

# Raport końcowy

## OCENA UZUPEŁNIAJĄCA

---

### **„POZIOM ABSORPCJI PRZEZ MAŁE I ŚREDNIE PRZEDSIĘBIORSTWA ŚRODKÓW W RAMACH SEKTOROWEGO PROGRAMU OPERACYJNEGO WZROST KONKURENCYJNOŚCI PRZEDSIĘBIORSTW, LATA 2004-2006”**



UNIA DLA PRZEDSIĘBIORCZYCH  
PROGRAM KONKURENCYJNOŚĆ

RAPORT POWSTAŁ W RAMACH PROJEKTU WSPÓLFINANSOWANEGO  
Z EUROPEJSKIEGO FUNDUSZU ROZWOJU REGIONALNEGO



---

WARSZAWA, LUTY 2007

**RAPORT ZOSTAŁ PRZYGOTOWANY PRZEZ ZESPÓŁ AUTORÓW:**

AGNIESZKA CIECHANEK  
PAWEŁ CZYŻ,  
TOMASZ KLIMCZAK,  
AGNIESZKA KOWALCZYK,  
KORNELIUSZ PYLAK,

## Streszczenie

### CEL BADANIA

Badanie miało na celu ocenę poziomu absorpcji przez małe i średnie przedsiębiorstwa środków w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw, lata 2004-2006.

Szczegółowe cele projektu obejmowały:

- ⇒ sprawdzenie poziomu wykorzystania przez małych i średnich przedsiębiorców środków dostępnych w ramach SPO-WKP (w ramach działań/poddziałów 1.4.1, 1.4.4, 2.1, 2.2.1, 2.2.2, 2.3, 2.4),
- ⇒ identyfikację działań/poddziałów cieszących się największą i najmniejszą popularnością,
- ⇒ rozpoznanie przyczyn zróżnicowanej popularności poszczególnych działań skierowanych do małych i średnich przedsiębiorców w ramach SPO-WKP,
- ⇒ ocenę wpływu podjętych działań informacyjno-promocyjnych na poziom absorpcji środków przez MSP.

### METODOLOGIA BADANIA I ORGANIZACJA PRACY BADAWCZEJ

#### *Koncepcja realizacji badania*

Impulsem do podjęcia badania była obserwacja, że pewne działania i poddziały SPO-WKP cieszą się większym popytem Beneficjentów z sektora MSP, a inne mniejszym. Odpowiedź na pytanie, dlaczego tak się dzieje jest kwestią fundamentalną dla programujących przyszłą interwencję adresowaną do przedsiębiorstw z tego sektora. Dlatego też dwoma podstawowymi pytaniami, na które poszukiwano odpowiedzi były:

- ⇒ Czy w SPO-WKP trafnie zaprojektowano narzędzia wsparcia adresowane do firm z sektora MSP?
- ⇒ Czy w SPO-WKP małe i średnie przedsiębiorstwa mają równy dostęp do tych instrumentów wsparcia przedsiębiorców, które nie są skierowane wyłącznie do sektora MSP?

Jeśli odpowiedź na pierwsze pytanie będzie w pełni twierdząca to znaczy, że instrumenty skierowane do MSP w SPO-WKP mogą być stosowane w nowej perspektywie finansowej.

Nieco bardziej złożona jest sytuacja w przypadku pytania drugiego. Część działań i poddziałów w SPO-WKP (1.4.1, 1.4.4, 2.2.1., 2.2.2, 2.4) nie jest skierowana wyłącznie do sektora MSP. W tym przypadku analiza zmierzała do oceny „równości szans” projektodawców w kontekście warunków ubiegania się o wsparcie i warunków realizacji projektu. Analiza ta brała pod uwagę cele działania, czy poddziałania, które mogą w pewnych sytuacjach, mimo, że dopuszczają jako projektodawców wszystkie typy przedsiębiorstw, preferować przedsiębiorstwa większe, zgodnie z zasadą koncentracji i maksymalizacji efektu wsparcia.

Przedsiębiorstwa z sektora MSP również nie są homogeniczną grupą wobec tego zagadnienie „równych szans” zostało przeanalizowane w odniesieniu do firm mikro, małych i średnich.

Nierówne traktowanie podmiotów mikro, małych, średnich i dużych, w przypadku niektórych instrumentów mogło być intencją programujących, dlatego analizowano również, tam gdzie takie nierówne traktowanie stwierdzono, jakie były oczekiwania programujących co do struktury i „profilu” Beneficjentów i porównywano te oczekiwania z uzyskanymi efektami. Dotyczy to w szczególności partycypacji w programie przedsiębiorstw z „sektorów nowoczesnych”<sup>1</sup>. W opracowaniu „sektory nowoczesne” utożsamia się z sektorami wzrostowymi. Za **sektory wzrostowe** uznano sektory (biorąc pod uwagę trendy obserwowane w gospodarce światowej) o dużym potencjale innowacyjności i dużej zdolności do implementowania przyszłościowych rozwiązań technologicznych.

Tam gdzie odpowiedź na postawione wyżej pytania nie była w pełni pozytywna poszukiwano odpowiedzi na pytanie:

⇒ Jakie są przyczyny niskiego zainteresowania i uczestnictwa przedsiębiorców z sektora MSP w SPO-WKP?

Zidentyfikowane zróżnicowanie popytu i udziału Beneficjentów z sektora MSP w korzystaniu ze środków SPO-WKP w ramach poszczególnych działań i poddziałań, stało się punktem wyjścia do identyfikacji barier dostępu przedsiębiorstw mikro, małych i średnich do instrumentów wsparcia.

Badane były następujące bariery dostępu:

- ⇒ **bariery finansowe** (np. jaki wpływ na popyt ma koszt przygotowania wniosku, dysponowanie środkami na współfinansowanie, koszt i możliwość korzystania z zewnętrznego finansowania działań w projekcie, skala finansowa projektu w relacji do kondycji finansowej przedsiębiorstwa, koszt wewnętrzny lub koszt wynajęcia zewnętrznego doradcy),
- ⇒ **bariery wiedzy, umiejętności i zasobów** (np. trudności z przygotowaniem dobrego jakościowo wniosku, brak kadr),
- ⇒ **bariery świadomościowe** (np. związane z postrzeganiem oferowanego wsparcia jako niepriorytetowego),
- ⇒ **bariery dostępu do informacji** (np. dostęp do źródeł informacji, kompletność zrozumiałość oferowanych informacji, zakres i skuteczność działań promocyjno-informacyjnych instytucji systemu wdrażania, rola pozostałych „aktorów” systemu np. firm doradczych, banków),
- ⇒ **bariery lokalizacyjne** (np. fizyczny dystans od instytucji systemu wdrażania, peryferyjność),
- ⇒ **bariery administracyjne** (zbyt wysoki „próg wejścia”), wiążące się z zaprojektowanymi w procesie programowania kryteriami dostępu Beneficjentów danego działania/poddziałania.

Przeprowadzona analiza dokonana pod kątem trafności danego instrumentu interwencji publicznej musiała, więc być **wieloprzekrojowa** uwzględniająca za każdym

<sup>1</sup> **sektory nowoczesne** – określenie zaczerpnięte ze wskaźników rezultatów działań.

razem cel interwencji publicznej, specyfikę instrumentu oferowanego przez dane działanie/poddziałanie, specyfikę ostatecznych odbiorców (Beneficjentów).

Używane w raporcie pojęcie „schemat dotacyjny” dotyczy zestawu zasad przyznawania dofinansowania ze środków publicznych Beneficjentom. Każde z analizowanych w raporcie działań i poddziałań jest odrębnym schematem dotacyjnym.

Instrumenty interwencji SPO-WKP będące przedmiotem badania podzielono na dwie zasadnicze grupy: dotacje na zakup usług (1.4.1, 1.4.4, 2.1 i 2.2.2) i dotacje na inwestycje (2.2.1, 2.3 i 2.4).

W ramach każdej z grup można wyodrębnić schematy dotacyjne skierowane do szeroko zdefiniowanej grupy odbiorców (Beneficjenci dotacji 2.1, 2.2.2, 2.2.1 i 2.3) oraz instrumenty adresowane do wąskiego grona odbiorców (1.4.1, 1.4.4, i 2.4). W dalszej części raportu nazywane są odpowiednio: schematami „masowymi” i „profilowanymi”. Rozróżnienie to jest istotne przy analizie wskaźników bezwzględnych opisujących zainteresowanie danym schematem (np. liczba i wartość złożonych wniosków) oraz analizie sposobu promocji schematu.

Zainteresowanie przedsiębiorców działaniami i poddziałaniami mierzone było głównie **aktywnością** przedsiębiorców. Aktywność opisana została wskaźnikami bezwzględnymi (np. liczba złożonych wniosków) lub względnymi (np. liczba złożonych wniosków do populacji potencjalnych Beneficjentów) w różnych przekrojach (wielkość przedsiębiorstwa, sektor gospodarki, przynależność do sektorów nowoczesnych, lokalizacja siedziby przedsiębiorcy).

Punktem wyjścia do analizy barier dostępu przedsiębiorców do dotacji jest analiza **skuteczności** przedsiębiorców. Skuteczność opisywana jest wskaźnikami bezwzględnymi (np. liczba wybranych wniosków) lub względnymi (np. liczba wybranych wniosków do liczby złożonych wniosków) w różnych przekrojach (wielkość przedsiębiorstwa, sektor gospodarki, przynależność do sektorów nowoczesnych, lokalizacja siedziby przedsiębiorcy).

Wszelkie dane liczbowe charakteryzujące stopień zaawansowania programu dotyczą stanu na koniec grudnia 2006 roku.

## **NARZĘDZIA I TECHNIKI BADAWCZE**

---

### *Analiza danych (Desk research)*

Analiza danych była kluczową techniką zastosowaną w procesie oceny uzupełniającej wykorzystującą dokumenty programowe, raporty, zastane dane statystyczne i inne materiały źródłowe wskazane przez Zamawiającego i zidentyfikowane przez ewaluatorów.

### *Indywidualne Wywiady Pogłębione (IDI)*

IDI zrealizowano z wykorzystaniem ustrukturalizowanych scenariuszy. Powstało 14 ustrukturalizowanych scenariuszy wywiadu:

- ⇒ scenariusz wywiadu pilotażowego z przedstawicielami Instytucji Zarządzającej;
- ⇒ scenariusze wywiadów z przedstawicielami Instytucji Pośredniczącej (2 scenariusze zawierające uszczegółowione pytania badawcze);
- ⇒ scenariusze wywiadów z przedstawicielami Instytucji Wdrażającej (5 scenariuszy);

- ⇒ scenariusze wywiadu z Beneficjentami (MSP), którzy otrzymali wsparcie oraz z tymi którzy wsparcia nie otrzymali (2 scenariusze);
- ⇒ scenariusze wywiadu z przedstawicielami sektora bankowego (2 scenariusze);
- ⇒ scenariusz wywiadu z firmami doradczymi (2 scenariusze).

