i realizacją projektu dofinansowanego ze środków publicznych.

Zmniejszenie kosztów obciążeń administracyjnych, szacowanych przez uczestników badania (przedsiębiorców i doradców przygotowujących wnioski dla przedsiębiorców) na ok. 20% kwot dofinansowania, mogłoby zwiększyć realną intensywność pomocy do poziomu zbliżonego do mapy pomocy regionalnej. Natomiast w kontekście innowacyjności wzrost skali wsparcia przez zwiększenie maksymalnej kwoty dofinansowania nie wydaje się skutecznym sposobem na poprawienie proporcjonalności tego instrumentu wsparcia. Potwierdza to ocena efektów podobnego schematu wsparcia, również finansowanego z RPI na poziomie krajowym (w ramach PO IR). Maksymalna skala

---

<sup>130</sup> Intensywność pomocy i maksymalne kwoty pomocy należy ustalić — w kontekście doświadczenia Komisji — na poziomie, który ogranicza do minimum zakłócenia konkurencji w sektorze objętym pomocą, a jednocześnie umożliwia właściwe wyeliminowanie danej niedoskonałości rynku, lub rozwiązanie problemu spójności. 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.

wsparcia była tam kilkakrotnie większa, niż w RPI wdrażanej w regionalnych programach operacyjnych w CT3, a efekty w zakresie innowacyjności również niezadowalające.

Barierą wydaje się raczej nie sama konstrukcja instrumentów wsparcia, ale niedostateczny potencjał polskich MSP do realizacji innowacji przełomowych i dominująca potrzeba unowocześnienia posiadanych środków trwałych. Wsparcie z RPI trafiło głównie do firm małych i średnich (łącznie 81% środków). W porównaniu z populacją firm tej wielkości w Polsce, o wsparcie aplikował stosunkowo duży odsetek firm małych (ok. 5%) i średnich (ok. 10%). Biorąc pod uwagę odsetek firm innowacyjnych w tych dwóch kategoriach wielkości firm w Polsce (12% przemysłowych firm małych i 26% firm średnich wprowadziło innowacje produktowe w latach 2016-2018) można szacować, że prawie co druga innowacyjna firma mała, lub średnia aplikowała do RPI w ramach CT3. To musiało mieć wpływ na niedostateczną podaż odpowiedniej jakości projektów w konkursach organizowanych w regionach.

### Adekwatność formy wsparcia

Podstawowym instrumentem wsparcia, z jakiego mogły skorzystać firmy w ramach RPI w CT3 była dotacja. Wykorzystanie innych form takich jak np. pomoc zwrotna, było bardzo ograniczone (zdecydowały się na nie nieliczne województwa) i zaczęły być one stosowane dopiero w ostatnich naborach – ich wnioskodawcy i beneficjenci nie byli objęci niniejszym badaniem.

W każdym z województw RPI oferowana w ramach CT3 jest ukierunkowana na przedsięwzięcia innowacyjne, czyli takie, które charakteryzują się ponadstandardowym poziomem ryzyka. Im jest on wyższy, tym bardziej uzasadnione jest stosowanie instrumentów, które pozwalają na minimalizację tego ryzyka. Za takie należy uznać przede wszystkim dotacje oraz wejścia kapitałowe.

Dotacja pozwala na obniżenie ryzyka projektu przede wszystkim poprzez dostarczenie bezzwrotnego kapitału na pokrycie części kosztów. Niestety wadą dotacji udzielanych w ramach funduszy strukturalnych jest wysoki poziom obciążeń administracyjnych, zarówno na etapie aplikowania o środki, jak i etapie realizacji projektu. Ta okoliczność w połączeniu z koniecznością dysponowania przez firmę wkładem własnym na realizację projektu (a w praktyce również środkami na zabezpieczanie zaliczek, czy zapewnienie płynności finansowej) sprawia, że dotacje w praktyce stały się instrumentami odpowiednimi przede wszystkim dla firm o stabilnej pozycji finansowej – dysponujących zdolnością kredytową, lub zapasami gotówki.

Zaletą wejść kapitałowych jest niski poziom obciążeń administracyjnych po stronie ostatecznych odbiorców wsparcia (firm, w których są dokonywane inwestycje) oraz brak konieczności wniesienia przez przedsiębiorstwo wkładu własnego do projektu. Minusem jest oczywiście konieczność „podzielenia się” z inwestorem udziałami w firmie. Jak pokazały wyniki ewaluacji pierwszych efektów wsparcia B+R i wdrożeń w ramach PO IR, skłonność firm do skorzystania z tej formy wsparcia jest bardzo niewielka, co zapewne wynika właśnie z niechęci firm do oddawania części udziałów zewnętrznym podmiotom<sup>131</sup>. Ponadto instrument służy przede wszystkim wsparciu wysoce innowacyjnych projektów bazujących na wynikach prac B+R. Z tego względu trudno go uznać za alternatywę, która mogłaby być na szeroką skalę zastosowana w trzecim celu tematycznym do

---

<sup>131</sup> Ewaluacja pierwszych efektów wsparcia PO IR w zakresie prac B+R oraz wdrażania wyników prac B+R realizowanych w przedsiębiorstwach; EGO, LB&E; Warszawa 2020 r.

wsparcia inwestycji początkowych. Jak wskazano we wcześniejszych częściach raportu, RPI w mocno ograniczonym zakresie służyła wsparciu projektów bazujących na wynikach prac badawczych.

Obok dotacji i instrumentów kapitałowych regiony mogły skorzystać również z formy wsparcia, jaką jest pożyczka. W praktyce każde województwo przewidziało tego rodzaju instrument finansowy ukierunkowując go przede wszystkim na inwestycje firm w środki trwałe, niekoniecznie związane z podejmowaniem działalności innowacyjnej. Pożyczka z uwagi na konieczność zwrotu zainwestowanego kapitału powiększonego o odsetki w ograniczonym stopniu minimalizuje ryzyko finansowe związane z aktywnością innowacyjną firmy. Równocześnie wśród jej zalet należy uznać brak konieczności dysponowania wkładem własnym oraz relatywnie niewielkie obciążenia administracyjne wynikające z faktu, iż pożyczkobiorcy mają status ostatecznych odbiorców wsparcia a nie beneficjentów.

Biorąc pod uwagę zaprezentowane wyżej charakterystyki poszczególnych form pomocy, należy stwierdzić, że postawienie na formę dotacyjną w przypadku wsparcia inwestycji początkowych było co do zasady posunięciem właściwym. Zastosowanie dotacji było uzasadnione w szczególności w tych województwach, w których przywiązywano dużą wagę do poziomu innowacyjności dofinansowywanych projektów, koncentrując się na tych, które polegają na wdrożeniu wyników prac B+R, lub tych, które dotyczyły innowacji przynajmniej w skali regionalnej. Wątpliwości może budzić dotacyjne wspieranie innowacji jedynie w skali firmy, a takie przypadki również miały miejsce. Projekty tego rodzaju z pewnością charakteryzują się niskim ryzykiem biznesowym, a zgodnie z zapisami Umowy Partnerstwa środki EFSI nie powinny być angażowane w formie dotacji w celu wsparcia tego rodzaju przedsięwzięć. Z drugiej strony stosowane w niektórych regionach relatywnie niskie wymogi dotyczące poziomu innowacyjności projektów znajdowały swoje oparcie i uzasadnienie w niskiej podaży projektów wysoce innowacyjnych. Postawienie poprzeczki zbyt wysoko stwarzałoby ryzyko niskiego zainteresowania naborami, a w konsekwencji niewykorzystania alokacji. Całkowita rezygnacja z instrumentów dotacyjnych w tych regionach, w których w praktyce wspierano przede wszystkim innowacje imitacyjne pozbawiłaby je ważnego narzędzia kreowania regionalnej polityki gospodarczej. Dystrybucja wsparcia wyłącznie w formule instrumentów finansowych, takich jak np. pożyczki, równałaby się ze znaczącym ograniczeniem swobody Instytucji Zarządzających w określaniu np. kryteriów wyboru projektów, czy oczekiwanych efektów projektów (wyrażanych pod postacią wskaźników). Z punktu widzenia pośredników finansowych dystrybuujących instrumenty kluczowe znaczenie miałyby bowiem rentowność projektów i zdolność finansowa pożyczkobiorcy do spłaty zaciągniętego zobowiązania, a nie innowacyjność projektu, czy jego wpływ na wzrost zatrudnienia.

## 5 REKOMENDACJE

### Wniosek 1

Nie udało się w pełni osiągnąć celu RPI w zakresie stosowania instrumentu dotacyjnego na inwestycję początkową mającą przynieść w efekcie produkt, lub proces o wysokiej innowacyjności.

Niezadawalający poziom innowacyjności zgłaszanych projektów wynika z ciągle niskiego potencjału innowacyjnego polskich przedsiębiorstw i dominującej potrzeby modernizacji środków trwałych.

W większości przypadków celem inwestycji zgłaszanej przez wnioskodawców było podniesienie potencjału konkurencyjnego firmy poprzez obniżkę kosztów wytwarzania, zwiększenie elastyczności produkcji (lepsze i szybsze dopasowanie produktu do oczekiwań klienta dzięki automatyzacji i robotyzacji linii produkcyjnej), zwiększenie skali produkcji (elastyczne reagowanie na zamówienia), wprowadzenie nowego asortymentu produktów (dzięki zastosowaniu nowych lepszych materiałów i technologii wytwarzania), zwiększenie jakości i powtarzalności parametrów produktów (większa wiarygodność u odbiorców), wyeliminowanie poddostawców (którzy stanowią obciążenie kosztowe i nie gwarantują wymaganej jakości), zwiększenie trwałości produktów (dzięki czemu maleją koszty obsługi gwarancyjnej). Te efekty można było najłatwiej i najszybciej uzyskać przez zakup nowoczesnych maszyn i urządzeń, co było, jak pokazały analizy kontryfakcyjne danych GUS, głównym efektem netto RPI w zakresie nakładów na środki trwałe.

Innowacje wiążą się z ryzykiem wdrożenia – nieznaną odpowiedzią rynku na nieznaną produkt/usługę. W przypadku wdrożeń z RPI ta odpowiedź była szybka i pozytywna, co świadczyć może o w istocie niewielkim ryzyku rynkowym zrealizowanych wdrożeń.

Dotacja z RPI zmniejszyła raczej ryzyko finansowe w zakresie przyszłych przepływów finansowych, związanych z wdrożeniem rynkowym efektów projektu inwestycyjnego, znacznie większego niż w sytuacji braku wsparcia.

Beneficjentami dotacji były w większości przypadków firmy małe i średnie, stabilne finansowo, mające dostęp do rynkowego finansowania dłużnego.

### Rekomendacja 1

Rekomenduje się wprowadzenie w szerszym zakresie, w miejsce dotacji, instrumentu łączącego finansowanie komercyjne, dłużne, z dotacją.

Beneficjenci korzystający obecnie najczęściej z dotacji z RPI – większe firmy, stabilne finansowo, mające potrzeby rozwojowe polegające na wdrożeniu innowacji uprzedmiotowionej w postaci najnowocześniejszych maszyn i urządzeń – mogą osiągnąć podobne efekty rozwojowe korzystając z instrumentu wsparcia łączącego wsparcie komercyjne dłużne ze wsparciem dotacyjnym. Pozwala im na to zdolność do zaciągnięcia kredytu bankowego, a zachętą do podjęcia działań proinnowacyjnych jest towarzysząca kredytowi dotacja.

Przykładem takiego instrumentu jest np. działający obecnie w ramach PO IR *Kredyt na innowacje technologiczne* (Poddziałanie 3.2.2). W tym instrumencie kredyt z komercyjnego sektora bankowego uzupełniony jest o dotację ( premia technologiczna) na spłatę części zadłużenia, po osiągnięciu określonych w umowie dotacyjnej wskaźników. Przewagami tego instrumentu nad instrumentem czysto dotacyjnym są:



- Brak konieczności oceny wykonalności finansowej projektu – tym aspektem oceny zajmują się banki współpracujące;
- Szeroki dostęp do instrumentu wsparcia – instrument dystrybuowany jest przez sieć placówek bankowych banków współpracujących;
- Brak kosztownych działań promocyjno-informacyjnych – banki współpracujące dbają o promocję, bowiem jednocześnie sprzedają swój produkt finansowy – kredyt. Niektóre banki postrzegają kredyt technologiczny jako instrument pozyskiwania (lub utrwalania) współpracy z sektorem innowacyjnych firm;
- Zmniejszenie obciążeń administracyjnych po stronie beneficjenta i instytucji udzielającej dotacji – monitoring wydatków jest odpowiedzialnością banków współpracujących.

W chwili obecnej oferta kredytu na innowacje technologiczne ma do pewnego stopnia charakter konkurencyjny wobec oferty poszczególnych RPO – obejmuje te same typy projektów i beneficjentów, a wielkość wsparcia dotacyjnego pokrywa zakres wsparcia udzielanego w ramach RPI. Podobne są ich efekty w zakresie innowacyjności osiągniętych rezultatów, polegające głównie na innowacjach „uprzedmiotowionych” w nowoczesnych maszynach i urządzeniach<sup>132</sup>. Należy przy tym zauważyć, że, jak wynika z badania, montaż finansowy typowego projektu dotacyjnego z RPI firm większych jest w zasadzie podobny – realizacja projektu jest wspomagana kredytem komercyjnym, czy to w postaci kredytów pomostowych, czy też kredytów na pokrycie części wkładu własnego.

#### Wniosek 2

Sytuacja opisana we wniosku nr 1 i płynące z niej rekomendacje zastąpienia instrumentu dotacyjnego instrumentem łączącym komercyjne finansowanie bankowe z „premią technologiczną” w postaci dotacji dotyczy sytuacji, w których wdrażana innowacja ma charakter technologii uprzedmiotowionej w postaci nowoczesnych maszyn i urządzeń.