#### Ankieta e-mailowa

Dla ilościowego oszacowania danych uzyskanych z badań jakościowych zastosowano ankietę e-mailową. Pozwoliła ona dotrzeć do wybranej próby respondentów w bardzo krótkim czasie. Monitowanie zwrotu ankiety przeprowadzone zostało przez 20 wyszkolonych telemarketerów z Centrum Telemarketingu WYG w Katowicach. Ankiety wysłano do 2 025 Beneficjentów działania 2.3. Zwrot otrzymano od 9% respondentów.

#### Źródła wykorzystane w badaniu

Na potrzeby niniejszej oceny wykorzystano różne źródła danych zastanych:

- ⇒ dokumenty jednostek zarządzających przedsięwzięciem,
- ⇒ dokumenty programowe,
- ⇒ raport z wdrażania SPO-WKP.

Najważniejszym źródłem analiz ilościowych były bazy danych o Beneficjentach i wnioskodawcach prowadzone przez Instytucje Wdrażające. Niestety dostępność tych danych była niejednakowa. Ewaluator otrzymał pełne dane zawierające wszystkie założone w metodologii przekroje (bez danych osobowych) od Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości, która jest Instytucją Wdrażającą działania 2.1 i 2.3 (odpowiednio ponad 21 tys. i 12 tys. rekordów). Oprócz tego dysponowano:

- ⇒ bazą danych działania 2.4 uzyskana z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, w części zawierającą wymagane przekroje;
- ⇒ bazą danych poddziałań 1.4.1 i 1.4.4 uzyskaną z Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego, w części zawierającą wymagane przekroje;
- ⇒ bazą danych poddziałania 2.2.1 oraz zbiorcze dane na temat poddziałania 2.2.2 uzyskane z Ministerstwa Gospodarki, w ograniczonym stopniu zawierające wymagane przekroje.

Z tego względu analizy ilościowe prowadzone były głównie w odniesieniu do Beneficjentów działania 2.1 i 2.3.

#### Okres realizacji badania

Terenowa realizacja badania rozpoczęła się 22 grudnia od pilotażowego wywiadu z Instytucją Zarządzającą i trwała do 22 lutego 2007 r.

Badanie zakończyło się przekazaniem raportu końcowego Zamawiającemu 23 lutego 2007 r.

### **ANALIZA INSTRUMENTÓW WSPARCIA ZASTOSOWANYCH W SPO-WKP**

Przedsiębiorstwa sektora MSP mogą korzystać ze wsparcia w ramach 10 schematów<sup>2</sup>.

Badaniem objęto wszystkie 10 schematów dotacyjnych: 1.4.1, 1.4.4, 2.1, 2.2.1, 2.2.2, 2.3 i 2.4.1, 2.4.2, 2.4.3 i 2.4.4.

<sup>2</sup> używane w raporcie pojęcie „schemat dotacyjny” dotyczy zestawu zasad przyznawania dofinansowania ze środków publicznych Beneficjentom. Każde z analizowanych w raporcie działań i poddziałań jest odrębnym schematem dotacyjnym.

Kluczowym elementem określającym sposób przekazania wsparcia i jednocześnie określającym zakres podejmowanych przez Beneficjenta przedsięwzięć jest katalog wydatków kwalifikowanych.

Biorąc pod uwagę katalogi wydatków kwalifikowanych w ramach poszczególnych schematów można podzielić na dwie grupy. Schematy pozwalające na:

- ⇒ refundację kosztów i nakładów związanych z procesem inwestycyjnym (rozumianym jako koszty zakupu środków trwałych, budowy infrastruktury, zakupu materiałów, itp.). Kategorię tę na użytek niniejszej ewaluacji określono jako „dotacja na inwestycje”<sup>3</sup>;
- ⇒ refundację kosztów zakupu usług (rozumianych jako m.in. koszt zatrudnienia ekspertów zewnętrznych, zakupu usług transportowych itp.). Kategorię tę określono jako „dotacja na zakup usług”.

Do pierwszej kategorii zaliczono schematy dotacyjne: 2.2.1, 2.3 i 2.4. Do drugiej grupy zaliczono schematy dotacyjne: 1.4.1, 1.4.4, 2.1, 2.2.2.

Charakterystyka analizowanych schematów dotacyjnych wskazuje, że każdy ze schematów stanowi odrębny instrument wsparcia. Sposób przekazania wsparcia (kryteria podmiotowe, przedmiotowe, rodzaj wydatków kwalifikowanych, kryteria wyboru projektów) jest logicznie powiązany z celami oraz rezultatami, które, pomimo występujących podobieństw, są odmienne dla każdego ze schematów. Dokonane różnicowanie kryteriów udzielania wsparcia ukierunkowuje więc interwencję, na osiągnięcie specyficznych dla działania/poddziałania rezultatów.

Oczekiwany udział przedsiębiorstw MSP w poszczególnych działaniach i poddziałaniach charakteryzowany jest przez cele, rezultaty i produkty tych działań.

Celem działania 2.3 jest „...unowocześnienie oferty produktowej i technologicznej w MSP” – konsekwentnie działanie to adresowane jest wyłącznie (kryterium podmiotowe) do przedsiębiorstw z sektora MSP. Analogiczna sytuacja ma miejsce w przypadku działania 2.1.

W poddziałaniu 2.2.1 zakładano, że wartość udzielonego wsparcia w 75%<sup>4</sup> trafi do MSP. Nie stworzono jednak żadnych preferencji dla tego sektora. Według stanu na 30 grudnia 2006 r. wartość wsparcia udzielonego MSP w tym schemacie wyniosła 28% (przy 46,7% wykorzystaniu alokacji).

W poddziałaniu 2.2.2 założono strukturę udziału w poddziałaniu przedsiębiorstw różnej wielkości, w podziale na mikro, małe, średnie i duże przedsiębiorstwa (wskaźnik produktu – „Liczba wspartych przedsiębiorstw w podziale na mikro, małe, średnie i duże przedsiębiorstwa”). Zastosowano w ocenie merytorycznej projektów kryterium ułatwiające MSP korzystania ze wsparcia („wielkość przedsiębiorstwa”), którego waga

<sup>3</sup> przy przyporządkowaniu schematu do danego rodzaju instrumentu wsparcia jako wyznacznik pod uwagę brane były koszty kwalifikowane, których udział będzie w projektach wspieranych w ramach danego schematu dominujący – tzn. jeżeli np. schemat 2.2.1 przewiduje wspieranie działań o charakterze inwestycyjnym, lecz jednocześnie dopuszcza wsparcie przygotowania dokumentów związanych z dotowaną inwestycją, to w związku z faktem, iż koszt dokumentacji będzie marginalny w stosunku do kosztów inwestycji, schemat 2.2.1. uznany jest za „dotację inwestycyjną”. W odwrotnym przypadku, jeżeli dotacja przewiduje dotowanie zakupu usług (np. badań), ale przewiduje też zakup materiałów na potrzeby badań oraz wyposażenia biurowego związanego z projektem, schemat przyporządkowany zostanie kategorii „zakup usług”.

<sup>4</sup> obecnie obniżono ten wskaźnik do poziomu 60% i wprowadzono kryterium podmiotowe wykluczające firmy duże z uczestnictwem w poddziałaniu 2.2.1.

ustalona początkowo na 20%, została obecnie zwiększona do 40% (targi) i 30% (misje).

W działaniach 1.4 i 2.4 cele i rezultaty i produkty nie odnoszą się w sposób skwantyfikowany do oczekiwanego udziału MSP w tych działaniach. Niemniej jednak przedsiębiorstwa MSP są w niewielkim stopniu preferowane w działaniu 2.4 poprzez przyznanie dodatkowych 5 punktów procentowych w ocenie merytorycznej wniosku. W poddziałaniach 1.4.1 i 1.4.4. MSP nie są w żaden sposób preferowane. Jednak wynika to ze specyfiki powyższych działań i poddziałań.

#### **IDENTYFIKACJA DZIAŁAŃ I PODDZIAŁAŃ SPO-WKP CIESZĄCYCH SIĘ NAJWIĘKSZĄ I NAJMNIJSZĄ POPULARNOŚCIĄ**

---

Generalnie popyt (mierzony sumą kwot wnioskowanych dotacji) na środki dotacyjne przekracza alokacje we wszystkich analizowanych działaniach i poddziałaniach.

Popyt na działania inwestycyjne kilkakrotnie przekracza alokacje (działanie 2.3 – 5,7 razy, 2.2.1 – 4,6 razy, 2.4 – 1,6 razy). Popyt na instrumenty doradcze jest mniejszy (działanie 2.2.2 – popyt jest na poziomie alokacji, 2.1 – 1,5 razy większy).

Stosunkowo mały popyt na działanie 2.4 wynika z kryteriów przedmiotowych tego działania, które z tej racji adresowane jest do dość wąskiego grona Beneficjentów.

Pamiętając, że środki SPO-WKP są bardzo ograniczone w stosunku do potrzeb ocena trafności alokowanych kwot na poszczególne działania i poddziałania dotyczyć może kwestii przeszacowania popytu na środki. Sygnałem, że z taką sytuacją mamy do czynienia mogą być realokacje środków dokonywane przez zarządzających programem.

W trakcie realizacji programu realokowano środki z działania 2.1 na 2.3 (14 mln euro), 2.2.2 na 2.2.1 (11,9 mln euro), z działania 1.5 na 2.3 (39,7 mln euro), z działania 1.2 na 2.3 (14 mln euro) oraz z działania 1.4 na 1.3 (16,4 mln euro).

Wydaje się, że zaplanowane budżety działań 2.1 i 2.2.2 mogły zostać wykorzystane, gdyż analiza liczby składanych wniosków pokazała, że przedsiębiorcy byli zainteresowani tymi instrumentami (w szczególności poddziałania 2.2.2). Sygnalizowane na początku programu trudności realizacyjne, które stały się impulsem do przesunięcia części środków z tych działań na inne, były związane raczej ze zbyt dużym odsetkiem błędnych wniosków, który przełożył się na niski poziom kontraktowania i zagrożenie wydatkowania środków, niż małym zainteresowaniem przedsiębiorców. Środki zostały przesunięte z działań 2.1 i 2.2.2. na dotacje inwestycyjne (2.3) pod presją wykonania planu kontraktowania i wydatkowania oraz presją ogromnego popytu na dotacje na inwestycje.

Ocenia się, że alokacja środków na działanie 1.4 była zbyt duża – w tym przypadku również dokonano realokacji środków z działania 1.4 do działania 1.3 na kwotę 63 mln zł (16,5 mln euro). Sytuacja ta mogła być spowodowana nieuwzględnieniem podobnego instrumentu wsparcia projektów celowych udzielanego przez Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego oraz Federację Stowarzyszeń Naukowo-Technicznych NOT w trakcie trwania okresu programowania SPO-WKP. Ten ostatni czynnik powodował, że przedsiębiorcy z sektora MSP często wybierali instrument wsparcia



mający mniejsze wymogi formalne i obowiązki sprawozdawcze niż w ramach SPO-WKP<sup>5</sup>.