Jednak, jak wynika z przeprowadzonych analiz, potrzebny jest również instrument wsparcia pozwalający na finansowanie wdrożenia innowacji o charakterze przełomowym i/lub bazujący na wynikach prac B+R zawierających duży ładunek nowej wiedzy.

W przypadku RPI założenia logiki interwencji w tym zakresie nie spełniły się ze względu na:

- niską podaż projektów na odpowiednim poziomie innowacyjności, wynikającą z niedostatecznego potencjału innowacyjnego MSP,
- trudności w ocenie jakości deklarowanych prac B+R i innowacyjności wdrożeń, przy masowej skali składanych wniosków. Oceniający wnioski nie dysponują skutecznymi, a przy tym racjonalnymi, z punktu widzenia czasu i kosztu procedowania, instrumentami do weryfikacji opisanej we wniosku innowacyjności przedsięwzięcia. Stąd niejednokrotnie innowacyjność dofinansowywanych projektów pozostaje jedynie „na papierze”.

#### Rekomendacja 2

Rekomenduje się pozostawienie instrumentu dotacyjnego o podobnej charakterystyce jak RPI, jednak przy ograniczeniu skali (alokacji) tego instrumentu wsparcia i położeniu dużego nacisku na jakość deklarowanych prac B+R i wdrożeń.

<sup>132</sup> Analiza porównawcza instrumentów w ramach działania 3.2. PO IR Wsparcie wdrożeń wyników prac B+R, MIR, 2018, s. 80.

Zmniejszona alokacja i kryteria ograniczające napływ projektów o niskiej innowacyjności powinny być dostosowane do rzeczywistej, znacznie mniejszej, niż to założono w obecnej perspektywie finansowej, podaży projektów wysoce innowacyjnych w regionach.

Zmniejszona podaż projektów pozwoli na zastosowanie znacznie bardziej wiarygodnych metod oceny innowacyjności zgłaszanych wdrożeń. Można tu wykorzystać doświadczenia PO IR w stosowaniu paneli ekspertów do oceny wniosków o dofinansowanie. Panele ekspertów zwiększają koszt i pracochłonność oceny wniosku, ale mogą być wykonalne i efektywne w selekcji projektów najlepiej wpisujących się w cele programu przy mniejszej liczbie wniosków.

Instrument ten będzie komplementarny do bardziej „masowego” (większa alokacja) instrumentu wsparcia opisanego w rekomendacji nr 1.

### Wniosek 3

Koszty aplikowania i prefinansowania projektu są zbyt duże dla przeciętnej firmy mikro. Ponadto system wdrażania, w trosce o bezpieczeństwo środków publicznych i osiągnięcie celów programu faworyzuje firmy większe o większym potencjale finansowym, które dają większą szansę na zrealizowanie inwestycji z sukcesem rynkowym. W efekcie współczynnik sukcesu firm mikro jest najmniejszy – tylko co trzecia firma mikro z tych, które złożyły wnioski, otrzymuje dotację, gdy tymczasem w przypadku przedsiębiorstw małych i średnich jest to co drugi wnioskodawca. Mediana wartości projektu realizowanego przez firmy mikro wynosiła 1,28 mln zł, przy średnim dofinansowaniu na poziomie 46%, co oznacza średnie dofinansowanie na poziomie 500 - 600 tys. zł. Taką kwotę dofinansowania można uzyskać również w ramach pomocy *de minimis*.

### Rekomendacja 3

Firmy mikro są w największym stopniu narażone na niesprawność rynku w zakresie dostępu do finansowania dłużnego. Dlatego nie będą mogły powszechnie skorzystać z instrumentu opisanego w rekomendacji nr 1. Proponuje się pozostawienie instrumentu dotacyjnego na inwestycje początkowe, dla firm mikro i firm o niewielkim stażu rynkowym, który byłby sprofilowany pod potrzeby inwestycyjne firm mikro (ograniczona maksymalna wysokość dofinansowania do kwoty 1,5 do 2 mln zł). Wsparcie udzielane byłoby głównie w ramach pomocy *de minimis* i opcjonalnie - dla zainteresowanych wnioskodawców i większych kwot dofinansowania – z regionalnej pomocy inwestycyjnej.

Jednocześnie firmy mikro o odpowiednim potencjale finansowym nie byłyby wykluczone z korzystania z instrumentów opisanych w rekomendacji 1 i 2. Instrument dla firm mikro byłby z nimi komplementarny.

Pełne instrumentarium dla firm mikro powinno także przewidywać instrument finansowy – pożyczkowy - zmniejszający utrudnienia w dostępie firm mikro do finansowania dłużnego.

### Wniosek 4

Instrumenty wsparcia finansowane z RPI w regionalnych programach operacyjnych w ramach CT3 wykazują bardzo duży efekt dźwigni – mobilizują kilkukrotnie większe środki prywatne, zwiększając skalę nakładów inwestycyjnych beneficjentów.

Jednym z instrumentów wpływających na zwiększenie tej skali są preferencje punktowe za dodatkowy wkład własny przyznawane na etapie oceny wniosków o dofinansowanie. Rozwiązanie zastosowały prawie wszystkie województwa, ale nie wszystkie były skuteczne. Powodem jest

niedostateczna waga dodatkowych punktów w łącznej punktacji. Nie zawsze bowiem premia w postaci dodatkowych punktów w ocenie równoważy koszt dodatkowo zaangażowanych środków.

#### Rekomendacja 4

Przykład rozwiązania zastosowanego w województwie podlaskim, gdzie za 20% dodatkowego wkładu własnego w koszty kwalifikowalne, można otrzymać 20% punktów w ocenie, pokazuje, że przy tej skali premii mechanizm ten działa. W województwie podlaskim przedsiębiorcy zwiększyli wkład własny średnio o 13 p.p., podczas gdy średnia w kraju (tylko 3 województwa nie zastosowały premii za dodatkowy wkład własny) wyniosła 3 p.p.

#### Wniosek 5

Realna zachęta mająca skłonić potencjalnego beneficjenta do podjęcia większego ryzyka biznesowego związanego z wysoce innowacyjną inwestycją jest istotnie mniejsza, niż przewidziano to w konstrukcji instrumentu (mapa pomocy regionalnej). Jest to skutkiem stosunkowo wysokich kosztów obciążeń administracyjnych związanych z aplikowaniem i realizacją projektów inwestycyjnych w RPI.

#### Rekomendacja 5

Należy zmniejszać koszty administracyjne aplikowania i realizacji projektu inwestycyjnego dofinansowywanego z RPI. Potencjalne obszary redukcji to zmniejszenie kosztów związanych z prefinansowaniem inwestycji:

- Zniesienie wymogu posiadania 100% środków na finansowanie projektu na etapie wnioskowania i podpisywania umowy,
- Wprowadzenie zaliczek, których zabezpieczenia nie przekraczałyby ich wartości,
- Możliwość rozliczania zaliczek w dłuższym niż obecnie terminie,
- Szybsze procedowanie wniosków o płatność.

Inne znaczące koszty administracyjne, jak wynika z badań<sup>133</sup>, dotyczą etapu aplikowania (koszt przygotowania wniosku) i stosowania procedury konkurencyjnej.

#### Wniosek 6

W ramach badania stwierdzono, że sprawne wprowadzanie innowacyjnych rozwiązań ułatwia ekspansję zagraniczną przedsiębiorstwom – był to jednak związek relatywnie słabo odzwierciedlony w kryteriach oceny projektów. Elementem ograniczającym wystąpienie efektu internacjonalizacji jest także brak dostatecznie kompleksowego wsparcia – które obejmowałoby nie tylko wprowadzenie innowacyjnych rozwiązań do oferty, ale także inwestycje w środki trwałe (zwiększające zdolności produkcyjne/usługowe) oraz działania pozwalające na nawiązywanie nowych relacji handlowych z partnerami zagranicznymi.

#### Rekomendacja 6

Po pierwsze, rekomenduje się częstsze łączenie wsparcia na innowacje z preferowaniem rozwoju działalności eksportowej efektów tych innowacji. By to osiągnąć, należałoby odpowiednio sformułować kryteria wyboru projektów. Przykładowo – przedsiębiorstwa wnioskujące o wsparcie w ramach RPI mogłyby być dodatkowo premiowane na etapie oceny za to, że zakładają efekt

---

<sup>133</sup> Ocena kosztów administracyjnych beneficjentów Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój, MIR, 2017.

umiędzynarodowienia. Innym rozwiązaniem mogłoby być również przyznawanie takiej samej liczby punktów projektom nastawionym na innowacje na wysokim poziomie (np. co najmniej kraju), ale nie zakładających efektu internacjonalizacji, jak i projektom zakładającym innowacje na poziomie niższym niż krajowy, ale w połączeniu z rozwojem/rozpoczęciem działalności eksportowej tych rozwiązań. Po drugie, w przyszłości zaleca się promowanie i premiowanie kompleksowego wsparcia w ramach projektów – tj. obejmujące wsparcie inwestycyjne (np. zwiększające potencjał produkcyjny/usługowy przedsiębiorstwa – skalę działalności) połączone ze wsparciem w zakresie internacjonalizacji (misje, targi) i dodatkowo uzupełnione wsparciem doradczym/szkoleniowym – zarówno dla kadry zarządzającej, jak i głównych pracowników – w zakresie internacjonalizacji.

## 6 TABELA REKOMENDACJI

L.p.	Treść wniosku (z nr strony)	Treść rekomendacji	Adresat rekomendacji	Sposób wdrożenia	Termin wdrożenia (kwartał)	Klasa rekomendacji	Obszar tematyczny
1.	Nie udało się w pełni osiągnąć celu RPI w zakresie stosowania instrumentu dotacyjnego na inwestycję początkową mającą przynieść w efekcie produkt, lub proces o wysokiej innowacyjności. Niezadowalający poziom innowacyjności zgłaszanych projektów wynika z ciągle niskiego potencjału innowacyjnego polskich przedsiębiorstw i dominującej potrzeby modernizacji środków trwałych. Beneficjentami dotacji były w większości przypadków firmy małe i średnie, stabilne finansowo, mające dostęp do rynkowego finansowania dłużnego.	Rekomenduje się wprowadzenie w szerszym zakresie, w miejsce dotacji, instrumentu łączącego finansowanie komercyjne, dłużne w połączeniu z dotacją.	IZ/IP RPO	Przeznaczenie znaczącej kwoty alokacji na instrument łączący kredyt z komercyjnego sektora bankowego uzupełniony o dotację (premia technologiczna) na spłatę części zadłużenia, po osiągnięciu określonych w umowie dotacyjnej wskaźników.	W nowej perspektywie finansowej	Programowa strategiczna	Przedsiębiorczość
2.	Jest zapotrzebowanie na instrument wsparcia pozwalający na finansowanie wdrożenia innowacji o charakterze przełomowym i/lub bazujący na wynikach prac B+R zawierających duży ładunek nowej	Rekomenduje się pozostawienie instrumentu dotacyjnego o podobnej charakterystyce jak RPI, jednak przy ograniczeniu skali (alokacji) tego	IZ/IP RPO	Zmniejszona alokacja i kryteria ograniczające napływ projektów o niskiej innowacyjności powinny być dostosowane do rzeczywistej, znacznie	W nowej perspektywie finansowej	Programowa strategiczna	Przedsiębiorczość

	<p>wiedzy.</p> <p>Założenia logiki interwencji RPI w tym zakresie nie spełniły się ze względu na:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• niską podaż projektów na odpowiednim poziomie innowacyjności, wynikającą z niedostatecznego potencjału innowacyjnego MSP,</li> <li>• trudności w ocenie jakości deklarowanych prac B+R i innowacyjności wdrożeń, przy dużej liczbie składanych wniosków.</li> </ul>	<p>instrumentu wsparcia i położeniu dużego nacisku na jakość deklarowanych prac B+R i wdrożeń.</p>		<p>mniejszej, niż to założono w obecnej perspektywie finansowej, podaży projektów wysoce innowacyjnych w regionach. Zmniejszona podaż projektów pozwoli na zastosowanie znacznie bardziej wiarygodnych metod oceny innowacyjności zgłaszanych wdrożeń (panele ekspertów). Instrument ten będzie komplementarny do bardziej „masowego” (większa alokacja) instrumentu wsparcia opisanego w rekomendacji nr 1.</p>			
3.	<p>Koszty aplikowania i prefinansowania projektu są zbyt duże dla przeciętnej firmy mikro. Ponadto system wdrażania, w trosce o bezpieczeństwo środków publicznych i osiągnięcie celów programu faworyzuje firmy większe o większym potencjale finansowym, co daje większą szansę na zrealizowanie inwestycji z sukcesem rynkowym. W</p>	<p>Proponuje się pozostawienie instrumentu dotacyjnego na inwestycje początkowe, dla firm mikro i firm o niewielkim stażu rynkowym.</p>	IZ/IP RPO	<p>Instrument byłby sprofilowany pod potrzeby inwestycyjne firm mikro (ograniczona maksymalna wysokość dofinansowania do kwoty 1,5 do 2 mln zł). Wsparcie udzielane byłoby głównie w ramach pomocy de minimis i opcjonalnie – dla zainteresowanych</p>	<p>W nowej perspektywie finansowej</p>	<p>Programowa strategiczna</p>	<p>Przedsiębiorczość</p>

	<p>efekcie współczynnik sukcesu firm mikro jest najmniejszy w porównaniu z firmami małymi i średnimi. Firmy mikro realizują stosunkowo małe projekty (mediana 1,28 mln zł).</p> <p>Firmy mikro są w największym stopniu narażone na niesprawność rynku w zakresie dostępu do finansowania dłużnego. Dlatego nie będą mogły powszechnie skorzystać z instrumentu opisanego w rekomendacji nr 1.</p>			<p>wnioskodawców i większych kwot dofinansowania, z RPI.</p> <p>Jednocześnie firmy mikro o odpowiednim potencjale finansowym nie byłyby wykluczone z korzystania z instrumentów opisanych w rekomendacji 1 i 2.</p> <p>Instrument dla firm mikro byłby komplementarny z nimi.</p>			
4.	<p>Instrumenty wsparcia finansowane z RPI w RPO w ramach CT3 wykazują bardzo duży efekt dźwigni – mobilizują kilkukrotnie większe środki prywatne zwiększające skalę nakładów inwestycyjnych beneficjentów.</p> <p>Jednym z instrumentów wpływających na zwiększenie tej skali są preferencje punktowe za dodatkowy wkład własny na etapie oceny wniosków o dofinansowanie. Rozwiązanie zastosowały prawie wszystkie województwa, ale nie wszystkie były skuteczne. Powodem jest niedostateczna waga dodatkowych punktów w łącznej</p>	Należy stosować preferencje dla dodatkowego wkładu własnego o odpowiedniej wadze punktowej.	IZ/IP RPO	Preferencje za dodatkowy wkład własny muszą mieć odpowiednią wagę aby były skuteczne. Zasada 1% dodatkowego wkładu własnego w koszty kwalifikowalne za 1% dodatkowych punktów w ocenie różnicującej projekty sprawdziła się np. w województwie podlaskim w obecnej perspektywie finansowej.	W najbliższym możliwym terminie	Programowa operacyjna	Przedsięwzięcie

	punktacji. Nie zawsze bowiem premia w postaci dodatkowych punktów w ocenie równoważy koszt dodatkowo zaangażowanych środków.						
5.	Realna zachęta mająca skłonić potencjalnego beneficjenta do podjęcia większego ryzyka biznesowego związanego z wysoce innowacyjną inwestycją jest istotnie mniejsza, niż przewidziano (mapa pomocy regionalnej). Jest to skutkiem stosunkowo wysokich kosztów obciążeń administracyjnych związanych z aplikowaniem i realizacją projektów inwestycyjnych w RPI.	Należy zmniejszać koszty administracyjne aplikowania i realizacji projektu inwestycyjnego dofinansowywanego z RPI.	IZ/IP RPO	<p>Potencjalne obszary redukcji kosztów administracyjnych to:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• zniesienie wymogu posiadania 100% środków na finansowanie projektu na etapie wnioskowania i podpisywania umowy,</li> <li>• wprowadzenie zaliczek, których zabezpieczenia nie przekraczałyby ich wartości,</li> <li>• możliwość rozliczania zaliczek w dłuższym niż obecnie terminie,</li> <li>• szybsze procedowanie wniosków o płatność</li> <li>• uproszczenie wniosku o dofinansowanie, uproszczenie procedury konkurencyjnej.</li> </ul>	W najbliższym możliwym terminie	Programowa operacyjna	Przedsięwzięcie



6.	<p>W ramach badania stwierdzono, że sprawne wprowadzanie innowacyjnych rozwiązań ułatwia ekspansję zagraniczną przedsiębiorstwom – był to jednak związek relatywnie słabo odzwierciedlony w kryteriach oceny projektów. Elementem ograniczającym wystąpienie efektu internacjonalizacji jest także brak dostatecznie kompleksowego wsparcia – które obejmowałoby nie tylko wprowadzenie innowacyjnych rozwiązań do oferty, ale także inwestycje w środki trwałe oraz działania pozwalające na nawiązywanie nowych relacji handlowych z partnerami zagranicznymi.</p>	<p>Rekomenduje się:</p> <p>1/ łączenie wsparcia na innowacje z premiowaniem rozwoju działalności eksportowej tych innowacyjnych rozwiązań;</p> <p>2/ zaprojektowanie kompleksowego wsparcia w ramach projektów.</p>	IZ/IP RPO	<p>1/ Należy odpowiednio sformułować kryteria wyboru projektów.</p> <p>Przykładowo - przedsiębiorstwa wnioskujące o wsparcie w ramach RPI mogłyby być dodatkowo premiowane na etapie oceny za to, że zakładają efekt umiędzynarodowienia (bez względu na poziom wdrażanych innowacji); innym rozwiązaniem mogłoby być również przyznawanie takiej samej liczby punktów projektom nastawionym na innowacje na wysokim poziomie (np. co najmniej kraju), ale nie zakładającym efektu internacjonalizacji, jak i projektom zakładającym innowacje na poziomie niższym niż krajowy, ale w połączeniu z rozwojem/ rozpoczęciem działalności eksportowej tych rozwiązań. Efekty</p>	W nowej perspektywie finansowej	Programowa operacyjna	Przedsiębiorczość
----	--	---	-----------	---	---------------------------------	-----------------------	-------------------

				<p>dodatkowe w zakresie internacjonalizacji powinny być monitorowane za pomocą wskaźników produktu i/lub rezultatu.</p> <p>2/ Wprowadzenie osobnych działań, lub typów projektów obejmujących wsparcie inwestycyjne (np. zwiększające potencjał produkcyjny/usługowy przedsiębiorstwa – skalę działalności) połączone ze wsparciem w zakresie internacjonalizacji (misje, targi) i dodatkowo uzupełnione wsparciem doradczym/ szkoleniowym – zarówno dla kadry zarządzającej, jak i głównych pracowników – w zakresie internacjonalizacji.</p>			
--	--	--	--	--	--	--	--

## 7 ZAŁĄCZNIKI

### 7.1 Charakterystyka beneficjentów instrumentów wsparcia CT3 w RPO 2014-2020 - tabele

Tabela 28 Podział projektów ze względu na formę prawną beneficjentów RPI – ogółem oraz w podziale na poszczególne RPO

N	3269	373	108	49	193	359	127	102	24	91	159	219	602	8	271	420	164
Forma prawna	Ogółem	RPDS	RPKP	RPLB	RPLD	RPLU	RPMA	RPMP	RPOP	RPPD	RPPK	RPPM	RPSL	RPSW	RPWM	RPWP	RPZP
osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą - małe przedsiębiorstwo	16,3%	23,6%	21,3%	10,2%	22,8%	13,9%	18,9%	14,7%	4,2%	16,5%	17,0%	11,0%	14,0%	25,0%	14,8%	16,7%	12,2%
osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą - mikroprzedsiębiorstwo	14,7%	18,8%	21,3%	8,2%	6,7%	18,1%	10,2%	3,9%	4,2%	5,5%	15,7%	15,1%	12,0%	25,0%	18,8%	18,1%	14,0%
spółki z o.o. - średnie przedsiębiorstwo	14,6%	10,7%	8,3%	18,4%	13,0%	9,5%	16,5%	21,6%	20,8%	16,5%	15,7%	12,8%	20,8%	12,5%	13,3%	11,7%	20,1%
spółki z o.o. - małe przedsiębiorstwo	13,7%	12,1%	11,1%	16,3%	12,4%	13,1%	15,0%	14,7%	8,3%	8,8%	17,6%	14,6%	15,6%	0,0%	15,5%	11,7%	14,6%
spółki z o.o. - mikroprzedsiębiorstwo	8,7%	8,0%	12,0%	0,0%	1,0%	24,5%	5,5%	5,9%	4,2%	3,3%	4,4%	12,3%	5,6%	0,0%	8,1%	6,9%	9,8%
spółki jawne - małe przedsiębiorstwo	5,5%	5,9%	1,9%	2,0%	9,8%	3,1%	6,3%	4,9%	8,3%	14,3%	7,5%	5,5%	4,3%	0,0%	3,0%	7,1%	4,9%
osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą - średnie przedsiębiorstwo	4,1%	1,1%	4,6%	12,2%	9,3%	3,1%	7,9%	3,9%	4,2%	8,8%	3,8%	2,3%	2,5%	12,5%	5,2%	4,8%	3,0%

N	3269	373	108	49	193	359	127	102	24	91	159	219	602	8	271	420	164
Forma prawna	Ogółem	RPDS	RPKP	RPLB	RPLD	RPLU	RPMA	RPMP	RPOP	RPPD	RPPK	RPPM	RPSL	RPSW	RPWM	RPWP	RPZP
spółki komandytowe - średnie przedsiębiorstwo	4,1%	2,1%	1,9%	12,2%	4,7%	0,6%	4,7%	10,8%	8,3%	6,6%	5,0%	1,8%	4,5%	0,0%	4,8%	4,8%	5,5%
spółki cywilne prowadzące działalność na podstawie umowy zawartej zgodnie z K.C. - małe przedsiębiorstwo	3,8%	4,3%	3,7%	4,1%	3,1%	2,8%	3,9%	5,9%	8,3%	2,2%	5,0%	5,0%	4,0%	0,0%	4,8%	2,6%	1,8%
spółki komandytowe - małe przedsiębiorstwo	3,2%	2,1%	2,8%	2,0%	3,6%	1,4%	1,6%	3,9%	4,2%	3,3%	1,3%	4,6%	2,7%	12,5%	2,2%	6,2%	4,9%
spółki jawne - średnie przedsiębiorstwo	2,5%	1,1%	2,8%	6,1%	5,2%	1,9%	3,1%	3,9%	4,2%	4,4%	1,3%	2,3%	3,0%	12,5%	2,6%	2,1%	0,0%
spółki akcyjne - średnie przedsiębiorstwo	2,5%	1,3%	1,9%	2,0%	4,1%	1,9%	2,4%	1,0%	4,2%	4,4%	1,9%	2,3%	4,3%	0,0%	0,0%	2,6%	2,4%
spółki cywilne prowadzące działalność na podstawie umowy zawartej zgodnie z K.C. - mikroprzedsiębiorstwo	2,2%	4,0%	2,8%	4,1%	1,0%	2,5%	0,8%	1,0%	0,0%	1,1%	1,3%	3,2%	3,2%	0,0%	1,5%	1,2%	1,2%
spółki jawne - mikroprzedsiębiorstwo	1,1%	2,1%	0,0%	0,0%	1,6%	0,6%	1,6%	0,0%	4,2%	2,2%	0,6%	2,3%	0,7%	0,0%	1,8%	0,7%	0,0%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych przekazanych przez Zamawiającego (dane SL2014 oraz SUDOP – stan z 12.02.2020r.). W tabeli pokazano tylko te kategorie, których udział w kategorii „Ogółem” wyniósł minimum 1,0%. W powyższej tabeli zastosowano formatowanie warunkowe w kolumnach. Kolorem zielonym oznaczono wartości najwyższe w każdej kolumnie, kolorem czerwonym zaś najniższe.

Tabela 29 Podział projektów ze względu na wielkość przedsiębiorstw będących beneficjentami RPI – ogółem oraz w podziale na poszczególne RPO

N	3269	373	108	49	193	359	127	102	24	91	159	219	602	8	271	420	164
	Ogółem	RPDS	RPKP	RPLB	RPLD	RPLU	RPMA	RPMP	RPOP	RPPD	RPPK	RPPM	RPSL	RPSW	RPWM	RPWP	RPZP
Małe przedsiębiorstwa	43,5%	49,1%	41,7%	34,7%	52,3%	34,8%	45,7%	46,1%	33,3%	45,1%	50,3%	41,6%	41,5%	37,5%	42,1%	45,5%	40,9%
Mikroprzedsiębiorstwa	27,7%	34,3%	37,0%	12,2%	10,9%	47,1%	19,7%	11,8%	12,5%	12,1%	22,0%	34,7%	22,4%	25,0%	31,7%	27,4%	25,0%
Średnie przedsiębiorstwa	28,3%	16,4%	20,4%	51,0%	36,3%	17,8%	34,6%	41,2%	50,0%	42,9%	27,7%	21,5%	35,9%	37,5%	26,2%	26,7%	32,9%
Inne (spółdzielnie, izby gospodarcze, stowarzyszenia, fundacje)	0,5%	0,3%	0,9%	2,0%	0,5%	0,3%	0,0%	1,0%	4,2%	0,0%	0,0%	2,3%	0,2%	0,0%	0,0%	0,5%	1,2%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych przekazanych przez Zamawiającego (dane SL2014 oraz SUDOP – stan z 12.02.2020r.). W powyższej tabeli zastosowano formatowanie warunkowe w kolumnach. Kolorem zielonym oznaczono wartości najwyższe w każdej kolumnie, kolorem czerwonym zaś najniższe.