Tak duża różnica w popycie na dotacje na inwestycje w porównaniu z dotacjami na zakup usług wiąże się ze specyficznym etapem rozwoju polskiej przedsiębiorczości, który koncentruje się na tym, by w pierwszej kolejności zdobywać środki na inwestycje i rozbudowę przedsiębiorstwa. Dopiero w dalszej kolejności, po zaspokojeniu zasadniczej potrzeby inwestycyjnej, przedsiębiorcy skłaniają się ku strategicznemu rozwojowi firmy poprzez korzystanie z usług doradczych. Wiąże się to ogólnie z niską innowacyjnością polskiej gospodarki, w której (w przeciwieństwie do tendencji obserwowanych w krajach UE) główne zainteresowanie budzą innowacje organizacyjne, a nie produktowe, czy technologiczne<sup>6</sup>. Dlatego też przedsiębiorstwa koncentrują się głównie na działalności restrukturyzacyjnej i obniżce kosztów (strategiach cenowych), co może z kolei tłumaczyć znacząco większe zainteresowanie działaniami inwestycyjnymi wśród MSP. Potwierdza to tezę wynikającą z innych badań, według której działalność inwestycyjna w Polsce polega w znacznej mierze na zakrojonych na stosunkowo dużą skalę przedsięwzięciach modernizacyjnych unowocześniających system wytwarzania i produkcję<sup>7</sup>.

Potwierdzają to badania opinii przedsiębiorców (Beneficjentów działania 2.3), według których najbardziej potrzebne są dotacje na „zakup maszyn i urządzeń związanych z procesem produkcji” (98%) oraz „dotacje na zakup budynków produkcyjnych lub magazynowych” (75%). Za najmniej potrzebne uważane są dotacje „na prowadzenie przez firmę badań przemysłowych i przedkonkurencyjnych” (25%) oraz „dotacje na zakup licencji i praw własności intelektualnej” (31%), co budzi pewien niepokój zważywszy, że mamy do czynienia z Beneficjentami działania adresowanego do przedsiębiorstw innowacyjnych.

Z badania ankietowego widać też, że nadal nie znajdują uznania w oczach przedsiębiorców dotacje „na zakup usług doradców, ekspertów i konsultantów zewnętrznych” (22%), co może być związane ze wskazanymi wyżej problemami.

Niemniej jednak analiza popytu na dotacje na zakup usług 2.2.2 i 2.1 pokazuje, że istnieje stałe zapotrzebowanie<sup>8</sup>, co prawda na zasadniczo niższym poziomie niż w przypadku dotacji na inwestycje<sup>9</sup>, zarówno na profilowane usługi (tu: targi i misje), jak i szerzej zdefiniowane usługi doradcze.

<sup>5</sup> w ramach ww. dotacji na projekty celowe konkurencyjne do SPO-WKP była drastycznie mniejsza ilość wymaganych załączników oraz brak takich wymogów jak chociażby:

kryteria ekonomiczno-techniczne:

- *zapewniono odpowiedni potencjał i poziom merytoryczny wykonawcy badań,*
- *Beneficjent należy do grupy uprawnionych podmiotów,*
- *ocena wykonalności finansowej projektu,*

kryteria merytoryczne:

- *wysoko punktowane doświadczenie,*
- *zapotrzebowanie rynku na efekt projektu,*
- *zgodność projektów realizowanych w ramach działania z polityką ochrony środowiska*
- *realizacja polityk horyzontalnych.*

<sup>6</sup> Bogdaniecko J., Haffer M., Popławski W., *Innowacyjność przedsiębiorstw*, Wydawnictwo Uniwersytetu M. Kopernika, Toruń 2004, s. 25 (badania innowacyjności 150 przedsiębiorstw regionu Mazowsza).

<sup>7</sup> por. Główny Urząd Statystyczny, *Działalność innowacyjna przedsiębiorstw przemysłowych w latach 2002-2004*, Warszawa 2006, s. 104.

<sup>8</sup> np. w przypadku 2.1 składano 600-700 wniosków kwartalnie

<sup>9</sup> dla porównania w działaniu 2.3 po pierwszych dwóch rundach, dla których odnotowano popyt na poziomie 6,5 do 7,5 tys. wniosków w kolejnych rundach można przyjąć, że popyt ustabilizował się na poziomie 3-4 tys. wniosków na rundę.

Optymistycznie nastraja zgłaszane przez przedsiębiorców z sektora MSP zapotrzebowanie na dotacje „na zakup usług szkoleniowych dla personelu” (45%). Wydaje się, że nastąpił tu pewien przełom świadomościowy w podejściu właścicieli firm do kwestii podnoszenia kwalifikacji personelu, który można postrzegać jako jeden z efektów szerokiego strumienia środków na podnoszenie kwalifikacji kadr płynącego z SPO RZL.

### Rekomendacje

- ⇒ Zaległości inwestycyjne polskich MSP są faktem i należy nadal w przyszłych programach umożliwić MSP dostęp do tzw. masowych schematów dotacji na inwestycje, które pozwolą na modernizację parku maszynowego i postawienie budynków produkcyjnych i magazynowych. Wydaje się, że tę rolę będą do pewnego stopnia wypełniały działania realizowane przez regiony w Regionalnych Programach Operacyjnych.
- ⇒ Jednocześnie należy podjąć wszelkie możliwe działania świadomościowe, mogące zwiększyć zainteresowanie najbardziej wartościowymi, z punktu widzenia rozwoju gospodarki, innowacjami produktowymi (wprowadzeniem nowych produktów na rynek) oraz innowacjami technologicznymi (nowoczesnością rozwiązań i lepszą współpracą ze sferą B+R). Pobudzanie postaw proinnowacyjnych i świadomości innowacyjnej powinno dotyczyć także przedsiębiorstw małych, które odznaczają się szczególnie niskim poziomem innowacyjności, a stanowią bardzo istotny pod względem liczby element struktury polskiego przemysłu i całej polskiej gospodarki<sup>10</sup>.
- ⇒ Należy tu jednak pamiętać, że do innowacyjności nie wystarczy jedynie wdrożenie wyników prac badawczych, albowiem zgodnie z modelem systemowym, innowacje są rezultatem licznych interakcji pomiędzy jednostkami, organizacjami i środowiskiem, w którym te jednostki i organizacje działają<sup>11</sup>. Dlatego też obok masowych dotacji inwestycyjnych powinny funkcjonować sprofilowane schematy dotacji precyzyjnie adresowane do firm i instytucji, które potrzebują bardziej wyrafinowanych instrumentów wsparcia rozwoju systemów innowacyjnych. W tym kierunku wydaje się zmierzać interwencja planowana w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka.
- ⇒ Należy utrzymać dotacje na zakup usług doradczych zewnętrznych konsultantów. Obserwowane rosnące zrozumienie przedsiębiorców na temat korzyści płynących z podnoszenia kwalifikacji własnych i kadr zaowocuje zapewne także rosnącym zrozumieniem dla angażowania zewnętrznych doradców do rozwiązywania problemów firmy. Przywołać w tym miejscu warto pozytywny obraz kompetencji i profesjonalizmu doradców, który wyłania się z badania opinii przedsiębiorców działania 2.3. To również w dłuższej perspektywie powinno przyczynić się do wzrostu zapotrzebowania na usługi doradcze.
- ⇒ Planując alokacje, zarówno w przypadku profilowanych schematów dotacji na inwestycje jak i schematów dotacji na zakup usług zewnętrznych doradców trzeba pamiętać o ograniczonym popycie: w pierwszym przypadku wynikającym z wąskiej

<sup>10</sup> por. wyniki badań struktury Beneficjentów SPO-WKP, a także Główny Urząd Statystyczny, *Działalność innowacyjna przedsiębiorstw przemysłowych w latach 2002-2004*, Warszawa 2006, s. 106

<sup>11</sup> Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *Innovation policy: updating the Union's approach in the context of the Lisbon strategy*, COM(2003) 112, Bruksela, 11 marca 2003 r.

grupy docelowej potencjalnych Beneficjentów, w drugim z ciągle stosunkowo małego zrozumienia potrzeby korzystania z takich usług.

- ⇒ Należy zastanowić się nad rezygnacją ze wsparcia innowacji organizacyjnych (nowych przynajmniej w skali kraju rozwiązań organizacyjnych) z uwagi na ich względnie wysoki udział w obecnie tworzonych innowacjach w kraju (nie wymagają one zatem dalszego wsparcia), a także na stosunkowo najmniejszy wpływ na tworzenie rzeczywistej przewagi konkurencyjnej gospodarki (w porównaniu z innymi rodzajami innowacji – np. technologicznymi, czy produktowymi). Ewentualnie można stworzyć preferencje dla pozostałych rodzajów innowacji w systemie wyboru projektów.

#### **UDZIAŁ MIKRO, MAŁYCH I ŚREDNICH PRZEDSIĘBIORCÓW APLIKUJĄCYCH DO POSZCZEGÓLNYCH DZIAŁAŃ I PODDZIAŁAŃ**

##### Dotacje na inwestycje

Ogólnie w analizowanych działaniach inwestycyjnych SPO-WKP obecnie realizowanych (i zrealizowanych) przez wszystkich wnioskodawców jest 2 925 projektów, z czego najwięcej z działania 2.3, 2 621 (90%), 106 (3,6%) projektów z działania 2.4.1, 73 (2,5%) projekty z działania 2.4.4, 55 (1,9%) projektów z działania 2.2.1, 53 (1,8%) projekty z działania 2.4.2 oraz 17 (0,6%) projektów z działania 2.4.3. Beneficjenci z sektora MSP stanowią 40% Beneficjentów poddziałania 2.2.1, 18% Beneficjentów działania 2.4 i 100% Beneficjentów działania 2.3 (przeznaczonego wyłącznie dla MSP).

Beneficjenci z sektora MSP realizują 2 690 projektów (92%) z 2 925 projektów realizowanych łącznie we wszystkich analizowanych schematach dotacji inwestycyjnych, w tym 89% projektów stanowią projekty realizowane w ramach działania 2.3.

Najmniejszym zainteresowaniem przedsiębiorców z sektora MSP cieszy się do poddziałanie 2.4.3 „Wsparcie przedsiębiorstw w zakresie ochrony powietrza” – przedsiębiorcy MSP nie złożyli ani jednej aplikacji do tego poddziałania.

O dotację w działaniu 2.3 ubiegało się 21,6 tys. aplikujących, z czego wybrano do finansowania 2,7 tys. Oznacza to, że średnia skuteczność wnioskodawców wyniosła w skali kraju ok. 13%. Najwięcej wniosków złożono i jest realizowanych w województwach mazowieckim, śląskim i wielkopolskim, jednak najwyższą skuteczność osiąga województwo kujawsko-pomorskie (17,1%), najniższą lubelskie (9%).

W działaniu 2.2.1 rozkład liczby podpisanych umów w poszczególnych województwach jest podobny<sup>12</sup>, najwięcej umów podpisano w województwach: mazowieckim, śląskim i wielkopolskim. Średnia skuteczność w kraju wyniosła ok. 2%.

W działaniu 2.4 średnia skuteczność wnioskodawców w skali kraju wyniosła ok. 70% (złożono łącznie 345 wnioski projektowe, z czego wybrano 240). Charakterystyczne jest to, że najbardziej aktywne w tym działaniu (dotyczącym ochrony środowiska) są przedsiębiorstwa z województwa śląskiego.

Średnia wartość dofinansowania projektów realizowanych w ramach poszczególnych działań kształtuje się następująco: poddziałanie 2.2.1 (brak ograniczenia wartości

<sup>12</sup> dane dotyczące liczby wniosków złożonych w poszczególnych województwach nie były dostępne.

maksymalnej dotacji): MSP – 10,5 mln zł, duże firmy – 20,5 mln zł; działanie 2.3 (maksymalna dotacja – 1,25 mln zł): MSP -0,7 mln zł; działanie 2.4 (maksymalna dotacja 5 mln euro; MSP – od 1,2 do 2 mln zł w zależności od poddziałania, duże firmy – od 2,5 do 5 mln zł.

#### Dotacje na zakup usług

W działaniach o charakterze doradczym możemy zaobserwować nieco inną strukturę Beneficjentów realizujących projekty. Ogólnie w analizowanych działaniach oferujących dotacje na zakup usług w SPO-WKP obecnie realizowanych (i zrealizowanych) przez wszystkich wnioskodawców jest 6293 projektów, z czego najwięcej z poddziałania 2.2.2, bo 3519 (56%), 2732 (43%) projektów z działania 2.1, 35 (1%) projektów z działania 1.4.1 i 7 (0,1%) z poddziałania 1.4.4.

Beneficjenci z sektora MSP stanowią 77% Beneficjentów poddziałania 2.2.2, 57% Beneficjentów poddziałania 1.4.1 i 100% Beneficjentów działania 2.1 (przeznaczonego wyłącznie dla MSP).

Beneficjenci z sektora MSP realizują 5 466 projektów (87%) z 6 286 projektów realizowanych łącznie we wszystkich analizowanych schematach dotacji na zakup usług, z czego połowę stanowią projekty realizowane w ramach działania 2.1.

W działaniu 2.1 złożono łącznie 5 tys. wniosków, z czego dofinansowanie uzyskało 2,7 tys., a zatem wskaźnik skuteczności wyniósł 54% i osiągał podobne wartości we wszystkich województwach. Można jedynie zauważyć, że w województwach, z których złożono najwięcej wniosków (mazowieckie i śląskie) skuteczność była niższa niż w pozostałych (jak np. podkarpackim, które uzyskało aż 68%).

Działanie 2.2.2 (dotyczące misji i targów) cieszyło się dużym zainteresowaniem, szczególnie jeżeli chodzi o targi (85% wszystkich umów). Aktywne w innych działaniach województwa mazowieckie, śląskie i wielkopolskie również w tym działaniu uzyskują najlepsze wskaźniki realizacji umów. Widać tu również aktywność łódzkiego i małopolskiego.

W ramach działania 1.4.1 finansowano projekty celowe w zakresie badań przemysłowych i przedkonkurencyjnych związane z wprowadzaniem zaawansowanych technologii oraz BAT prowadzone we współpracy z instytucjami B+R. Cechą charakterystyczną tego działania była mała liczba potencjalnych Beneficjentów i duża skala finansowa podejmowanych działań. W działaniu 1.4.1 złożono łącznie 86 projektów – najwięcej zdecydowanie w mazowieckim i małopolskim. Do realizacji zakwalifikowano 38, a więc średnia skuteczność w kraju wyniosła 44%. W trzech województwach nie złożono żadnego wniosku (lubelskie, podkarpackie i podlaskie).

Średnia wartość dofinansowania projektów realizowanych w ramach poszczególnych działań kształtuje się następująco: poddziałanie 1.4.1: MSP – 1,7 mln zł, duże firmy – 5,9 mln zł; poddziałanie 1.4.4: duże firmy – 3,1 mln zł; działanie 2.1 (maksymalna dotacja – 0,25 mln zł): MSP - 0,06 mln zł; działanie 2.2.2 (maksymalna dotacja 0,02 mln zł dla targów i 0,0075 mln zł dla misji gospodarczych); wszyscy Beneficjenci – 0,01 mln zł.

#### **Wnioski**

Udział Beneficjentów z sektora MSP w realizacji projektów łącznie we wszystkich analizowanych działaniach SPO-WKP jest znaczący, ale głównie za sprawą masowych schematów dotacji (2.1. i 2.3), z których wyłączono firmy duże.

Ogólna skuteczność wnioskodawców w masowych schematach inwestycyjnych (13% w działaniu 2.3 i 2% w 2.2.1) jest mniejsza od skuteczności w masowych schematach doradczych (56% w 2.1). Wiąże to się z wyższym popytem na dotacje na inwestycje i co za tym idzie z większą konkurencją w ubieganiu się o środki.

Skuteczność w ubieganiu się o dotacje na inwestycje jest związana z wielkością przedsiębiorstwa. W działaniu 2.3 SPO-WKP skuteczność średnich przedsiębiorców (24,1%) jest blisko dwukrotnie większa niż skuteczność małych przedsiębiorców (12,6%) i ponad sześciokrotnie większa niż skuteczność mikroprzedsiębiorców (3,6%). W przypadku działania 2.1 skuteczność nie zależy od wielkości przedsiębiorstwa – dla wszystkich kategorii wielkości przedsiębiorstw wynosi ok. 55-56%.

Skuteczność w profilowanych schematach dotyczących dotacji na inwestycje (2.4 - 70%) jest większa niż w schematach masowych (2.3 – 13%) . Wynika to z lepszego dopasowania kryteriów dostępu do specyfiki potencjalnych Beneficjentów i lepszych możliwości dotarcia z informacją wstępną i właściwą do nich, a następnie zindywidualizowanej pracy z wnioskodawcami i Beneficjentami.

### Rekomendacje

- ⇒ Należy dążyć do zwiększenia skuteczności aplikowania o środki, gdyż brak skuteczności generuje koszty po stronie Beneficjentów i systemu wdrażania. Oceniamy, że optymalna wielkość wskaźnika skuteczności w schematach powinna wynosić ok. 60%, ponieważ taki wskaźnik może zapewnić wybór odpowiednich projektów (konkurencja) i efektywną obsługę schematów. Zwiększenie skuteczności można osiągnąć przez bardziej precyzyjne definiowanie kryteriów dostępu, odpowiednią (bardziej ukierunkowaną i zindywidualizowaną) informację i promocję schematów dotacyjnych.
- ⇒ Skuteczność silnie zależy od wielkości przedsiębiorstwa, co wiąże się z ograniczonymi zasobami przedsiębiorstw mniejszych. Należy więc wesprzeć je dodatkowymi instrumentami, takimi jak np. pomoc doradcza w przygotowaniu przedsięwzięcia inwestycyjnego. Podejście takie będzie efektywne jedynie w tym przypadku, jeśli uda się dokonać preselekcji potencjalnych Beneficjentów np. poprzez właściwie ustawione kryteria dostępu. Większość obecnie przyjmowanych kryteriów dostępu, jak wynika z następnego akapitu, „przy okazji” dyskryminuje przedsiębiorstwa mniejsze.

### **ANALIZA KRYTERIÓW DOSTĘPU DO ŚRODKÓW SPO-WKP DLA PRZEDSIĘBIORCÓW**

Kryteria dostępu są instrumentem sterowania strumieniem publicznych pieniędzy i kierowania ich do tych Beneficjentów, którzy potrzebują, zdaniem programujących, wsparcia. Kryteria dostępu to zaprojektowane w procesie programowania kryteria podmiotowe (*kto?*), przedmiotowe (*co?*), a także kryteria oceny projektów (*jak?*), danego schematu interwencji. Niewłaściwie postawione kryteria dostępu mogą się stać barierami dostępu (zbyt wysoki „*próg wejścia*”). Zaliczymy je do barier o charakterze administracyjnym. Dokonano analizy kryteriów dostępu SPO-WKP w kontekście ich potencjalnego wpływu na zmniejszenie udziału w programie przedsiębiorstw mikro, małych i średnich.

#### Kryteria podmiotowe

W analizowanych działaniach i poddziałaniach w przypadku działania 2.3 i 2.1 sformułowano kryteria podmiotowe wykluczające przedsiębiorstwa duże. W działaniach

2.3 i 2.1 dodatkowo ograniczono dostęp do dotacji przedsiębiorstw mikro - o dotacje mogą ubiegać się przedsiębiorstwa działające dłużej niż 3 lata lub „oparte na technologiach”. To ograniczenie, dyskryminujące w przypadku przedsiębiorstw mikro, wynika z zasady komplementarności programów: firmy mikro nie spełniające powyższego kryterium mają możliwość korzystać z podobnego wsparcia w ramach działania 3.4 ZPORR.

### Kryteria przedmiotowe

#### Kryterium minimalnej wartości inwestycji

Kryteria minimalnej wartości zastosowane w 2.2.1.<sup>13</sup> praktycznie wykluczają firmy mikro i małe z ubiegania się o wsparcie. W przypadku firm mikro, minimalna wartość przedsięwzięcia przewidzianego do objęcia dofinansowaniem odpowiada bowiem pięciokrotności maksymalnych obrotów/sumy bilansowej, jakie zostały określone dla tej kategorii firm (2 mln euro). W przypadku firm małych, wartość ta jest natomiast równa wartości obrotów/sumy bilansowej, jakie zostały określone dla tej kategorii (10 mln euro).

Należy też zwrócić uwagę, iż w przypadku polskich przedsiębiorstw, kryterium najczęściej decydującym o zakwalifikowaniu danego przedsiębiorstwa do kategorii mikro, małej, średniej lub dużej, jest nie kryterium „wartości obrotów/sumy bilansowej”, lecz kryterium liczby zatrudnionych, gdyż wartości obrotów/sumy bilansowej polskich przedsiębiorstw MSP są bowiem bardzo niskie.

Szanse aplikowania o wsparcie w ramach tego rodzaju projektów występują teoretycznie w przypadku firm średnich (zgodnie z definicją maksymalna wartość obrotu/sumy bilansowej firmy średniej to odpowiednio 50 mln euro/43 mln euro). Jednakże biorąc pod uwagę zauważoną powyżej prawidłowość, także w tym wypadku prawdopodobieństwo realizacji projektu o tej skali należy ocenić nisko.

#### Kryterium zatrudnienia

Kryteria kwalifikowalności projektów deklarujących wzrost lub utrzymanie zatrudnienia dyskryminują firmy z sektora MSP, a w szczególności mikro i małe. Konieczność utrzymania, przez co najmniej 5 lat 100 miejsc pracy jest warunkiem (2.2.1) niemożliwym do spełnienia zarówno przez firmy mikro (zgodnie z definicją zatrudniają mniej niż 10 osób), jak małe (zgodnie z definicją zatrudniają mniej niż 50 osób). Biorąc pod uwagę, że przeciętna liczba osób zatrudnionych w przedsiębiorstwach średnich wynosi 73 osoby<sup>14</sup>, również firmy średnie będą miały trudności ze spełnieniem tego warunku.

Podobnie dyskryminujące dla firm małych i mikro jest kryterium dotyczące utworzenia co najmniej 20 nowych miejsc pracy (2.2.1), jeśli będziemy pamiętać, że średnia liczba zatrudnionych w firmach mikro wynosi mniej niż 1 osobę<sup>15</sup>, a w firmach małych<sup>16</sup> wynosi niecałe 13 osób. Kryteria zatrudnienia występują też w kryteriach oceny wniosków.