Tabela 30 Podział projektów ze względu na sekcje PKD – ogółem oraz w podziale na poszczególne RPO

N	3269	373	108	49	193	359	127	102	24	91	159	219	602	8	271	420	164
	Ogółem	RPDS	RPKP	RPLB	RPLD	RPLU	RPMA	RPMP	RPOP	RPPD	RPPK	RPPM	RPSL	RPSW	RPWM	RPWP	RPZP
Przetwórstwo przemysłowe	57,8%	58,7%	43,5%	4,1%	83,4%	49,6%	67,7%	85,3%	50,0%	84,6%	66,7%	37,9%	55,3%	50,0%	46,1%	61,4%	68,3%
Handel hurtowy i detaliczny; naprawa pojazdów samochodowych, włączając motocykle	8,3%	6,4%	12,0%	0,0%	5,2%	7,2%	4,7%	2,9%	16,7%	8,8%	10,1%	9,1%	7,8%	37,5%	14,0%	9,3%	8,5%
Opieka zdrowotna i pomoc społeczna	5,9%	10,5%	7,4%	0,0%	2,6%	5,6%	0,0%	1,0%	4,2%	0,0%	0,6%	12,8%	9,3%	0,0%	3,7%	5,5%	0,6%
Informacja i komunikacja	5,6%	2,4%	5,6%	0,0%	3,1%	17,3%	3,1%	2,0%	4,2%	0,0%	2,5%	11,9%	6,5%	0,0%	2,6%	2,4%	3,7%
Budownictwo	4,8%	4,8%	4,6%	0,0%	2,1%	6,1%	6,3%	3,9%	8,3%	3,3%	8,8%	4,1%	4,7%	12,5%	2,6%	5,7%	4,3%
Działalność profesjonalna, naukowa i techniczna	4,7%	6,2%	9,3%	0,0%	0,5%	7,2%	5,5%	1,0%	0,0%	2,2%	3,1%	13,2%	2,8%	0,0%	3,0%	5,5%	1,8%
Działalność związana z zakwaterowaniem i usługami	1,9%	1,3%	0,9%	0,0%	0,0%	0,8%	1,6%	0,0%	12,5%	0,0%	0,6%	1,4%	0,2%	0,0%	11,8%	1,2%	3,0%

N	3269	373	108	49	193	359	127	102	24	91	159	219	602	8	271	420	164
	Ogółem	RPDS	RPKP	RPLB	RPLD	RPLU	RPMA	RPMP	RPOP	RPPD	RPPK	RPPM	RPSL	RPSW	RPWM	RPWP	RPZP
gastronomicznymi																	
Działalność w zakresie usług administrowania i działalność wspierająca	1,6%	2,4%	2,8%	0,0%	0,0%	0,6%	3,1%	1,0%	0,0%	0,0%	2,5%	2,7%	1,3%	0,0%	1,1%	2,4%	1,2%
Rolnictwo, leśnictwo, łowiectwo i rybactwo	1,1%	1,6%	3,7%	0,0%	0,0%	0,8%	0,8%	2,0%	0,0%	0,0%	0,0%	1,8%	0,0%	0,0%	3,7%	1,0%	0,6%
Działalność związana z kulturą, rozrywką i rekreacją	1,0%	0,5%	0,9%	0,0%	0,0%	1,4%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,9%	0,7%	0,0%	2,2%	1,4%	3,7%
Brak danych	3,3%	0,3%	2,8%	95,9%	2,1%	0,0%	1,6%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	1,4%	7,6%	0,0%	0,0%	0,0%	1,8%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych przekazanych przez Zamawiającego (dane SL2014 oraz SUDOP – stan z 12.02.2020r.). W tabeli pokazano tylko te kategorie, których udział w kategorii „Ogółem” wyniósł minimum 1,0%. W powyższej tabeli zastosowano formatowanie warunkowe w kolumnach. Kolorem zielonym oznaczono wartości najwyższe w każdej kolumnie, kolorem czerwonym zaś najniższe.

Tabela 31 Podział projektów ze względu na działy PKD (w ramach sekcji C) – ogółem oraz w podziale na poszczególne RPO

N	1890	219	47	2	161	178	86	87	12	77	106	83	333	4	125	258	112
	Ogółem	RPDS	RPKP	RPLB	RPLD	RPLU	RPMA	RPMP	RPOP	RPPD	RPPK	RPPM	RPSL	RPSW	RPWM	RPWP	RPZP
Produkcja metalowych wyrobów gotowych, z wyłączeniem maszyn i urządzeń	24,0%	34,7%	23,4%	0,0%	11,2%	16,3%	18,6%	25,3%	16,7%	14,3%	39,6%	32,5%	24,0%	50,0%	16,0%	29,5%	19,6%
Produkcja wyrobów z gumy i tworzyw sztucznych	13,3%	9,6%	21,3%	0,0%	8,7%	16,3%	9,3%	12,6%	25,0%	14,3%	12,3%	18,1%	17,1%	0,0%	5,6%	13,2%	17,0%
Produkcja maszyn i urządzeń, gdzie indziej niesklasyfikowana	9,4%	11,4%	4,3%	0,0%	14,9%	9,6%	5,8%	6,9%	25,0%	10,4%	8,5%	4,8%	11,4%	0,0%	6,4%	5,8%	11,6%
Produkcja wyrobów z pozostałych mineralnych surowców niemetalicznych	6,0%	8,2%	6,4%	0,0%	4,3%	7,3%	10,5%	3,4%	0,0%	10,4%	7,5%	2,4%	4,5%	0,0%	8,8%	4,7%	3,6%
Produkcja wyrobów z drewna oraz korka, z wyłączeniem mebli; produkcja wyrobów ze słomy i materiałów używanych do wyplatania	5,9%	5,0%	0,0%	0,0%	2,5%	7,9%	4,7%	8,0%	16,7%	10,4%	4,7%	3,6%	2,7%	0,0%	12,0%	8,5%	7,1%
Produkcja mebli	5,2%	3,7%	8,5%	0,0%	0,6%	4,5%	0,0%	4,6%	8,3%	5,2%	2,8%	6,0%	3,0%	0,0%	12,0%	12,0%	4,5%
Produkcja artykułów spożywczych	5,0%	2,7%	6,4%	0,0%	5,6%	8,4%	7,0%	9,2%	8,3%	5,2%	5,7%	1,2%	3,3%	0,0%	8,8%	3,9%	3,6%
Poligrafia i reprodukcja zapisanych	4,2%	4,6%	4,3%	50,0%	1,9%	2,8%	8,1%	0,0%	0,0%	6,5%	1,9%	2,4%	6,3%	0,0%	2,4%	6,2%	1,8%



N	1890	219	47	2	161	178	86	87	12	77	106	83	333	4	125	258	112
	Ogółem	RPDS	RPKP	RPLB	RPLD	RPLU	RPMA	RPMP	RPOP	RPPD	RPPK	RPPM	RPSL	RPSW	RPWM	RPWP	RPZP
nośników informacji																	
Produkcja papieru i wyrobów z papieru	4,1%	2,7%	8,5%	0,0%	4,3%	1,7%	8,1%	10,3%	0,0%	3,9%	2,8%	0,0%	4,2%	0,0%	4,8%	3,1%	6,3%
Pozostała produkcja wyrobów	3,6%	2,7%	0,0%	0,0%	5,6%	7,3%	1,2%	3,4%	0,0%	3,9%	0,0%	9,6%	4,8%	0,0%	3,2%	1,6%	0,9%
Produkcja wyrobów tekstylnych	2,6%	2,3%	2,1%	50,0%	14,9%	1,1%	0,0%	1,1%	0,0%	0,0%	0,9%	1,2%	2,1%	0,0%	2,4%	1,2%	0,0%
Produkcja chemikaliów i wyrobów chemicznych	2,6%	1,4%	0,0%	0,0%	7,5%	3,4%	4,7%	1,1%	0,0%	1,3%	0,9%	2,4%	1,8%	0,0%	2,4%	2,3%	3,6%
Produkcja pojazdów samochodowych, przyczep i naczep, z wyłączeniem motocykli	2,3%	1,4%	0,0%	0,0%	2,5%	2,8%	4,7%	1,1%	0,0%	5,2%	1,9%	1,2%	2,1%	25,0%	0,8%	2,3%	3,6%
Naprawa, konserwacja i instalowanie maszyn i urządzeń	2,2%	2,3%	0,0%	0,0%	1,9%	2,2%	2,3%	0,0%	0,0%	0,0%	3,8%	2,4%	1,5%	0,0%	3,2%	1,6%	8,0%
Produkcja urządzeń elektrycznych	2,1%	2,3%	4,3%	0,0%	1,9%	0,6%	1,2%	3,4%	0,0%	0,0%	2,8%	2,4%	3,0%	0,0%	3,2%	1,2%	1,8%
Produkcja metali	1,6%	0,5%	2,1%	0,0%	0,6%	0,6%	3,5%	2,3%	0,0%	5,2%	1,9%	1,2%	3,3%	25,0%	0,0%	0,4%	0,9%
Produkcja komputerów, wyrobów elektronicznych i optycznych	1,6%	2,3%	4,3%	0,0%	3,1%	2,8%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	2,4%	0,9%	0,0%	2,4%	1,2%	1,8%
Produkcja odzieży	1,3%	0,0%	2,1%	0,0%	5,6%	0,6%	5,8%	0,0%	0,0%	3,9%	0,0%	0,0%	0,6%	0,0%	2,4%	0,0%	0,9%

N	1890	219	47	2	161	178	86	87	12	77	106	83	333	4	125	258	112
	Ogółem	RPDS	RPKP	RPLB	RPLD	RPLU	RPMA	RPMP	RPOP	RPPD	RPPK	RPPM	RPSL	RPSW	RPWM	RPWP	RPZP
Produkcja napojów	1,1%	1,8%	0,0%	0,0%	0,6%	0,6%	2,3%	3,4%	0,0%	0,0%	0,0%	1,2%	1,5%	0,0%	0,8%	0,4%	1,8%
Produkcja pozostałego sprzętu transportowego	0,9%	0,0%	2,1%	0,0%	0,0%	1,1%	1,2%	0,0%	0,0%	0,0%	1,9%	2,4%	0,6%	0,0%	2,4%	0,8%	1,8%
Produkcja podstawowych substancji i wyrobów farmaceutycznych oraz leków	0,5%	0,5%	0,0%	0,0%	0,6%	1,7%	0,0%	1,1%	0,0%	0,0%	0,0%	1,2%	0,3%	0,0%	0,0%	0,4%	0,0%
Produkcja skór i wyrobów ze skór wyprawionych	0,4%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,6%	1,2%	2,3%	0,0%	0,0%	0,0%	1,2%	0,9%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Wytwarzanie i przetwarzanie koksu i produktów rafinacji ropy naftowej	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	1,2%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych przekazanych przez Zamawiającego (dane SL2014 oraz SUDOP – stan z stan z 12.02.2020r.).

Procentowanie przeprowadzono w odniesieniu do wszystkich beneficjentów, nie tylko tych z sekcji C. W powyższej tabeli zastosowano formatowanie warunkowe w kolumnach. Kolorem zielonym oznaczono wartości najwyższe w każdej kolumnie, kolorem czerwonym zaś najniższe.

Tabela 32 Dominujący zakres realizowanej interwencji przez beneficjentów – ogółem oraz w podziale na poszczególne RPO

N	3269	373	108	49	193	359	127	102	24	91	159	219	602	8	271	420	164
	Ogółem	RPDS	RPKP	RPLB	RPLD	RPLU	RPMA	RPMP	RPOP	RPPD	RPPK	RPPM	RPSL	RPSW	RPWM	RPWP	RPZP
Ogólne inwestycje produkcyjne w MSP	36,8%	76,9%	97,2%	95,9%	97,9%	79,7%	0,0%	0,0%	0,0%	90,1%	0,0%	0,5%	0,0%	100,0%	18,1%	0,0%	90,9%

N	3269	373	108	49	193	359	127	102	24	91	159	219	602	8	271	420	164
	Ogółem	RPDS	RPKP	RPLB	RPLD	RPLU	RPMA	RPMP	RPOP	RPPD	RPPK	RPPM	RPSL	RPSW	RPWM	RPWP	RPZP
Rozwój działalności MSP, wsparcie przedsiębiorczości i tworzenia przedsiębiorstw (w tym wsparcie dla przedsiębiorstw typu spin-off i spin-out)	36,4%	22,3%	0,0%	0,0%	2,1%	0,3%	79,5%	100,0%	66,7%	1,1%	100,0%	74,4%	0,0%	0,0%	46,9%	99,5%	9,1%
Inwestycje w infrastrukturę, zdolności i wyposażenie w MSP, związane bezpośrednio z działaniami badawczymi i innowacyjnymi	17,5%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	82,9%	0,0%	26,9%	0,0%	0,0%
Usługi i aplikacje TIK dla MSP (w tym handel elektroniczny, e-biznes i sieciowe procesy biznesowe) (...)	6,0%	0,0%	0,0%	4,1%	0,0%	16,7%	1,6%	0,0%	33,3%	0,0%	0,0%	0,0%	17,1%	0,0%	8,1%	0,0%	0,0%
Wsparcie ekologicznych procesów produkcyjnych oraz efektywnego wykorzystywania zasobów w MSP	2,8%	0,8%	1,9%	0,0%	0,0%	0,0%	18,9%	0,0%	0,0%	8,8%	0,0%	25,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Transfer technologii i współpraca między uczelniami a przedsiębiorstwami, z korzyścią	0,4%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	3,3%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%

N	3269	373	108	49	193	359	127	102	24	91	159	219	602	8	271	420	164
	Ogółem	RPDS	RPKP	RPLB	RPLD	RPLU	RPMA	RPMP	RPOP	RPPD	RPPK	RPPM	RPSL	RPSW	RPWM	RPWP	RPZP
głównie dla MSP																	
Infrastruktura biznesowa dla MSP (w tym parki przemysłowe i obiekty)	0,1%	0,0%	0,9%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,2%	0,0%
Rozwój i promocja przedsiębiorstw specjalizujących się w usługach na rzecz gospodarki niskoemisyjnej i odporności na zmiany klimatu (w tym wsparcie takich usług)	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,2%	0,0%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych przekazanych przez Zamawiającego (dane SL2014 oraz SUDOP – stan z stan z 12.02.2020r.). W powyższej tabeli zastosowano formatowanie warunkowe w kolumnach. Kolorem zielonym oznaczono wartości najwyższe w każdej kolumnie, kolorem czerwonym zaś najniższe.