<sup>13</sup> w ramach poddziałania 2.2.1. wnioskodawcy mogli zgłosić projekt do dofinansowania w 6 fakultatywnych kategoriach posiadających różne warunki dostępu. Sposób wyboru kategorii determinował metodę późniejszej oceny wniosku.

<sup>14</sup> Raport o stanie sektora MSP w Polsce w latach 2004 – 2005, PARP, Warszawa, 2006.

<sup>15</sup> Raport o stanie sektora MSP w Polsce w latach 2004 – 2005, PARP, Warszawa, 2006. Ma to związek z faktem, iż ponad 7% firm mikro to firmy nie zatrudniające żadnego pracownika.

<sup>16</sup> tj. zaliczających się do kategorii 10-49 zatrudnionych.

### Kryteria przedmiotowe „tematyczne”

Te kryteria nawiązują zwykle do wąskich celów szczegółowych działania czy poddziałania. Trudno wtedy dyskutować z ich zasadnością merytoryczną, lecz wprowadzając je warto zastanowić się nad wielkością grupy potencjalnych Beneficjentów z sektora MSP, jeśli zakłada się ich znaczący udział w korzystaniu z dotacji. Przykładem może być poddziałanie 2.2.1. Dopuszczenie do finansowania<sup>17</sup> projektów inwestycyjnych wprowadzających innowację technologiczną wydaje się przy innych bardzo restrykcyjnych kryteriach „furtką” do dotacji z 2.2.1. dla MSP. Niemniej jednak trzeba zauważyć, że tylko dla części z nich - zgodnie z wynikami badań,<sup>18</sup> 33% firm mikro wprowadziło (w latach 2002-2004) innowacje, 17% firm małych<sup>19</sup>, oraz (40%) średnich.

Pozostałe dwie kategorie projektów kwalifikowanych w 2.2.1 – „*nowa inwestycja wpływa na poprawę stanu środowiska*” oraz „*nowa inwestycja jest zlokalizowana na obszarze parku przemysłowego lub parku technologicznego*” – również dotyczą wąskiego grona firm. Realizacja projektów związanych z ochroną środowiska wiąże się z ponoszeniem znacznych nakładów finansowych przez przedsiębiorstwa.<sup>20</sup> Tym samym na rozpoczęcie procesów inwestycyjnych związanych z tą dziedziną mogą pozwolić sobie jedynie przedsiębiorstwa o dużym potencjale finansowym. Podobne kryteria „tematyczne” dotyczące zagadnień związanych z różnymi aspektami zmniejszania negatywnego wpływu przedsiębiorstw na środowisko sformułowano w działaniu 2.4. Dane statystyczne potwierdzają powyższe wnioski – MSP stanowią ok. 18% Beneficjentów, a do poddziałania 2.4.3 przedsiębiorcy MSP nie złożyli ani jednego wniosku.

Drugie kryterium 2.2.1 dotyczące „*inwestycji realizowanych na terenie parku przemysłowego lub technologicznego*” dotyczy bardzo ograniczonej liczby przedsiębiorstw, nie tylko z sektora MSP ale przedsiębiorstw w ogóle. W roku 2006 na terenie Polski funkcjonowało 31 parków przemysłowych i technologicznych<sup>21</sup>, przy czym średnia liczba podmiotów gospodarczych prowadzących działalność na terenie jednego parku wynosiła 18<sup>22</sup>.

### Kryteria oceny wniosków

Wśród kryteriów oceny wskazać można kilka, które w różnym stopniu dyskryminują przedsiębiorstwa mniejsze, które oceniane wg tych kryteriów mają małe szanse na uzyskanie wysokich ocen.

Wielkość inwestycji – (2.2.1) premiowane jest każda nadwyżka nad minimalnym progiem wartości inwestycji określonym w kryteriach przedmiotowych. MSP, które uzyska progowe minimum odpada w konkurencji z dużymi firmami, które uzyskują wyższą punktację a co za tym idzie wyższą pozycję w rankingu firm ubiegających się o dotację.

Nowo stworzone/utrzymane miejsca pracy – (2.2.1, 2.3) premiowane są nadwyżki nad minimalnym progiem z kryterium przedmiotowego (2.2.1) lub względny przyrost zatrudnienia w firmie (2.3). Zatrudnienie kilku nowych pracowników w firmach mikro jest strategiczną decyzją oznaczającą czasami kilkusetprocentowy wzrost kosztów

<sup>17</sup> jedna z wspomnianych wcześniej 6 fakultatywnych kategorii projektów dopuszczonych do aplikowania.

<sup>18</sup> Żołnierski A., *Innowacyjność polskich mikroprzedsiębiorstw*, PARP, Warszawa 2005.

<sup>19</sup> w tym firmy mikro. *Raport o stanie sektora MSP w Polsce w latach 2004-2005*, PARP, Warszawa 2006.

<sup>20</sup> Sektorowy Program Operacyjny Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw, s. 16.

<sup>21</sup> *Industrial and Technology Parks in Poland*, Polish Information and Foreign Investment Agency, Warsaw, 2005, s. 3.

<sup>22</sup> *Korzyści z komplementarności i współpracy: Analiza specjalnych stref ekonomicznych oraz parków przemysłowych i technologicznych w Polsce. Raport*, KPMG, Warszawa 2006, s. 14.

stałych firmy. Dlatego mimo, że sformułowanie kryterium w postaci względnego przyrostu zatrudnienia wydaje się korzystne firm zatrudniających małą liczbę pracowników, generalnie to kryterium to jest trudne do spełnienia dla firm mikro i małych.

Wkład własny przedsiębiorcy (2.3, 1.4.1, 1.4.4) – premiowane było zwiększenie tego wkładu – kryterium preferowało przedsiębiorstwa większe, ponieważ zgromadzenie wkładu własnego przez firmy mikro stanowi jedną z istotnych przeszkód w ubieganiu się o środki<sup>23</sup>. Kryterium to zlikwidowano w trakcie realizacji programu (nowelizacja Uzupełnienia Programu z 26 czerwca 2006 r.)

Kryteria uzależniające ocenę projektu od jego zasięgu geograficznego (trwałość projektu, innowacyjny charakter, zapotrzebowanie rynku na efekt projektu, zaangażowanie partnerów, poprawa konkurencyjności przedsiębiorstwa (2.2.1, 2.3, 2.4, 1.4.1, 1.4.4, 2.1, 2.2.2)). Ze względu na fakt, iż skala działalności oraz poziom potrzeb mikroprzedsiębiorstw nie wykracza najczęściej poza rynek lokalny<sup>24</sup>, można przyjąć, iż zastosowana skala oceny w znacznej mierze dyskryminuje przedsiębiorstwa mikro.

Posiadanie certyfikatów zarządzania jakością (2.3, 2.4) W ramach kryterium ocenie podlegało m.in. posiadanie przez wnioskującego systemu ISO 9000 oraz (jako oddzielny element oceny) systemu ISO 14000. W oparciu o dostępne dane<sup>25</sup> można stwierdzić, że liczba przedsiębiorstw posiadających certyfikaty zarządzania jakością i/lub środowiskiem, stanowi wciąż niski odsetek liczby wszystkich podmiotów prowadzących działalność gospodarczą, przy czym wskaźnik firm posiadających certyfikat ISO 14000 jest niższy od wskaźnika firm posiadających certyfikat ISO 9000. Należy przy tym zaznaczyć, że częściej posiadaczami certyfikatu ISO są firmy średnie niż firmy małe, a ponad połowa przedsiębiorców w ogóle nie planuje uzyskania takiego certyfikatu<sup>26</sup>.

## Wnioski

Najtrudniejsze kryteria do spełnienia przez firmy małe to te, które wiążą się z zasięgiem geograficznym dokonanych inwestycji lub sprzedaży, tworzeniem nowych miejsc pracy i wielkością realizowanej inwestycji, przy czym w poprzednich ewaluacjach<sup>27</sup> zwraca się uwagę na kryteria merytoryczne w przypadku działań inwestycyjnych (których celem jest finansowe wsparcie innowacji), które nie pozwalają na selekcję innowacyjnych projektów. Po analizie wybieranych projektodawców w tym badaniu można stwierdzić, że kryteria merytoryczne preferują jedynie większych (w tym przypadku średnich) przedsiębiorców. Dzieje się tak (co potwierdzają również inne badania<sup>28</sup>), ponieważ większość mniejszych przedsiębiorstw jest zorientowana lokalnie, a perspektywa międzynarodowa jest ledwie widoczna.

<sup>23</sup> Żołnierski A., *Potencjał innowacyjny polskich MSP*, PARP, Warszawa 2005, s. 30.

<sup>24</sup> Żołnierski A., *Innowacyjność polskich mikroprzedsiębiorstw*, PARP, Warszawa 2005, s. 37.

<sup>25</sup> Sektorowy Program Operacyjny Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw, s. 20 oraz Pilis D., *Przyczyny podejmowania działań prośrodowiskowych przez małe i średnie przedsiębiorstwa w Polsce*, Fundacja Partnerstwo dla Środowiska, 2004.

<sup>26</sup> Pilis D., *Przyczyny podejmowania działań prośrodowiskowych przez małe i średnie przedsiębiorstwa w Polsce*, Fundacja Partnerstwo dla Środowiska, 2004.

<sup>27</sup> CASE-Doradcy sp. z o.o., *Ocena postępu realizacji Sektorowego Programu Operacyjnego – Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw, lata 2004-2006 oraz identyfikacja problemów w absorpcji środków Programu. Raport końcowy*, Warszawa, 30 września 2005, s. 5

<sup>28</sup> Bogdaniecko J., Haffer M., Popławski W., *Innowacyjność przedsiębiorstw*, Wydawnictwo Uniwersytetu M. Kopernika, Toruń 2004, s. 25 (badania innowacyjności 150 przedsiębiorstw regionu Mazowsza).



## Rekomendacje

Jeśli programujący chcą uzyskać równy udział wszystkich kategorii wielkości przedsiębiorstw wśród Beneficjentów schematu dotacyjnego powinni zaplanować takie kryteria, które preferują odpowiednio firmy mikro i małe. Innym rozwiązaniem jest zaprogramowanie kilku schematów, których Beneficjentami byłyby wyłącznie przedsiębiorstwa z danej kategorii wielkości.

### ZRÓŻNICOWANIE AKTYWNOŚCI PRZEDSIĘBIORSTW I MIKRO, MAŁYCH I ŚREDNICH PRZEDSIĘBIORSTW

#### Próg minimalnej wartości inwestycji

W schematach dotacji na inwestycję często programujący zakładają, że interwencją objęte będą wyłącznie projekty o pewnej założonej skali. Wynika to z woli koncentracji środków a także czasem, z przewidywanych możliwości wykonawczych przyszłych instytucji wdrażających. Dolna granica tej skali określana jest zwykle progiem minimalnej wartości dotacji, o jaką mogą ubiegać się Beneficjenci.

Jest to jedno z kryteriów przedmiotowych różnicujących dostęp do dotacji inwestycyjnych przedsiębiorstw z sektora MSP. Założono bowiem, że im mniejsze jest przedsiębiorstwo tym mniejsze są jego zdolności do podejmowania dużych wysiłków inwestycyjnych. Może to być związane po pierwsze z wielkością obrotów przedsiębiorstwa (większe przedsiębiorstwa przeznaczają większe nakłady na inwestycje), po drugie z możliwością uzyskania środków na wkład własny (mniejsze firmy mają z reguły mniejszą zdolność kredytową i przez to mniejsze możliwości zaciągania większych kredytów), po trzecie z wiarygodnością finansową w oczach oceniających.

Wartości realizowanych w ramach SPO-WKP projektów wskazują, że nie ma bezwzględnych granic możliwości inwestycyjnych przedsiębiorstw w każdej kategorii wielkości przedsiębiorstw. Ustalając jednak próg minimalnej wartości dotacji warto się zastanowić *dla jakiej części populacji przedsiębiorstw ten próg stanie się barierą dostępu do dotacji.*

Analiza wartości wnioskowanych dotacji w grupie przedsiębiorstw małych i średnich w działaniu 2.3 pokazuje, że przedsiębiorstwa małe złożyły znacznie więcej wniosków na małe wartości dotacji niż przedsiębiorstwa średnie.

W działaniu 2.3 20% średnich przedsiębiorstw złożyło wnioski na maksymalną dopuszczalną wartość dotacji 1 250 tys. zł, podczas gdy w przypadku przedsiębiorstw małych 80% wniosków dotyczy dotacji mniejszej niż 600 tys. zł a w przypadku przedsiębiorstw mikro 80% wniosków dotyczy dotacji mniejszej niż 250 tys. zł.

#### Wnioski

Biorąc pod uwagę, że średnia wartość udziału dotacji w kosztach projektu w działaniu 2.3 wynosi 50%, można przyjąć, że bariery finansowe związane z wielkością planowanych inwestycji kształtują się na poziomie 1 200 tys. zł, dla większości przedsiębiorstw małych.

### Ograniczenie maksymalnej wartości dotacji

Maksymalna wartość dotacji jest instrumentem służącym zapobieganiu nierównomiernej dystrybucji ograniczonych środków. W działaniu 2.3 przyjęto maksymalną wartość dotacji, o którą mogą się ubiegać przedsiębiorcy z sektora MSP na poziomie 1 250 tys. zł.

MSP są potencjalnie zainteresowane większymi wartościami dotacji. Potwierdzają to wyniki badania ankietowego (65% Beneficjentów działania 2.3 jest zainteresowana dotacją większą niż 1,25 mln zł).

Potwierdzają to też pierwsze dane dotyczące konkursu w ramach działania 2.2.1, który został ogłoszony na nowych zasadach<sup>29</sup> w listopadzie 2006 r.<sup>30</sup> przez PARP. Średnia wartość wnioskowanej dotacji we wszystkich województwach zbliżona była do 2,6 mln zł, czyli jest nieco ponad dwukrotnie wyższa od maksymalnej wartości dotacji w działaniu 2.3.

Zmienione zasady 2.2.1 ustalają minimalny próg dotacji na poziomie 500 tys. zł. Dane dotyczące struktury wielkości wnioskodawców w nowym 2.2.1. nie są jeszcze dostępne, ale na podstawie dotychczasowej dyskusji można łatwo przewidzieć, że Beneficjentami tego schematu będą w większości przedsiębiorstwa średnie.

### **Wnioski**

Bazując na wartości średniej dotacji (2,6 mln zł - próba 2 928 wnioskodawców nowego 2.2.1) można zaryzykować twierdzenie, że około 50% średnich przedsiębiorstw w Polsce byłaby potencjalnym Beneficjentem schematu dotacji inwestycyjnych, którego próg minimalnej wartości dotacji zostałby ustalony na poziomie 2,6 mln zł. W tym kontekście próg minimalnej dotacji ustalony w PO IG 2 mln euro (ok. 8 mln zł) wydaje się barierą dostępu również dla średnich przedsiębiorstw.

Potwierdzenie tego poglądu możemy znaleźć w odpowiedziach przedsiębiorstw na badanie ankietowe – mniej więcej połowa ankietowanych z firm średnich planuje inwestycje nie przekraczającą 3,5 mln zł.

Progowa wartość dotacji w PO IG (2 mln euro dotacji, co odpowiada mniej więcej 4 mln euro inwestycji) będzie barierą dostępu do dotacji dla, w przybliżeniu, 100% przedsiębiorstw mikro i małych i 93% przedsiębiorstw średnich biorących udział w działaniu 2.3. Pozostałe 7% średnich, przy założeniu, że chodzi wyłącznie o przedsiębiorstwa średnie z sektorów wzrostowych to około 600 przedsiębiorstw w Polsce.

### Źródła finansowania wkładu własnego

Z analizy struktury finansowania wkładu własnego działania 2.3 wynika, że do progu 125 tys. zł, powyżej którego korzystanie z kredytu bankowego było do pewnego momentu obligatoryjne<sup>31</sup>, Beneficjenci, bez względu na wielkość, korzystali z kredytów

<sup>29</sup> dotacje dostępne wyłącznie dla firm z sektora MSP.

<sup>30</sup> termin składania wniosków wyznaczony został ostatecznie na koniec stycznia 2007 r.

<sup>31</sup> obowiązek ten został zmieniony rozporządzeniem zmieniającym UP SPO WKP z 26.04.2006 r. Zmiana polegała na podwyższeniu progu do 250 tys. zł lub zniesieniu konieczności finansowania kredytem w przypadku, jeśli wnioskodawca przedstawi wiarygodne dokumenty dot. jego kondycji finansowej. Niemniej jednak po tym terminie nie została ogłoszona żadna nowa runda aplikacyjna, w związku z czym aplikujący o wsparcie nie mogli wykorzystać złagodzenia płynącego z powyższej zmiany na etapie składania wniosków. Podmioty, którym

jedynie w 5% przypadków. Obserwuje się znaczny przyrost liczby składanych wniosków o wartości wnioskowanej dotacji równej 125 tys. zł (20% wszystkich wniosków) i spadek ich liczby dla wartości dotacji nieco powyżej wartości granicznej. Wynika to z chęci uniknięcia konieczności korzystania z kredytu bankowego. Przedsiębiorcy sygnalizowali<sup>32</sup>, że warunek ten jest dla nich uciążliwy, ponieważ często dysponują środkami własnymi i nie muszą szukać wsparcia w postaci kredytu bankowego, który oznacza dodatkowe koszty.

Udział leasingu w grupie mniejszych projektów wynosił 2-5%, a w grupie większych projektów – 5-10%, co oznacza małe zainteresowanie Beneficjentów tym sposobem finansowania inwestycji.

W działaniu 2.2.1 sytuacja wygląda odmiennie – wkład własny jest mniej więcej w połowie pokrywany ze środków własnych przez przedsiębiorstwa małe i średnie, podczas gdy przedsiębiorstwa duże w niemal w 70% pokrywają wkład własny środkami własnymi. Te grupy przedsiębiorstw finansowanie zewnętrzne pozyskują w postaci kredytu bankowego.

### Wnioski

Wymóg brania kredytu stał się zatem nie tyle barierą uniemożliwiającą staranie się o środki z działania 2.3 SPO-WKP, ale barierą w racjonalnym wnioskowaniu o taką kwotę, która byłaby uzasadniona biznes planem przedsięwzięcia inwestycyjnego, a nie wymogiem formalnym schematu dotacyjnego.

Można mówić o pewnych edukacyjnych rezultatach tego wymogu, ponieważ po jego zniesieniu w poddziałaniu 2.2.1 nadal duża część przedsiębiorców korzystała z kredytu. Wniosek, który był finansowany kredytem nie przechodził weryfikacji finansowej wykonalności w procesie oceny techniczno-ekonomicznej, co stanowiło miękką zachętę do korzystania z kredytowania.

### Rekomendacje

Należy pamiętać, że za wysoko ustawiony próg minimalnej wartości dotacji jest barierą dostępu dla przedsiębiorstw mniejszych. Wydaje się, że projektowany w PO IG próg na poziomie 2 mln euro ograniczy dostęp do tego instrumentu prawie wszystkich firm mikro i małych i dużej części firm średnich. Ustalanie tego progu na wysokim poziomie gwarantuje pewien komfort wdrażającym – ogranicza bowiem liczbę realizowanych projektów. Wydaje się jednak, że ograniczenie liczby realizowanych projektów słuszniej byłoby osiągać precyzyjnie ustalonymi kryteriami podmiotowymi i przedmiotowymi a nie za pomocą barier finansowych.

### ZRÓŻNICOWANIE SKUTECZNOŚCI MIKRO, MAŁYCH I ŚREDNICH PRZEDSIĘBIORSTW

Najbardziej nieskuteczni byli wnioskodawcy składający wnioski małe, na dotacje w zakresie od 10 tys. zł do 100 tys. zł.

Największą grupą wnioskodawców, których wnioski odrzucono to firmy mikro i małe, gdyż one właśnie złożyły najwięcej wniosków na małe dotacje. Generalnie można zaobserwować, że szansa na uzyskanie dotacji była tym większa im większych

przyznano dotacje mogły jednak zrezygnować z finansowania kredytem na etapie podpisywania umowy, o ile fakt podpisania umowy nastąpił po 26 kwietnia 2006 r.

<sup>32</sup> Grupa Doradcza Sienna: *Funkcjonowanie systemu wdrażania SPO-WKP – identyfikacja barier i problemów organizacyjnych*, raport na zlecenie Ministerstwa Gospodarki, 2005.

projektów (dotacji) dotyczyły wnioski. Świadczyć to może o tym, że w procesie oceny i wyboru wniosków premiowane są wnioski na większe inwestycje, jako bardziej kompleksowe, o większym oddziaływaniu i wartości dodanej.

Jednak analogiczna analiza w rozbiciu na kategorie przedsiębiorców: mikro, małych i średnich pokazuje, że projekty średnich przedsiębiorców są w wartościach względnych częściej kwalifikowane do dofinansowania niż projekty małych przedsiębiorców, a te z kolei są częściej kwalifikowane niż projekty mikroprzedsiębiorców.

Możemy więc stwierdzić, że skuteczność średniego przedsiębiorcy jest zawsze większa niż małego i mikro bez względu na wielkość projektu. Podobnie jest z małym przedsiębiorcą, który jest zawsze jest bardziej skuteczny niż mikroprzedsiębiorca.

## Wnioski

Z pewnym przybliżeniem można twierdzić, że w działaniu 2.3 SPO-WKP w dotychczasowych rundach aplikacyjnych skuteczność średnich przedsiębiorców jest zawsze (w całym zakresie wartości wnioskowanych dotacji) blisko dwukrotnie większa niż skuteczność małych przedsiębiorców i blisko sześciokrotnie większa niż skuteczność mikroprzedsiębiorców.

### Przyczyny niskiej skuteczności przedsiębiorstw mikro i małych

Większość wniosków mikro i małych przedsiębiorstw była odrzucana w trakcie oceny techniczno-ekonomicznej i merytorycznej.