Tabela 33 Typ obszaru realizacji inwestycji – ogółem oraz w podziale na poszczególne RPO

N	3269	373	108	49	193	359	127	102	24	91	159	219	602	8	271	420	164
	Ogółem	RPDS	RPKP	RPLB	RPLD	RPLU	RPMA	RPMP	RPOP	RPPD	RPPK	RPPM	RPSL	RPSW	RPWM	RPWP	RPZP
Duże obszary miejskie (o ludności >50 000 i dużej gęstości zaludnienia)	39,7%	35,1%	58,3%	24,5%	45,1%	43,2%	28,3%	16,7%	20,8%	35,2%	15,1%	54,3%	63,0%	12,5%	25,1%	22,9%	45,1%
Obszary wiejskie (o małej gęstości zaludnienia)	35,0%	31,6%	29,6%	30,6%	34,2%	35,9%	44,1%	48,0%	41,7%	28,6%	62,3%	27,9%	16,8%	75,0%	41,0%	52,4%	27,4%
Małe obszary miejskie (o ludności >5 000 i średniej gęstości zaludnienia)	25,1%	33,2%	12,0%	44,9%	20,7%	20,9%	27,6%	35,3%	37,5%	36,3%	22,6%	17,4%	20,3%	12,5%	32,1%	24,8%	27,4%
Nie dotyczy	0,2%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,5%	0,0%	0,0%	1,8%	0,0%	0,0%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych przekazanych przez Zamawiającego (dane SL2014 oraz SUDOP – stan z stan z 12.02.2020r.). W powyższej tabeli zastosowano formatowanie warunkowe w kolumnach. Kolorem zielonym oznaczono wartości najwyższe w każdej kolumnie, kolorem czerwonym zaś najniższe.

7.2 Poziom realizacji wskaźników produktu i rezultatu – dane dla projektów zakończonych - tabela

Tabela 34 Poziom realizacji wskaźników produktu i rezultatu – dane dla projektów zakończonych

		Wskaźniki produktu			Wskaźniki rezultatu						
		Liczba przedsiębiorstw objętych wsparciem w celu wprowadzenia produktów nowych dla firmy (CI 29)	Liczba przedsiębiorstw objętych wsparciem w celu wprowadzenia produktów nowych dla rynku (CI 28)	Liczba przedsiębiorstw wspartych w zakresie ekoinnowacji [szt.]	Liczba dokonanych zgłoszeń patentowych [szt.]	Liczba uzyskanych patentów [szt.]	Liczba wdrożonych wyników prac B+R [szt.]	Liczba wprowadzonych innowacji nietechnologicznych [szt.]	Liczba wprowadzonych innowacji procesowych [szt.]	Liczba wprowadzonych innowacji produktowych [szt.]	Przychody ze sprzedaży nowych, lub udoskonalonych produktów/procesów [zł]
Ogółem	W. d.	1 502,0	1 412,0	444,0	4,0	1,0	757,0	864,0	1 528,0	2 482,0	1 574 119 283,5
	W. o	1 500,0	1 410,0	443,0	1,0	0,0	717,0	828,0	1 478,0	2 312,0	832 576 113,7
	%	99,9%	99,9%	99,8%	25,0%	0,0%	94,7%	95,8%	96,7%	93,2%	52,9%
RPDS	W. d.	205,0	124,0	106,0	.	.	.	43,0	246,0	347,0	294 396 572,8
	W. o	205,0	124,0	106,0	.	.	.	43,0	239,0	332,0	217 376 930,6
	%	100,0%	100,0%	100,0%	.	.	.	100,0%	97,2%	95,7%	73,8%

		Wskaźniki produktu			Wskaźniki rezultatu						
		Liczba przedsiębiorstw objętych wsparciem w celu wprowadzenia produktów nowych dla firmy (CI 29)	Liczba przedsiębiorstw objętych wsparciem w celu wprowadzenia produktów nowych dla rynku (CI 28)	Liczba przedsiębiorstw wspartych w zakresie ekoinnowacji [szt.]	Liczba dokonanych zgłoszeń patentowych [szt.]	Liczba uzyskanych patentów w [szt.]	Liczba wdrożonych wyników prac B+R [szt.]	Liczba wprowadzonych innowacji nietechnologicznych [szt.]	Liczba wprowadzonych innowacji procesowych [szt.]	Liczba wprowadzonych innowacji produktowych [szt.]	Przychody ze sprzedaży nowych, lub udoskonalonych produktów/procesów [zł]
RPKP	W. d	.	69,0	70,0	.	.	47,0	30,0	70,0	109,0	96 332 498,2
	W. o	.	69,0	69,0	.	.	43,0	29,0	68,0	111,0	50 464 424,8
	%	.	100,0%	98,6%	.	.	91,5%	96,7%	97,1%	101,8%	52,4%
RPLB	W. d	26,0	28,0	18,0	1,0	.	10,0	8,0	31,0	87,0	25 962 490,0
	W. o	26,0	28,0	18,0	0,0	.	7,0	5,0	28,0	74,0	9 904 601,6
	%	100,0%	100,0%	100,0%	0,0%	.	70,0%	62,5%	90,3%	85,1%	38,1%
RPLD	W. d	107,0	106,0	63,0	.	.	111,0	50,0	76,0	122,0	.

		Wskaźniki produktu			Wskaźniki rezultatu						
		Liczba przedsiębiorstw objętych wsparciem w celu wprowadzenia produktów nowych dla firmy (CI 29)	Liczba przedsiębiorstw objętych wsparciem w celu wprowadzenia produktów nowych dla rynku (CI 28)	Liczba przedsiębiorstw wspartych w zakresie ekoinnowacji [szt.]	Liczba dokonanych zgłoszeń patentowych [szt.]	Liczba uzyskanych patentów w [szt.]	Liczba wdrożonych wyników prac B+R [szt.]	Liczba wprowadzonych innowacji nietechnologicznych [szt.]	Liczba wprowadzonych innowacji procesowych [szt.]	Liczba wprowadzonych innowacji produktowych [szt.]	Przychody ze sprzedaży nowych, lub udoskonalonych produktów/procesów [zł]
	W. o	106,0	105,0	63,0	.	.	88,0	47,0	65,0	94,0	.
	%	99,1%	99,1%	100,0%	.	.	79,3%	94,0%	85,5%	77,0%	.
RPLU	W. d	170,0	157,0	.	.	.	163,0	136,0	116,0	212,0	167 870 142,2
	W. o	170,0	157,0	.	.	.	162,0	135,0	116,0	211,0	164 653 143,1
	%	100,0%	100,0%	.	.	.	99,4%	99,3%	100,0%	99,5%	98,1%
RPMA	W. d	86,0	86,0	82,0	3,0	1,0	119,0	34,0	97,0	196,0	286 311 204,2
	W. o	86,0	86,0	82,0	1,0	0,0	110,0	31,0	88,0	147,0	40 629 083,3



		Wskaźniki produktu			Wskaźniki rezultatu						
		Liczba przedsiębiorstw objętych wsparciem w celu wprowadzenia produktów nowych dla firmy (CI 29)	Liczba przedsiębiorstw objętych wsparciem w celu wprowadzenia produktów nowych dla rynku (CI 28)	Liczba przedsiębiorstw wspartych w zakresie ekoinnowacji [szt.]	Liczba dokonanych zgłoszeń patentowych [szt.]	Liczba uzyskanych patentów [szt.]	Liczba wdrożonych wyników prac B+R [szt.]	Liczba wprowadzonych innowacji nietechnologicznych [szt.]	Liczba wprowadzonych innowacji procesowych [szt.]	Liczba wprowadzonych innowacji produktowych [szt.]	Przychody ze sprzedaży nowych, lub udoskonalonych produktów/procesów [zł]
	%	100,0%	100,0%	100,0%	33,3%	0,0%	92,4%	91,2%	90,7%	75,0%	14,2%
RPMP	W. d	32,0	31,0	5,0	.	.	4,0	.	33,0	70,0	200 029 666,3
	W. o	32,0	31,0	5,0	.	.	4,0	.	33,0	64,0	63 833 475,1
	%	100,0%	100,0%	100,0%	.	.	100,0%	.	100,0%	91,4%	31,9%
RPOP	W. d	11,0	10,0	.	.	.	.	6,0	14,0	7,0	168 737 866,0
	W. o	11,0	10,0	.	.	.	.	2,0	9,0	2,0	196 411 672,0
	%	100,0%	100,0%	.	.	.	.	33,3%	64,3%	28,6%	116,4%

		Wskaźniki produktu			Wskaźniki rezultatu						
		Liczba przedsiębiorstw objętych wsparciem w celu wprowadzenia produktów nowych dla firmy (CI 29)	Liczba przedsiębiorstw objętych wsparciem w celu wprowadzenia produktów nowych dla rynku (CI 28)	Liczba przedsiębiorstw wspartych w zakresie ekoinnowacji [szt.]	Liczba dokonanych zgłoszeń patentowych [szt.]	Liczba uzyskanych patentów [szt.]	Liczba wdrożonych wyników prac B+R [szt.]	Liczba wprowadzonych innowacji nietechnologicznych [szt.]	Liczba wprowadzonych innowacji procesowych [szt.]	Liczba wprowadzonych innowacji produktowych [szt.]	Przychody ze sprzedaży nowych, lub udoskonalonych produktów/procesów [zł]
RPPD	W. d	31,0	45,0	46,0	.	.	.	24,0	39,0	69,0	157 551 175,3
	W. o	31,0	45,0	46,0	.	.	.	23,0	33,0	61,0	573 628,9
	%	100,0%	100,0%	100,0%	.	.	.	95,8%	84,6%	88,4%	0,4%
RPPK	W. d	87,0	87,0	.	.	.	114,0	.	.	176,0	.
	W. o	87,0	87,0	.	.	.	114,0	.	.	176,0	.
	%	100,0%	100,0%	.	.	.	100,0%	.	.	100,0%	.
RPPM	W. d	38,0	32,0	14,0	.	.	.	.	.	.	.

		Wskaźniki produktu			Wskaźniki rezultatu						
		Liczba przedsiębiorstw objętych wsparciem w celu wprowadzenia produktów nowych dla firmy (CI 29)	Liczba przedsiębiorstw objętych wsparciem w celu wprowadzenia produktów nowych dla rynku (CI 28)	Liczba przedsiębiorstw wspartych w zakresie ekoinnowacji [szt.]	Liczba dokonanych zgłoszeń patentowych [szt.]	Liczba uzyskanych patentów [szt.]	Liczba wdrożonych wyników prac B+R [szt.]	Liczba wprowadzonych innowacji nietechnologicznych [szt.]	Liczba wprowadzonych innowacji procesowych [szt.]	Liczba wprowadzonych innowacji produktowych [szt.]	Przychody ze sprzedaży nowych, lub udoskonalonych produktów/procesów [zł]
	W. o	38,0	32,0	14,0	.	.	.	.	.	.	.
	%	100,0%	100,0%	100,0%	.	.	.	.	.	.	.
RPSL	W. d	303,0	278,0	.	.	.	189,0	204,0	261,0	297,0	.
	W. o	303,0	278,0	.	.	.	189,0	198,0	260,0	295,0	.
	%	100,0%	100,0%	.	.	.	100,0%	97,1%	99,6%	99,3%	.
RPSW	W. d	1,0	1,0	.	.	.	.	1,0	1,0	1,0	.
	W. o	1,0	1,0	.	.	.	.	1,0	1,0	0,0	.

		Wskaźniki produktu			Wskaźniki rezultatu						
		Liczba przedsiębiorstw objętych wsparciem w celu wprowadzenia produktów nowych dla firmy (CI 29)	Liczba przedsiębiorstw objętych wsparciem w celu wprowadzenia produktów nowych dla rynku (CI 28)	Liczba przedsiębiorstw wspartych w zakresie ekoinnowacji [szt.]	Liczba dokonanych zgłoszeń patentowych [szt.]	Liczba uzyskanych patentów [szt.]	Liczba wdrożonych wyników prac B+R [szt.]	Liczba wprowadzonych innowacji nietechnologicznych [szt.]	Liczba wprowadzonych innowacji procesowych [szt.]	Liczba wprowadzonych innowacji produktowych [szt.]	Przychody ze sprzedaży nowych, lub udoskonalonych produktów/procesów [zł]
	%	100,0%	100,0%	.	.	.	.	100,0%	100,0%	0,0%	.
RPWM	W. d	54,0	48,0	.	.	.	.	9,0	51,0	64,0	35 711 071,7
	W. o	53,0	47,0	.	.	.	.	9,0	50,0	62,0	2 753 800,0
	%	98,1%	97,9%	.	.	.	.	100,0%	98,0%	96,9%	7,7%
RPWP	W. d	276,0	241,0	.	.	.	.	249,0	389,0	557,0	.
	W. o	276,0	241,0	.	.	.	.	250,0	391,0	555,0	.
	%	100,0%	100,0%	.	.	.	.	100,4%	100,5%	99,6%	.

		Wskaźniki produktu			Wskaźniki rezultatu						
		Liczba przedsiębiorstw objętych wsparciem w celu wprowadzenia produktów nowych dla firmy (CI 29)	Liczba przedsiębiorstw objętych wsparciem w celu wprowadzenia produktów nowych dla rynku (CI 28)	Liczba przedsiębiorstw wspartych w zakresie ekoinnowacji [szt.]	Liczba dokonanych zgłoszeń patentowych [szt.]	Liczba uzyskanych patentów [szt.]	Liczba wdrożonych wyników prac B+R [szt.]	Liczba wprowadzonych innowacji nietechnologicznych [szt.]	Liczba wprowadzonych innowacji procesowych [szt.]	Liczba wprowadzonych innowacji produktowych [szt.]	Przychody ze sprzedaży nowych, lub udoskonalonych produktów/procesów [zł]
RPZP	W. d	75,0	69,0	40,0	.	.	.	70,0	104,0	168,0	141 216 596,8
	W. o	75,0	69,0	40,0	.	.	.	55,0	97,0	128,0	85 975 354,4
	%	100,0%	100,0%	100,0%	.	.	.	78,6%	93,3%	76,2%	60,9%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych przekazanych przez Zamawiającego (dane SL2014 oraz SUDOP – stan z 12.02.2020r.). W. d. – Wartość docelowa (określona na podstawie zawartych umów o dofinansowanie projektów, które zakończyły się do dnia 12.02.2020r.), w. o. – wartość osiągnięta (narastająco – na podstawie wniosków o płatność końcową pochodzących ze wszystkich zakończonych, do 12.02.2020r. projektów), % - procent realizacji.