Zestawienie wniosków złożonych, ocenionych formalnie, techniczno-ekonomicznie i merytorycznie w działaniu 2.3 SPO-WKP w podziale na poszczególne rundy aplikacyjne (Rys. 44) pokazuje że:

- ⇒ wszystkie przedsiębiorstwa (a w szczególności małe i mikro) w pierwszych dwóch rundach złożyły znacznie więcej wniosków (61-67%) niż dwóch pozostałych rundach, co świadczy być może o coraz lepszym, z czasem, zrozumieniu wymagań stawianych projektom i co za tym idzie lepszym oszacowaniu swoich szans na uzyskanie dotacji w działaniu 2.3. Proces uczenia się wnioskodawców potwierdza, że skuteczność na wszystkich etapach oceny wniosków rośnie z rundy na rundę dla wszystkich kategorii przedsiębiorstw (szczególnie widać to w rundzie 4 w ocenie techniczno-ekonomicznej i merytorycznej).
- ⇒ Dramatycznie niską skuteczność przedsiębiorstw mikro obserwujemy na etapie oceny techniczno ekonomicznej – łącznie dla czterech rund aplikacyjnych 65% wniosków ocenionych jako poprawne formalnie (77% wszystkich złożonych) zostaje odrzuconych z powodu niewykonalności techniczno-ekonomicznej proponowanych projektów.
- ⇒ Równie trudne do przejścia dla przedsiębiorstw mikro są kryteria merytoryczne – kolejne ok. 77% przedsiębiorstw mikro (95% złożonych) odpada na etapie oceny merytorycznej uzyskując niższe oceny od przedsiębiorstw małych i średnich.
- ⇒ Ze 100% złożonych wniosków, odrzuconych podczas oceny techniczno-ekonomicznej i merytorycznej zostaje odpowiednio: 77% i 95% mikroprzedsiębiorców; 66% i 86% małych przedsiębiorców oraz 54% i 74% średnich przedsiębiorców.

### Ocena techniczno-ekonomiczna

Z wywiadów z przedstawicielami IW i grupy roboczej dokonującej oceny techniczno-ekonomicznej i merytorycznej wniosków wynika, że na etapie oceny techniczno-ekonomicznej wnioski przedsiębiorstw mikro odpadają z powodu niskiej wiarygodności

projekcji finansowych dokonywanych w biznes planach. Przyczyną może być kondycja finansowa wnioskodawców – średnio mikroprzedsiębiorstwa mają najmniej korzystny wskaźnik wnioskowanej dotacji do przychodów rocznych (średnio 1,12). Widać też, że wybierane były wnioski tych mikroprzedsiębiorstw, dla których wnioskowana dotacja była na poziomie ok. 1/3 przychodów rocznych (średnio 0,27).

Drugim powodem odrzucania wniosków mikroprzedsiębiorstw na etapie oceny techniczno-ekonomicznej, sygnalizowanym w wywiadach, była niezgodność celów projektu z celami działania 2.3. W praktyce oznaczało to, że projekty bywały „listą zakupów”, a nie logiczną i spójną całością, która prowadziła do osiągnięcia założonych celów. Było to charakterystyczne dla projektów mniejszych.

#### Ocena merytoryczna wniosku

Kryteria oceny merytorycznej działania 2.3 dyskryminują przedsiębiorstwa mikro i małe. Kryteria te zostały już wcześniej szczegółowo omówione.

Badanie opinii Beneficjentów działania 2.3 pokazuje, że jakkolwiek przedsiębiorstwa MSP optymistycznie oceniają swoją zdolność konkurowania o dotacje w schematach stawiających podobne kryteria dostępu co działanie 2.3 SPO-WKP, to jednak ten optymizm nie rozkłada się równomiernie wśród firm mikro, małych i średnich. Kryteria, o które pytano respondentów to:

- ⇒ szansa na realizację w ciągu najbliższych 3 lat inwestycji o charakterze innowacyjnym w skali co najmniej regionalnej (mikro i małe – 66%<sup>33</sup>, średnie – 72%),
- ⇒ szansa na sprzedaż w ciągu najbliższych 3 lat produktów firmy na rynku krajowym (MŚP – 90%) i międzynarodowym (MŚP – 65%).

Zaskakujący jest rozkład odpowiedzi na dwa kolejne pytania dotyczące:

- ⇒ stworzenia i utrzymania w ciągu kolejnych 5 lat nowych miejsc pracy (2 nowe miejsca pracy deklaruje 18% mikro i małych przedsiębiorstw oraz 6% średnich),
- ⇒ zakup najnowszych technologii, które mają nie więcej niż 2 lata, deklaruje 51% mikro i małych firm oraz 52% średnich.

Barierami, które w zasadniczym stopniu mogą wpływać na skuteczność przedsiębiorców są także bariery wiedzy, umiejętności i zasobów.

94% MSP uznało, że aplikacja jest trudna i bardzo trudna do przygotowania, (podkreślić należy, że respondenci należą do Beneficjentów działania 2.3, czyli tych, którzy odnieśli sukces w ubieganiu się o dotację). Dla 67% mikroprzedsiębiorców aplikacja jest bardzo trudna do przygotowania.

69% przedsiębiorców wykorzystywało dwóch lub więcej pracowników do przygotowania wniosku. Konieczność dysponowania takimi zasobami jest istotną barierą dla mikroprzedsiębiorstw, które w mniejszym stopniu niż przedsiębiorstwa większe mogą sobie pozwolić na oddelegowanie 2 lub więcej pracowników do przygotowania wniosku.

66% respondentów przygotowywało wnioski własnymi siłami. Pozostali korzystali z doradcy zewnętrznego. 44% mikro i małych oraz 51% średnich przedsiębiorstw określiło koszt usługi doradcy zewnętrznego jako wysoki i bardzo wysoki. Wskazywano średni poziom cenowy zewnętrznych usług doradczych przy przygotowaniu wniosku do

<sup>33</sup> odsetek oceniających swoje szanse jako wysokie i bardzo wysokie.

SPO-WKP na poziomie 5-10 tys. zł. Podobnie 53% respondentów uważa, że koszt promesy bankowej był wysoki i bardzo wysoki.

### Wnioski

Na słabą skuteczność mikroprzedsiębiorców składa się w niemal równym stopniu niska ocena wykonalności techniczno-ekonomicznej składanych projektów i niska ocena merytoryczna projektów.

Na etapie oceny techniczno-ekonomicznej wnioski przedsiębiorstw mikro odpadają z powodu niskiej wiarygodności projekcji finansowych dokonywanych w biznes planach. Potwierdza to tezę o barierach zasobów finansowych w firmach mniejszych, które paradoksalnie zamiast być usuwane przez dotacje – stanowią jedna z głównych przyczyn odrzucania projektów firm mniejszych ubiegających się o dotacje.

Kryteria oceny merytorycznej działania 2.3 dyskryminują przedsiębiorstwa mikro i małe.

Opinie Beneficjentów potwierdziły istnienie innych barier, które wpłynęły na obniżenie skuteczności przedsiębiorców z kategorii firm mikro. Były to:

- ⇒ bariery wiedzy i umiejętności – zasadnicza trudność w przygotowaniu wniosku przez przedsiębiorcę,
- ⇒ bariery zasobów – biorąc pod uwagę skomplikowanie wniosku i trudności z jego przygotowaniem zasoby ludzkie, jakimi dysponował przedsiębiorca aplikujący o dotację sprowadzały się najczęściej do jednej lub dwóch osób zajmujących się uzyskaniem dotacji,
- ⇒ bariery finansowe związane z dostępem do doradcy zewnętrznego i koszt promesy bankowej. Bariery te należy rozpatrywać nie w kategoriach absolutnej niezdolności przedsiębiorców mikro do sfinansowania promesy kredytowej czy doradcy zewnętrznego, ale raczej w kategoriach ryzyka poniesienia takich kosztów i nie uzyskania dotacji, które w przypadku przedsiębiorstw mikro było subiektywnie znacznie większe niż w przypadku przedsiębiorstw większych.

### Rekomendacje

Ograniczone zasoby firm małych stanowią barierę dostępu tych firm do dotacji. Bariery te, pod warunkiem, że programujący chcą dopuścić firmy mniejsze do dotacji, powinny być minimalizowane np. poprzez uznanie kosztów promesy kredytowej i pomocy doradczej w przygotowaniu projektu za wydatki kwalifikowane.

Uznanie takich wydatków za kwalifikowane nie rozwiązuje kwestii ryzyka nie odzyskania tych środków w przypadku, gdy wniosek zostanie odrzucony. Ryzyko może być zmniejszone poprzez zwiększenie skuteczności aplikowania wnioskodawców. Zwiększenie skuteczności aplikowania powinno zostać osiągnięte przez bardziej precyzyjne sformułowanie kryteriów podmiotowych i przedmiotowych oraz dobrze adresowane, rzetelne informowanie potencjalnych Beneficjentów. Dobrą praktyką było zastosowanie przez PARP i RIF-y w ostatniej edycji „nowego” poddziałania wstępnej oceny szans wnioskodawców na podstawie przygotowanego przez przedsiębiorców zarysu projektu. Taka preselekcja ograniczy liczbę wniosków „słabych” i „nie na temat”<sup>34</sup>.

<sup>34</sup> w opinii Prezesa PARP ok. 8 tys. wniosków na 21 tys. złożonych w ogóle nie powinno być złożonych do działania 2.3.

## AKTYWNOŚĆ I SKUTECZNOŚĆ A STRUKTURA GOSPODARCZA PRZEDSIĘBIORSTW BIORĄCYCH UDZIAŁ W DZIAŁANIU 2.3 SPO-WKP

Kryteria techniczno-ekonomiczne i merytoryczne w działaniu 2.3 są barierami dostępu przedsiębiorstw mikro i małych do dotacji inwestycyjnych. Dodatkowo bariery te wzmacniane są barierami zasobowymi (finanse i kadry), które zmniejszają szanse firm mikro i małych na uzyskanie dotacji na inwestycję. W efekcie głównymi Beneficjentami działania 2.3 SPO-WKP stały się firmy średnie.

Zachodzi więc pytanie, czy takie właśnie były intencje programujących SPO-WKP? Z dokumentów programowych wyłania się ogólny „portret” Beneficjenta działania 2.3. Jest to przedsiębiorstwo innowacyjne, usługowe lub produkcyjne, działające w sektorach nowoczesnych. Beneficjent działania 2.3 to małe lub średnie przedsiębiorstwo lub mikroprzedsiębiorstwo, działające na rynku dłużej niż 3 lata lub działające w oparciu o nowoczesne technologie.

Przeanalizowano strukturę gospodarczą wnioskodawców i Beneficjentów działania 2.3 w celu porównania jej z oczekiwanym „portretem” Beneficjenta tego działania.

Opis struktury gospodarczej analizowanych przedsiębiorstw bazował na podziale na główne sekcje PKD/EKD.

### Aktywność przedsiębiorców

Najwięcej, w liczbach bezwzględnych, projektów składają przedsiębiorstwa z sektora „przetwórstwo przemysłowe”. W drugiej kolejności, lecz w znacznie mniejszej liczbie projekty składały przedsiębiorstwa handlowe i budowlane.