### 7.3 Oszacowania efektu netto RPI – tabele

Tabela 35 Oszacowania efektu netto RPI (nakłady inwestycyjne)

Wskaźnik (okres)	Punktowe	Przedział ufności – dolna granica	Przedział ufności – górna granica	Na 1 tys. zł dofinansowania (średniego na lata 2015-2018)
Środki trwałe				
Wartość zakupów - maszyny i urządzenia techniczne (średnia z lat 2015-2018)	+638 tys. zł	+322 tys. zł	+955 tys. zł	+2 389 zł
Wartość zakupów - środki transportu (średnia z lat 2015-2018)	-10 tys. zł	-79 tys. zł	+59. tys. zł	-
Wartości zakupów - narzędzia, przyrządy, ruchomości i wyposażenie (średnia z lat 2015-2018)	+30 tys. zł	-38 tys. zł	+97 tys. zł	-
Prawdopodobieństwo zakupu - maszyny i urządzenia techniczne (2015-2018)	+10 p.p.	+5 p.p.	+14 p.p.	+0,009 p.p.
Prawdopodobieństwo zakupu - środki transportu (2015-2018)	+12 p.p.	+5 p.p.	+19 p.p.	+0,011 p.p.
Prawdopodobieństwo zakupu - narzędzia, przyrządy, ruchomości i wyposażenie (2015-2018)	+17 p.p.	+11 p.p.	+23 p.p.	+0,016 p.p.
Nakłady				
Nakłady ogółem (średnia z lat 2015-2018)	+1 128 tys. zł	+530 tys. zł	+1 726 tys. zł	+4 222 zł
Nakłady ogółem – ze środków własnych (średnia z lat 2015-2018)	+637 tys. zł	+245 tys. zł	+1 030 tys. zł	+2386 zł
Nakłady na środki trwałe (średnia z lat 2015-2018)	+962 tys. zł	+484 tys. zł	+1 440 tys. zł	+ 3600 zł
Nakłady na środki trwałe – ze środków własnych (średnia z lat 2015-2018)	+520 tys. zł	+184 tys. zł	+856 tys. zł	+1 947 zł
Prawdopodobieństwo poniesienia nakładów finansowanych z pożyczek i	+28 p.p.	+21 p.p.	+34 p.p.	+0,026 p.p.

Wskaźnik (okres)	Punktowe	Przedział ufności – dolna granica	Przedział ufności – górna granica	Na 1 tys. zł dofinansowania (średniego na lata 2015-2018)
kredytów krajowych (2015-2018)				
Prawdopodobieństwo poniesienia nakładów na wartości niematerialne i prawne (2015-2018)	+28 p.p.	+21 p.p.	+35 p.p.	+0,026 p.p.
Prawdopodobieństwo poniesienia nakładów na wartości niematerialne i prawne ze środków własnych (2015-2018)	+25 p.p.	+18 p.p.	+32 p.p.	+0,024 p.p.

Oszacowania dla beneficjentów RPI, którzy ponieśli wydatki objęte dofinansowaniem w latach 2015-2017 i zakończyli projekt najpóźniej w roku 2017.

Przyjęto poziom ufności 95%.

Źródło: analizy kontrfaktyczne przeprowadzone na danych zebranych za pomocą sprawozdania SP.

Tabela 36 Oszacowania względnego efektu netto RPI (nakłady inwestycyjne) zależnie od wysokości dofinansowania

Wskaźnik (okres)	Zmiana wysokości dofinansowania przy zachowaniu składu grupy beneficjentów					
	Zwiększenie wsparcia			Zmniejszenie wsparcia		
	Do 500 tys. zł => 500 tys. – 1 mln zł	500 tys. – 1 mln zł => powyżej 1 mln zł	Do 500 tys. zł => powyżej 1 mln zł	Powyżej 1 mln zł => 500 tys. – 1 mln zł	500 tys. – 1 mln zł => do 500 tys. zł	Powyżej 1 mln zł => do 500 tys. zł
Środki trwałe – wartość w zł						
Wartość zakupów - maszyny i urządzenia techniczne (średnia z lat 2015-2018)	NI	BD	BD	-612 tys.	-336 tys.	-876 tys.
Wartość zakupów - środki transportu (średnia z lat 2015-2018)	NI	NI	BD	NI	NI	NI

Wskaźnik (okres)	Zmiana wysokości dofinansowania przy zachowaniu składu grupy beneficjentów					
	Zwiększenie wsparcia			Zmniejszenie wsparcia		
	Do 500 tys. zł => 500 tys. – 1 mln zł	500 tys. – 1 mln zł => powyżej 1 mln zł	Do 500 tys. zł => powyżej 1 mln zł	Powyżej 1 mln zł => 500 tys. – 1 mln zł	500 tys. – 1 mln zł => do 500 tys. zł	Powyżej 1 mln zł => do 500 tys. zł
Wartości zakupów - narzędzia, przyrządy, ruchomości i wyposażenie (średnia z lat 2015-2018)	NI	NI	BD	NI	NI	NI
Nakłady w zł						
Nakłady ogółem (średnia z lat 2015-2018)	NI	BD	BD	-893 tys.	-605 tys.	-1711 tys.
Nakłady ogółem – ze środków własnych (średnia z lat 2015-2018)	NI	BD	BD	NI	-336 tys.	-785 tys.
Nakłady na środki trwałe (średnia z lat 2015-2018)	+322 tys.	BD	BD	-904 tys.	-670 tys.	-1624 tys.

Oszacowania dla beneficjentów RPI, którzy ponieśli wydatki objęte dofinansowaniem w latach 2015-2017 i zakończyli projekt najpóźniej w roku 2017.

Przyjęto poziom ufności 95%. NI = wynik nieistotny; BD = brak danych (ze względów technicznych nie uzyskano oszacowania efektu netto).

Źródło: analizy kontrfaktyczne przeprowadzone na danych zebranych za pomocą sprawozdania SP.



Tabela 37 Oszacowania względnego efektu netto RPI (nakłady inwestycyjne) zależnie od zakresu interwencji

Wskaźnik (okres)	Zmiana zakresu interwencji przy zachowaniu składu grupy beneficjentów					
	001 => 056	056 => 067	001 => 067	067 => 056	056 => 001	067 => 001
Środki trwałe – wartość w zł						
Wartość zakupów - maszyny i urządzenia techniczne (średnia z lat 2015-2018)	BD	BD	NI	NI	NI	NI
Wartość zakupów - środki transportu (średnia z lat 2015-2018)	BD	BD	NI	NI	NI	NI
Wartości zakupów - narzędzia, przyrządy, ruchomości i wyposażenie (średnia z lat 2015-2018)	BD	BD	+65 tys.	NI	NI	NI
Nakłady w zł						
Nakłady ogółem (średnia z lat 2015-2018)	BD	BD	+1044 tys.	NI	NI	-680 tys.
Nakłady ogółem – ze środków własnych (średnia z lat 2015-2018)	NI	BD	+673 tys.	NI	-646 tys.	-559 tys.
Nakłady na środki trwałe (średnia z lat 2015-2018)	BD	BD	NI	NI	NI	-574 tys.

Oszacowania dla beneficjentów RPI, którzy ponieśli wydatki objęte dofinansowaniem w latach 2015-2017 i zakończyli projekt najpóźniej w roku 2017.

Przyjęto poziom ufności 95%. NI = wynik nieistotny; BD = brak danych (ze względów technicznych nie uzyskano oszacowania efektu netto).

Źródło: analizy kontrfaktyczne przeprowadzone na danych zebranych za pomocą sprawozdania SP.

Tabela 38 Oszacowania efektu netto RPI (aktywa i zapasy)

Wskaźnik (okres)	Punktowe	Przedział ufności – dolna granica	Przedział ufności – górna granica	Na 1 tys. zł dofinansowania
Wartość brutto środków trwałych ogółem (2018)	+3 824 tys. zł	+2 190 tys. zł	+5 457 tys. zł	+3 632 zł
Wartość brutto maszyn i urządzeń technicznych (2018)	+2 433 tys. zł	+1 556 tys. zł	+3 311 tys. zł	+2 311 zł
Aktywa razem (na koniec 2018 r.)	+4 851 tys. zł	+2 260 tys. zł	+7 441 tys. zł	+4 194 zł
Aktywa trwałe (na koniec 2018 r.)	+3 803 tys. zł	+1 644 tys. zł	+5 963 tys. zł	+3 288 zł
Aktywa – wartości niematerialne i prawne (na koniec 2018 r.)	+452 tys. zł	-213 tys. zł	+1 118 tys. zł	-
Rzeczowe aktywa trwałe (na koniec 2018 r.)	+3 657 tys. zł	+1 880 tys. zł	+5 433 tys. zł	+3 162 zł
Aktywa – środki trwałe (na koniec 2018 r.)	+3 132 tys. zł	+1 690 tys. zł	+ 4574 tys. zł	+2 708 zł
Aktywa - środki trwałe - urządzenia techniczne i maszyny (na koniec 2018 r.)	+1 484 tys. zł	+ 832 tys. zł	+2 136 tys. zł	+1 283 zł
Aktywa obrotowe (na koniec 2018 r.)	+993 tys. zł	-90 tys. zł	+2 076 tys. zł	-
Zapasy (na koniec 2018 r.)	+752 tys. zł	+269 tys. zł	+1235 tys. zł	+706 zł

<b>Kapitał (fundusz) własny (na koniec 2018 r.)</b>	<b>+2 380 tys. zł</b>	<b>+721 tys. zł</b>	<b>+4 038 tys. zł</b>	<b>+2 058 zł</b>
---	-----------------------	---------------------	-----------------------	------------------

*Oszacowania dla beneficjentów RPI, którzy ponieśli wydatki objęte dofinansowaniem w latach 2015-2017 i zakończyli projekt najpóźniej w roku 2017.*

*Przyjęto poziom ufności 95%.*

*Źródło: analizy kontrfaktyczne przeprowadzone na danych zebranych za pomocą sprawozdania SP.*

*Tabela 39 Oszacowania efektu netto RPI (pasywa i koszty)*

<b>Wskaźnik (okres)</b>	<b>Punktowe</b>	<b>Przedział ufności – dolna granica</b>	<b>Przedział ufności – górną granica</b>	<b>Na 1 tys. zł dofinansowania</b>
<b>Pasywa – zobowiązania i rezerwy (na koniec 2018 r.)</b>	<b>+2 471 tys. zł</b>	<b>+867 tys. zł</b>	<b>+4 075 tys. zł</b>	<b>+2 137 zł</b>
<b>Pasywa – zobowiązania długoterminowe (na koniec 2018 r.)</b>	<b>+1 292 tys. zł</b>	<b>+575 tys. zł</b>	<b>+2 009 tys. zł</b>	<b>+1 117 zł</b>
Pasywa – zobowiązania krótkoterminowe (na koniec 2018 r.)	+555 tys. zł	-605 tys. zł	+1 714 tys. zł	-
Koszty działalności operacyjnej (2018)	+2 174 tys. zł	-279 tys. zł	+4 626 tys. zł	-
<b>Koszty zużycia materiałów i energii (2018)</b>	<b>+1 344 tys. zł</b>	<b>+237 tys. zł</b>	<b>+2 452 tys. zł</b>	<b>+1 162 zł</b>
Koszty – wynagrodzenia (2018)	+168 tys. zł	-149 tys. zł	+485 tys. zł	-
Koszty – ubezpieczenia społeczne (2018)	-3 tys. zł	-71 tys. zł	+65 tys. zł	-
<b>Wydatki na spłatę zadłużenia (średnia z lat 2015-2018)</b>	<b>+321 tys. zł</b>	<b>+11 tys. zł</b>	<b>+630 tys. zł</b>	<b>+1 110 zł (przez 4 lata)</b>

*Oszacowania dla beneficjentów RPI, którzy ponieśli wydatki objęte dofinansowaniem w latach 2015-2017 i zakończyli projekt najpóźniej w roku 2017.*

*Przyjęto poziom ufności 95%.*

*Źródło: analizy kontrfaktyczne przeprowadzone na danych zebranych za pomocą sprawozdania SP.*

Tabela 40 Oszacowania efektu netto RPI (przychody i wynik finansowy)

Wskaźnik (okres)	Punktowe	Przedział ufności – dolna granica	Przedział ufności – górna granica	Na 1 tys. zł dofinansowania
Przychody netto ze sprzedaży i zrównane z nimi (2018)	+2 263 tys. zł	-333 tys. zł	+4 859 tys. zł	-
<b>Przychody netto ze sprzedaży produktów (2018)</b>	<b>+2 395 tys. zł</b>	<b>+508 tys. zł</b>	<b>+4 282 tys. zł</b>	<b>+2 071 zł</b>
Przychody netto ze sprzedaży towarów i materiałów (2018)	-373 tys. zł	-2 803 tys. zł	+2 506 tys. zł	-
Bilans zysków i strat ze sprzedaży (2018)	+143 tys. zł	-325 tys. zł	+612 tys. zł	-
Bilans zysków i strat z działalności operacyjnej (2018)	+407 tys. zł	-44 tys. zł	+1 169 tys. zł	-
Bilans przychodów i kosztów finansowych (2018)	-25 tys. zł	-135 tys. zł	+85 tys. zł	-
Wynik finansowy netto (2018)	+382 tys. zł	-109 tys. zł	+874 tys. zł	-
Wynik finansowy brutto (2018)	+392 tys. zł	-41 tys. zł	+826 tys. zł	-

Oszacowania dla beneficjentów RPI, którzy ponieśli wydatki objęte dofinansowaniem w latach 2015-2017 i zakończyli projekt najpóźniej w roku 2017.

Przyjęto poziom ufności 95%.

Źródło: analizy kontrfaktyczne przeprowadzone na danych zebranych za pomocą sprawozdania SP.

Tabela 41 Oszacowania efektu netto RPI (innowacyjność)

Wskaźnik (okres)	Punktowe	Przedział ufności – dolna granica	Przedział ufności – górna granica	Na 1 tys. zł dofinansowania
<b>Nakłady na działalność innowacyjną ogółem</b>	<b>+2 110 tys. zł</b>	<b>+1 349 tys. zł</b>	<b>+2 871 tys. zł</b>	<b>+1 509 zł</b>
<b>Nakłady inwestycyjne na środki trwałe z wyłączeniem prac B+R</b>	<b>+1 871 tys. zł</b>	<b>+1 160 tys. zł</b>	<b>+2 584 tys. zł</b>	<b>+1 339 zł</b>
Nakłady na działalność innowacyjną – działalność B+R	+174 tys. zł	-53 tys. zł	+401 tys. zł	
<b>Nowe, lub istotnie ulepszone wyroby</b>	<b>+31 p.p.</b>	<b>+22 p.p.</b>	<b>+41 p.p.</b>	<b>+0,023 p.p</b>
<b>Nowe, lub istotnie ulepszone usługi</b>	<b>+13 p.p.</b>	<b>+6 p.p.</b>	<b>+21 p.p.</b>	<b>+0,017 p.p</b>
<b>Innowacje produktowe nowe dla rynku</b>	<b>+23 p.p.</b>	<b>+14 p.p.</b>	<b>+32 p.p.</b>	<b>+0,017 p.p</b>
<b>Innowacje produktowe nowe dla przedsiębiorstwa</b>	<b>+19 p.p.</b>	<b>+10 p.p.</b>	<b>+28 p.p.</b>	<b>+0,013 p.p</b>
<b>nowe, lub istotnie ulepszone metody wytwarzania (produkcji) wyrobów i usług</b>	<b>+46 p.p.</b>	<b>+36 p.p.</b>	<b>+55 p.p.</b>	<b>+0,033 p.p</b>
nowe, lub istotnie ulepszone metody z zakresu logistyki, dostarczania i dystrybucji	+6 p.p.	-0 p.p.	+13 p.p.	
<b>nowe, lub istotnie ulepszone metody (systemy) wspierające procesy w przedsiębiorstwie</b>	<b>+19 p.p.</b>	<b>+10 p.p.</b>	<b>+29 p.p.</b>	<b>+0,014 p.p</b>
<b>innowacje procesowe nowe, lub istotnie ulepszone dla rynku</b>	<b>+24 p.p.</b>	<b>+16 p.p.</b>	<b>+33 p.p.</b>	<b>+0,017 p.p</b>
<b>nowe metody w zakresie przyjętych przez przedsiębiorstwo</b>	<b>+13 p.p.</b>	<b>+5 p.p.</b>	<b>+21 p.p.</b>	<b>+0,009 p.p</b>

Wskaźnik (okres)	Punktowe	Przedział ufności – dolna granica	Przedział ufności – górna granica	Na 1 tys. zł dofinansowania
zasad działania				
nowe metody podziału zadań i uprawnień decyzyjnych wśród pracowników	+12 p.p.	+4 p.p.	+20 p.p.	+0,009 p.p.
nowe metody organizacyjne w zakresie stosunków z otoczeniem	+6 p.p.	+0 p.p.	+12 p.p.	+0,004 p.p.
znaczące zmiany w projekcie/konstrukcji, lub opakowaniu wyrobów, lub usług	+11 p.p.	+4 p.p.	+18 p.p.	+0,008 p.p.
nowe media, lub techniki promocji produktów	+9 p.p.	+2 p.p.	+16 p.p.	+0,007 p.p.
nowe metody w zakresie dystrybucji produktów, lub kanałów sprzedaży	+8 p.p.	+2 p.p.	+14 p.p.	+0,006 p.p.
nowe metody kształtowania cen wyrobów i usług	+8 p.p.	+1 p.p.	+14 p.p.	+0,006 p.p.
Zgłoszenie znaku towarowego w Urzędzie Patentowym RP	+2 p.p.	-3 p.p.	+7 p.p.	
Zgłoszenie wzoru przemysłowego w Urzędzie Patentowym RP	+4 p.p.	-1 p.p.	+8 p.p.	
<b>Zgłoszenie wzoru użytkowego w Urzędzie Patentowym RP</b>	<b>+5 p.p.</b>	<b>+0 p.p.</b>	<b>+10 p.p.</b>	<b>+0,004 p.p.</b>
<b>Zgłoszenie wynalazku w Urzędzie Patentowym RP</b>	<b>+14 p.p.</b>	<b>+7 p.p.</b>	<b>+21 p.p.</b>	<b>+0,010 p.p.</b>
Zgłoszenie wynalazku w zagranicznym urzędzie patentowym	+2 p.p.	-1 p.p.	+6 p.p.	
Uzyskanie patentu w zagranicznym urzędzie patentowym	-0 p.p.	-0 p.p.	+0 p.p.	

Oszacowania dla beneficjentów RPI, którzy ponieśli wydatki objęte dofinansowaniem w latach 2015-2017 i zakończyli projekt najpóźniej w roku 2017.

Przyjęto poziom ufności 95%.

Źródło: analizy kontrfaktyczne przeprowadzone na danych zebranych za pomocą sprawozdania PNT-02.

Tabela 42 Oszacowania względnego efektu netto RPI (zatrudnienie) zależnie od wysokości dofinansowania

Zmiana wysokości dofinansowania przy zachowaniu składu grupy beneficjentów	Poniżej 500 tys. zł => 500 tys. – 1 mln zł	500 tys. – 1 mln zł => powyżej 1 mln zł	Poniżej 500 tys. zł => powyżej 1 mln zł	Powyżej 1 mln zł => 500 tys. – 1 mln zł	500 tys. – 1 mln zł => Powyżej 1 mln zł	Powyżej 1 mln zł => Poniżej 500 tys. zł
Przeciętna liczba zatrudnionych w etatach (średnia z lat 2015-2018)	NI	NI	BD	-5,6	NI	-6,6
Pracujący w osobach na koniec roku (średnia z lat 2015-2018)	NI	+8,1	BD	NI	NI	-6,2
Przeciętna liczba zatrudnionych w etatach (2018)	NI	NI	BD	NI	NI	-9,2
Pracujący w osobach (na koniec 2018)	NI	+12,7	BD	NI	NI	-11,2

Oszacowania dla beneficjentów RPI, którzy ponieśli wydatki objęte dofinansowaniem w latach 2015-2017 i zakończyli projekt najpóźniej w roku 2017.

Przyjęto poziom ufności 95%. NI = wynik nieistotny; BD = brak danych (ze względów technicznych nie uzyskano oszacowania efektu netto).

Źródło: analizy kontrfaktyczne przeprowadzone na danych zebranych za pomocą sprawozdania SP.

Tabela 43 Oszacowania względnego efektu netto RPI (nakłady inwestycyjne) zależnie od zakresu interwencji

Zmiana zakresu interwencji przy zachowaniu składu grupy beneficjentów	001 => 056	056 => 067	001 => 067	067 => 056	056 => 001	067 => 001
Przeciętna liczba zatrudnionych	NI	BD	+5,9	NI	NI	NI

Zmiana zakresu interwencji przy zachowaniu składu grupy beneficjentów	001 => 056	056 => 067	001 => 067	067 => 056	056 => 001	067 => 001
w etatach (średnia z lat 2015-2018)						
Pracujący w osobach na koniec roku (średnia z lat 2015-2018)	NI	BD	<b>+6,1</b>	NI	NI	NI
Przeciętna liczba zatrudnionych w etatach (2018)	NI	BD	<b>+8,2</b>	NI	NI	NI
Pracujący w osobach (na koniec 2018)	NI	BD	<b>+8,5</b>	NI	NI	NI

Oszacowania dla beneficjentów RPI, którzy ponieśli wydatki objęte dofinansowaniem w latach 2015-2017 i zakończyli projekt najpóźniej w roku 2017.

Przyjęto poziom ufności 95%. NI = wynik nieistotny; BD = brak danych (ze względów technicznych nie uzyskano oszacowania efektu netto).

Źródło: analizy kontrfaktyczne przeprowadzone na danych zebranych za pomocą sprawozdania SP.

#### 7.4 Opis analiz kontrfaktycznych

W pierwszej kolejności przeprowadzono analizę wykonalności, w ramach której oceniono możliwości oszacowania efektu netto, biorąc pod uwagę liczbę beneficjentów RPI, dla których dostępne są dane ze sprawozdań składanych do GUS. W ten sposób została uwidoczniiona szansa na przeprowadzenie wielotorowych analiz kontrfaktycznych, ale również duże ograniczenia w zakresie szacowania efektów dla poszczególnych RPO.

Na etapie pierwszego raportu częściowego dostępne dla analiz kontrfaktycznych były jedynie dane sprawozdawcze za rok 2016 i lata wcześniejsze. W związku z tym analizy kontrfaktyczne nie dotyczyły efektów występujących po zakończeniu wsparcia, lecz wskaźników charakteryzujących funkcjonowanie przedsiębiorstw w okresie realizacji projektów. Podobnie było na etapie drugiego raportu częściowego, przy czym rozszerzono w nim zakres danych źródłowych o wskaźniki za rok 2017 oraz znacznie zwiększono liczebność analizowanej grupy przedsiębiorstw, dzięki czemu możliwe była weryfikacja i uzupełnienie poprzednio uzyskanych wyników. W niniejszym raporcie końcowym po raz pierwszy zaprezentowano wyniki analiz dla efektów mierzonych po zakończeniu projektów, ponieważ możliwe stało się wykorzystanie danych ze sprawozdań SP za rok 2018, a analizami objęto beneficjentów, których projekty zakończyły się najpóźniej w roku 2017. Oprócz tego dla części wskaźników, takich jak nakłady inwestycyjne i zatrudnienie, oszacowano średni efekt netto w okresie 2015-2018, aby zbadać wpływ RPI na funkcjonowanie przedsiębiorstwa w dłuższym okresie, obejmującym zarówno czas realizacji projektu, jak i czas po jego zakończeniu. Wykorzystano również dane ze sprawozdań PNT-02, dotyczących działalności innowacyjnej, za lata 2015-2017. W ten sposób



sprawdzono, czy udzielone dofinansowanie wpłynęło na aktywność innowacyjną przedsiębiorstw w okresie, kiedy projekty były realizowane.

Należy nadmienić, że możliwość wykorzystania informacji ze sprawozdań składanych do GUS zapewniła wysoką jakość, precyzję i rzetelność danych źródłowych, co przekłada się na wiarygodność uzyskanych oszacowań efektu netto, jednak z drugiej strony ograniczyło zakres analiz do przedsiębiorstw, które składały sprawozdania SP. Stanowiły one około połowy beneficjentów RPI, przy czym na pewno nie stanowią ich reprezentatywnej próby, lecz wyróżniają się wielkością – obowiązek sprawozdawczy dotyczy podmiotów zatrudniających więcej niż 9 osób. Do takich przedsiębiorstw można zatem odnosić uzyskane oszacowania efektu netto.

Analizy kontrfaktyczne oparte na danych ze sprawozdań składanych do GUS prowadzono w trzech nurtach, różniących się zastosowanymi technikami analitycznymi i szczegółowymi celami analiz:

1. Analizy z wykorzystaniem metod RDD i DID – efekt netto dla beneficjentów, z wykorzystaniem nieskutecznych wnioskodawców jako grupy kontrolnej;
2. Analizy z wykorzystaniem metod PSM i DID – efekt netto dla beneficjentów, z wykorzystaniem nie-beneficjentów (nieaplikujący, lub nieskuteczni wnioskodawcy) jako grupy kontrolnej;
3. Analizy z wykorzystaniem metod *propensity score weighting* i DID – względny efekt netto, porównanie beneficjentów należących do różnych kategorii, wyróżnionych na podstawie typu, struktury i intensywności wsparcia.

Pierwszy nurt analiz wykorzystywał metodę RDD (*Regression Discontinuity Design*), w wariacie *Fuzzy RDD*, w połączeniu z podejściem DID (*Difference-In-Differences*). Techniki takie umożliwiają wiarygodne oszacowanie efektu netto z wykorzystaniem danych o nieskutecznych wnioskodawcach oraz wynikach oceny merytorycznej, przy czym, ściśle rzecz biorąc, szacowany jest efekt netto dla przedsiębiorstw, które w ocenie merytorycznej uzyskały wynik zbliżony do progu, którego osiągnięcie jest niezbędne do otrzymania dofinansowania. Celem analiz było oszacowanie efektu netto na poziomie poszczególnych (pod)działań. Wykonano następujące czynności:

1. Wybór zmiennych do analizy, opracowanie listy zmiennych
2. Agregacja bazy danych uczestników dla uzyskania unikalnego NIP
3. Przygotowanie bazy danych z formularzy SP
4. Połączenie bazy beneficjentów z bazami danych z formularzy SP
5. Ograniczenie zbioru danych do obserwacji, które będą przydatne w analizach
6. Podział na zbiory danych wg naborów różniących się kryteriami oceny projektów
7. Utworzenie zmiennych pochodnych potrzebnych do analiz
8. Oszacowanie efektu netto metodami RDD i DID

Niestety w wyniku tych działań okazało się, że zastosowanie techniki RDD jest możliwe tylko w przypadku Poddziałania 1.4.1 RPO województwa podkarpackiego 2014-2020. W przypadku Poddziałania 1.5.2 RPO województwa wielkopolskiego zastosowany test McCrary'ego wykazał, że rozkład liczby punktów uzyskanych na ocenie merytorycznej nie spełnia założeń metody RDD. Natomiast dla wszystkich pozostałych działań i poddziałań regionalnych programów operacyjnych liczba beneficjentów i nieskutecznych wnioskodawców objętych analizami okazała się zbyt mała, aby

oszacować równanie regresji zgodnie z podejściem RDD. Również w przypadku Poddziałania 1.4.1 RPO województwa podkarpackiego liczebność analizowanej grupy wnioskodawców nie była duża, co niewątpliwie przyczyniło się do tego, że żadne z oszacowań efektu netto nie okazało się statystycznie istotne. W związku z tym niepowodzeniem w przeprowadzeniu analiz w niniejszym raporcie nie zostały zaprezentowane wyniki analiz metodą RDD. Zostały one jednak zawarte w załączniku do raportu.

W drugim nurcie analiz zastosowano technikę dopasowania PSM (*propensity score matching*) połączoną z zastosowaniem estymatora DiD (*difference-in-differences*). Celem analiz było oszacowanie efektu netto na poziomie całego kraju oraz, tam gdzie to możliwe, na poziomie poszczególnych RPO.

Na etapie przygotowania raportu cząstkowego przetestowano różne algorytmy dopasowania grupy kontrolnej, w szczególności dopasowanie najbliższego sąsiada 1:1 (w tym z określeniem zakresu tolerancji *caliper*), najbliższego sąsiada 1:n (w tym z określeniem zakresu tolerancji *caliper*) i radius. Ostatecznie zdecydowano się zastosować dopasowanie najbliższego sąsiada 1:10 bez parametru *caliper* (każdemu beneficjentowi RPI przyporządkowano 10 przedsiębiorstw kontrolnych), którego skutki uznano za najlepsze z punktu widzenia redukcji obciążenia selekcyjnego oraz możliwości poprawnego obliczenia błędu standardowego oszacowania.

W ramach analiz wykonano następujące czynności:

1. Wybór zmiennych do analizy, opracowanie listy zmiennych
2. Agregacja bazy danych beneficjentów dla uzyskania unikalnego NIP
3. Przygotowanie bazy danych z formularzy SP i PNT-02
4. Połączenie bazy beneficjentów z bazami danych z formularzy SP i PNT-02
5. Ograniczenie zbioru danych do obserwacji, które będą przydatne w analizach
6. Utworzenie zmiennych pochodnych potrzebnych do analiz
7. Analiza rozkładów zmiennych z formularzy PNT-02
8. Analiza rozkładu zmiennych kontrolnych
9. Opracowanie modelu szacującego indeks *propensity score*
10. Oszacowanie efektu netto metodą *propensity score matching* i DID dla ogółu beneficjentów RPI
11. Oszacowanie efektu netto metodą *propensity score matching* i DID dla poszczególnych RPO

W modelu szacującym propensity score uwzględniono następujące charakterystyki przedsiębiorstwa w roku 2014 (tj. przed rozpoczęciem realizacji projektów):

- Poniesione nakłady na działalność badawczo-rozwojową – wewnętrzne
- Poniesione nakłady na działalność badawczo-rozwojową – zewnętrzne
- Przychody netto ze sprzedaży i zrównane z nimi
- Przychody na pracującego
- Aktywa trwałe - stan na koniec roku
- Zakup - maszyny i urządzenia techniczne
- Zakup - środki transportu

- Zakup - narzędzia, przyrządy, ruchomości i wyposażenie
- Nakłady na środki trwałe
- Nakłady na wartości niematerialne i prawne (czy były)
- Przeciętna liczba zatrudnionych w etatach (ogółem przedsiębiorstwo)
- Województwo
- Sektor gospodarki (przemysł / budownictwo / inny)
- Forma prawna (osoba prawna / osoba fizyczna)
- Logarytm naturalny wieku przedsiębiorstwa

W przypadku większości zmiennych pomiaru efektu taki zestaw zmiennych kontrolnych zapewnił dobre dopasowanie, weryfikowane testem placebo, czyli przez oszacowanie wpływu netto na wartość zmiennych pomiaru efektu przed interwencją (w roku 2014). W przypadku niektórych zmiennych pomiaru efektu dopasowanie poprawiono modyfikując zestaw zmiennych kontrolnych.

W przypadku zmiennych pomiaru efektu, których wartości uzyskano ze sprawozdań SP, zastosowano podejście DID, mierząc wpływ na zmianę wartości tej zmiennej w porównaniu z rokiem 2014, potraktowanym jako rok bazowy, ponieważ był to ostatni rok kalendarzowy przed rozpoczęciem realizacji projektów. Nie dotyczy to analiz opartych na informacjach zebranych w sprawozdaniach PNT-02.

W analizach ogólnokrajowych, których wyniki są prezentowane w niniejszym raporcie, grupą zasadniczą byli beneficjenci RPI, którym wypłacono dofinansowanie za wydatki poniesione w latach 2015-2017 i którzy zakończyli projekt najpóźniej w 2017 roku. W skład efektywnej grupy zasadniczej weszło 297 przedsiębiorstw. Czas poniesienia wydatków oraz wysokość wypłaconego dofinansowania ustalono na podstawie danych z wniosków o płatność, zebranych w systemie SL2014. Pulę kontrolną stanowił zbiór 24 315 przedsiębiorstw występujących w bazach danych GUS, którzy nie figurowali na liście beneficjentów funduszy unijnych ani nie otrzymali dotacji zgodnie z informacjami ze sprawozdań SP.

W przypadku trzech RPO liczba beneficjentów objętych analizami przekraczała 30, co umożliwiło odrębne analizy na poziomie regionalnym. Były to RPO województwa dolnośląskiego (57 beneficjentów), RPO województwa śląskiego (76 beneficjentów) i RPO województwa wielkopolskiego (109 beneficjentów). Pulę kontrolną ograniczono w tym przypadku do przedsiębiorstw z danego województwa i usunięto, z oczywistych względów, zmienne identyfikujące województwo z zestawu zmiennych kontrolnych. Pełne wyniki oszacowań efektu netto dla poszczególnych RPO zawarto w załącznikach do niniejszego raportu.

Aby ukazać w transparentny sposób precyzję oszacowania, w raporcie zaprezentowano nie tylko oszacowania punktowe, ale również oszacowania przedziałowe efektu netto. Oszacowanie punktowe podaje konkretną średnią wartość zmiany, której przyczyną było otrzymanie RPI. Oszacowanie to jednak, jak każde oszacowanie dokonane technikami statystycznymi, nie jest doskonale precyzyjne, czyli może być obarczone pewnym błędem. Dlatego w kolejnych kolumnach podano dolną i górną granicę przedziału ufności. Interpretacja tych liczb jest następująca: na poziomie ufności 95% można

stwierdzić, że rzeczywisty efekt netto mieści się między dolną a górną granicą przedziału. Warto zauważyć, że jeśli jedna z tych granic jest wartością ujemną, a drugą dodatnią, to oznacza to, że nie można w naukowo uzasadniony sposób stwierdzić, czy efekt netto w ogóle wystąpił, a jeśli wystąpił, to, czy był negatywny, czy pozytywny. Natomiast jeżeli obie granice są wartościami dodatnimi, lub obie są wartościami ujemnymi, to potwierdzone zostało występowanie efektu netto. W takich przypadkach podano dodatkowo wartość punktowego oszacowania efektu netto przypadającego na 1 tys. złotych udzielonego dofinansowania. Jest to informacja o efekcie, jaki średnio wywierało przydzielenie każdego tysiąca złotych regionalnej pomocy inwestycyjnej.

W trzecim nurcie analiz wykorzystano technikę propensity score weighting w połączeniu z podejściem DID. Zmierzano do ustalenia, czy było możliwe osiągnięcie porównywalnych efektów przy mniejszym zaangażowaniu środków pomocy publicznej, lub innym ukierunkowaniu wsparcia. Odpowiedź opierała się na porównaniu efektu netto w różnych podgrupach beneficjentów, przy czym podgrupy te zostały wyróżnione na podstawie wysokości dofinansowania (3 kategorie: poniżej 500 tysięcy złotych, od 500 tys. do 1 mln złotych, powyżej miliona złotych) oraz zakresu interwencji przypisanego w systemie SL 2014 (porównano trzy kody zakresu interwencji: 001, 056 i 067134). Ponieważ efekt netto zależec mógł od struktury podgrupy beneficjentów, podjęto próbę przeprowadzenia odrębnego oszacowania dla każdej z wyróżnionych grup beneficjentów (której struktura będzie przyjmowana jako założona) i dla każdej alternatywnej typu wsparcia. Analizy były w związku z tym przeprowadzane dla określonych par podgrup beneficjentów, a dla każdej pary podjęto próbę oszacowania dwóch względnych efektów netto – pierwszego mówiącego, jak zmieniłby się efekt netto w podgrupie A, gdyby podgrupie A zostało udzielone to samo wsparcie, które w rzeczywistości zostało udzielone podgrupie B, oraz drugiego mówiącego, jak zmieniłby się efekt netto w podgrupie B, gdyby podgrupie B zostało udzielone to samo wsparcie, które w rzeczywistości zostało udzielone podgrupie A. Środkiem umożliwiającym tego rodzaju symulacje było przeważenie jednej z podgrup przy użyciu wag obliczonych na podstawie oszacowanego indeksu *propensity score*. Nie zawsze jednak udało się uzyskać indeks *propensity score* o odpowiednim rozkładzie, dlatego nie dla każdej kombinacji wyróżnionych kategorii beneficjentów udało się uzyskać oszacowanie względnego efektu netto. Mogło to być związane z niską liczebnością porównywanych kategorii. Przesądziła ona również o tym, że nie były wykonalne analizy na poziomie poszczególnych RPO.

Dla skuteczniejszej eliminacji obciążenia selekcyjnego zastosowano podejście DID, biorąc pod uwagę wpływ na zmianę wartości zmiennej pomiaru efektu w porównaniu z rokiem 2014.

Analiza polegała na wykonaniu następujących czynności:

1. Wybór zmiennych do analizy, opracowanie listy zmiennych
2. Agregacja bazy danych uczestników dla uzyskania unikalnego NIP
3. Przygotowanie bazy danych z formularzy SP
4. Połączenie bazy beneficjentów z bazami danych z formularzy SP
5. Ograniczenie zbioru danych do obserwacji, które będą przydatne w analizach

---

<sup>134</sup> Rozwinięcie kodów: 001 Ogólne inwestycje produkcyjne w małych i średnich przedsiębiorstwach (MSP); 056 Inwestycje w infrastrukturę, zdolności i wyposażenie w MSP, związane bezpośrednio z działaniami badawczymi i innowacyjnymi; 067 Rozwój działalności MSP, wsparcie przedsiębiorczości i tworzenia przedsiębiorstw (w tym wsparcie dla przedsiębiorstw typu spin-off i spin-out)

6. Utworzenie zmiennych pochodnych potrzebnych do analiz
7. Analiza rozkładu zmiennych kontrolnych
8. Opracowanie modelu szacującego indeks *propensity score*
9. Oszacowanie względnego efektu netto metodami PSW i DID

W modelu szacującym propensity score uwzględniono następujące charakterystyki przedsiębiorstwa w roku 2014 (tj. przed rozpoczęciem realizacji projektów):

- Poniesione nakłady na działalność badawczo-rozwojową – wewnętrzne
- Poniesione nakłady na działalność badawczo-rozwojową – zewnętrzne
- Przychody netto ze sprzedaży i zrównane z nimi
- Przychody na pracującego
- Aktywa trwałe - stan na koniec roku
- Zakup - maszyny i urządzenia techniczne
- Zakup - środki transportu
- Zakup - narzędzia, przyrządy, ruchomości i wyposażenie
- Nakłady na środki trwałe
- Nakłady na wartości niematerialne i prawne (czy były)
- Przeciętna liczba zatrudnionych w etatach (ogółem przedsiębiorstwo)
- Sektor gospodarki (przemysł, lub budownictwo)
- Forma prawna (osoba prawna / osoba fizyczna)
- Logarytm naturalny wieku przedsiębiorstwa

W przypadku wszystkich uwzględnionych zmiennych pomiaru efektu taki zestaw zmiennych kontrolnych zapewnił dobre dopasowanie, weryfikowane testem placebo, czyli przez oszacowanie wpływu netto na wartość zmiennych pomiaru efektu przed interwencją (w roku 2014).

Prezentując wyniki analiz metodą PSW, podano wartość oszacowania względnego efektu netto, czyli szacowanej zmiany w efekcie netto, która wynikłaby ze zmiany wysokości dofinansowania, lub zakresu interwencji dla danej kategorii beneficjentów (np. gdyby takim beneficjentom, jak ci, którzy otrzymali dofinansowanie przekraczające milion złotych, przyznać takie dofinansowanie, jak to otrzymane przez beneficjentów, którzy otrzymali mniej niż pięćset tysięcy złotych). Pokazano jedynie te oszacowania względnego efektu netto, które okazały się statystycznie istotne.

Więcej informacji na temat rezultatów analizy wykonalności oraz metodologii poszczególnych analiz znajduje się w raportach z analiz opracowanych przez Centrum Badań i Edukacji Statystycznej GUS<sup>135</sup>.

---

<sup>135</sup> „Badanie regionalnej pomocy inwestycyjnej – analiza wykonalności” (Jachranka, 2018); „Badanie regionalnej pomocy inwestycyjnej – analiza efektów. Etap 1” (Jachranka, 2019); „Badanie regionalnej pomocy inwestycyjnej – analiza efektów. Etap 2” (Jachranka, 2020).