Porównując liczbę złożonych wniosków do liczby firm zarejestrowanych w Polsce w poszczególnych sekcjach otrzymamy wskaźnik aktywności firm z danej sekcji.

Przedsiębiorstwa mikro, mimo nominalnie znaczącej liczby złożonych wniosków, są ogólnie rzecz biorąc najmniej aktywne. Najbardziej aktywne w składaniu wniosków są przedsiębiorstwa średnie, szczególnie z sektora przetwórstwa przemysłowego i górniczego. Prawie co drugie średnie przedsiębiorstwo z branży przetwórstwa przemysłowego złożyło wniosek do działania 2.3. W przypadku małych przedsiębiorstw aktywność jest dwukrotnie niższa – co 6 przedsiębiorstwo z tej branży złożyło taki wniosek.

Po drugie, generalnie największą aktywność wykazują przedsiębiorcy z działu górnictwo – 7% , przetwórstwo przemysłowe – 2,7% oraz wytwarzania i zaopatrzenie w energię, gaz i wodę – 1,9%. Wysoka aktywność branż: górnictwo i wytwarzanie i zaopatrzenie w energię, gaz i wodę odczytujemy jako wyraz wewnątrzbranżowej konkurencji. Obie branże są nieliczne (odpowiednio 2 234 i 3 654 podmioty), a zatem łatwo jest śledzić i nadążać za najbardziej aktywnymi.

Po trzecie, w grupie przedsiębiorstw małych i średnich dużą aktywnością wykazują się również przedsiębiorstwa z branży budowlanej – 6,7% i 32,4%, hotelarsko-restauracyjnej – 6,5% i 30,2% oraz handlowej – 6,2% i 23,8%.

### Skuteczność

Wśród wszystkich wybranych projektów, możemy dopatrzeć się jedynie reprezentacji czterech sekcji (pozostałe są marginalnie reprezentowane): przetwórstwo przemysłowe, które dominuje wśród wybranych wniosków – znacznie dystansując pozostałe trzy sekcje: handel, budownictwo i usługi związane z prowadzeniem działalności gospodarczej. 2/3 projektów mikroprzedsiębiorców pochodzi z tej branży, podobnie jak niemal 80% i ponad 80% projektów małych i średnich przedsiębiorców.

Oznacza to, że nie tylko złożono najwięcej projektów dotyczących tej branży, a przede wszystkim w ramach działania 2.3 SPO-WKP wybierano najwięcej (w stosunku do innych) projektów przedsiębiorstw z sektora przetwórstwa przemysłowego. Świadczy to o tym, że w procesie wyboru wniosków przedsiębiorstwa z tego sektora uzyskiwały przewagę nad konkurentami.

Na drugim miejscu znalazły się przedsiębiorstwa usługowe z sektora handlowego, składające mniej projektów (drugi po przetwórstwie udział w składanych wnioskach), jednakże najwięcej z nich odpadło podczas oceny. Zatem mimo dużego zainteresowania ze strony projektodawców, ich projekty nie były wybierane.

Rozpatrując skuteczność przedsiębiorstw średnich najsukuteczniejsze były przedsiębiorstwa z branży przetwórstwa przemysłowego (32%), co oznacza, że co trzeci projekt otrzymywał dofinansowanie. Mniejszą od przetwórstwa skuteczność średni przedsiębiorcy uzyskiwali w branży transportowo-magazynowej (14,1%) i budowlanej (13,2%). Dwie pozostałe branże, mimo jednego z najwyższych wskaźników aktywności i stosunkowo dużym udziale w złożonych projektach – uzyskały jedną z najmniejszych poziomów skuteczności – branża hotelarsko-restauracyjna (4,7%), a przede wszystkim branża handlowa (8,8%).

## Wnioski

### „Portret” Beneficjenta SPO-WKP – działanie 2.3.

Mamy zatem dwie charakterystyki wyróżniające głównych Beneficjentów działania 2.3 SPO-WKP. Po pierwsze, są to średni przedsiębiorcy, którzy niezależnie od branży byli najbardziej aktywni, a także uzyskali najwyższą skuteczność. Po drugie, są to przedsiębiorcy należący do branży przetwórstwa przemysłowego, którzy byli jedną z najbardziej aktywnych sekcji w każdej kategorii wielkości Beneficjentów (MMSP), najwięcej składali wniosków i uzyskiwali najwyższą skuteczność, we wszystkich kategoriach wielkości firmy.

## **AKTYWNOŚĆ I SKUTECZNOŚĆ PRZEDSIĘBIORSTW NALEŻĄCYCH DO SEKTORÓW WZROSTOWYCH**

Analiza absorpcji musi zostać umieszczona w kontekście celów, jakie zostały określone w SPO-WKP zwłaszcza tych, które odnoszą się do wspierania rozwoju innowacyjnej i konkurencyjnej gospodarki. Zbadanie absorpcji środków dostępnych w ramach SPO-WKP przez MSP z innowacyjnych sektorów wzrostowych pozwoli odpowiedzieć na pytanie, czy przyjęty system oceny i wyboru projektów posłużył wsparciu innowacyjnych przedsiębiorstw.

W SPO-WKP uznano, że priorytetowo traktowane będą sektory o wysokiej wartości dodanej. Jednakże ani w Programie Operacyjnym, ani też w Uzupełnieniu Programu nie podano definicji sektorów o wysokiej wartości dodanej. Zgodnie z obowiązującymi trendami i zasadami jako sektory o wysokiej wartości dodanej należy rozumieć sektory cechujące się dużym stopniem innowacyjności i zaawansowania technologicznego.

Pod pojęciem **sektora**, na potrzeby niniejszego dokumentu, rozumieć należy nie poszczególne sekcje polskiej klasyfikacji działalności gospodarczej, ale pewne sfery gospodarowania, w których funkcjonują podmioty gospodarcze o podobnym (bądź tożsamym) przedmiocie działalności dostarczające dóbr lub usług zaspokajających takie same potrzeby. Sektor jest dziedziną gospodarowania, w której interferują ze



sobą pokrewne bądź komplementarne technologie wykorzystywane przez przedsiębiorstwa, co pozwala osiągnąć nową jakość i efekt synergii.

Za innowacyjny **sektor wzrostowy** uznano sektor, który ze względu na trendy obserwowane w gospodarce światowej oraz potencjał gospodarczy Polski, przy wykorzystaniu zidentyfikowanych szans, pozwoli Polsce dynamicznie się rozwijać i zapewni długofalowy, zrównoważony wzrost. Sektor wzrostowy to zatem sektor o dużym potencjale innowacyjności i dużej zdolności do implementowania przyszłościowych rozwiązań technologicznych.

By określić przyszłościowe kierunki rozwoju polskiej gospodarki i zidentyfikować sektory wzrostowe, dokonano analizy kluczowych technologii stosowanych na świecie przy uwzględnieniu tendencji ich rozwoju. Przeprowadzone analizy prowadzą do wniosku, że innowacyjnych sektorów wzrostowych w Polsce należy szukać w następujących dziedzinach:

- ⇒ rozwiązania dla lotnictwa i eksploracji kosmosu,
- ⇒ produkcja komputerów i urządzeń biurowych,
- ⇒ teleinformatyka,
- ⇒ produkcja farmaceutyków oraz pozostałe zastosowania biotechnologii i bioinżynierii,
- ⇒ inżynieria materiałowa,
- ⇒ usługi dla ludności,
- ⇒ ochrona środowiska i postęp biologiczny w rolnictwie,
- ⇒ nowe wyroby i techniki medyczne,
- ⇒ nanotechnologie.

Następnie podjęto próbę zaklasyfikowania do sektorów określonych jako wzrostowe poszczególnych działów przetwórstwa przemysłowego oraz usług według PKD. W ten sposób wyróżniono sekcje i podsekcje PKD kluczowe dla dynamicznego wzrostu gospodarczego i zrównoważonego rozwoju Polski.

Z ogólnej liczby MSP działających w Polsce wyodrębniono te, które należą do sektorów wzrostowych. Stanowią one 16,9 % ogółu MSP, z czego 16,6 % mikroprzedsiębiorstw, 21,6% małych i 29,8% średnich przedsiębiorstw.

Największą aktywność i skuteczność przedsiębiorstw w działaniu 2.3 SPO-WKP obserwujemy w sektorach, w kolejności:

- ⇒ inżynieria materiałowa,
- ⇒ rozwiązania dla lotnictwa i eksploracja kosmosu
- ⇒ nanotechnologie.

Najmniej aktywne i skuteczne są przedsiębiorstwa z sektora teleinformatyka i produkcja farmaceutyków (są niedoreprezentowane zarówno w strukturze złożonych jak i wybranych wniosków).

W wartościach bezwzględnych najbardziej aktywne były średnie przedsiębiorstwa innowacyjne (z sektorów wzrostowych), z których aż 12% populacji złożyło wnioski, a najmniej aktywne – mikroprzedsiębiorstwa, z których niecały 1% złożyło wnioski.

Przedsiębiorcy z sektorów innowacyjnych (wzrostowych) złożyli średnio 2,8 razy więcej wniosków (przypadających na 1 przedsiębiorcę z sektora) niż pozostali. W szczególności bardziej aktywni byli mikroprzedsiębiorcy innowacyjni od pozostałych (2,7 razy).

## Wnioski

Analiza struktury złożonych i wybranych wniosków nie odzwierciedla struktury przedsiębiorstw należących do sektorów wzrostowych w Polsce. Nadreprezentowane wśród wybranych przedsiębiorstw są przedsiębiorstwa innowacyjne z sekcji „przetwórstwo przemysłowe” a niedoreprezentowane pozostałe.

Porównanie aktywności i skuteczności przedsiębiorstw z sektorów wzrostowych z pozostałymi prowadzi do wniosku, że działanie 2.3 SPO-WKP przyciągnęło znacznie więcej przedsiębiorstw z sektorów innowacyjnych (wzrostowych) niż z pozostałych. Można powiedzieć, że działanie 2.3 zostało rozpoznane, w szczególności przez średnie przedsiębiorstwa z sektorów wzrostowych jako adresowane właśnie do nich. Byli też bardziej skuteczni co oznacza także, że proces wyboru projektów w większym stopniu premiował projekty właśnie tych przedsiębiorstw.

Z drugiej strony w wartościach bezwzględnych tylko 27% złożonych wniosków (w przypadku mikro i małych firm) i 42% (w przypadku średnich) złożonych wniosków pochodzi z przedsiębiorstw należących do sektorów wzrostowych. Zachodzi pytanie czy ten poziom zainteresowania schematem firm innowacyjnych jest zadowalający w przypadku schematu z założenia adresowanego do firm innowacyjnych.

Trzeba jednak pamiętać sama przynależność przedsiębiorstwa do sektora wzrostowego nie oznacza jego innowacyjności, i odwrotnie. Stąd zapewne programujący SPO-WKP nie ograniczyli dostępu firm z innych sektorów do tego schematu dotacji, jednocześnie ustalając takie kryteria merytoryczne wyboru projektów, aby promowały projekty innowacyjne.

## Rekomendacje

Jak to wykazano wcześniej, przyjęte w działaniu 2.3 kryteria dyskryminują firmy mniejsze, chociaż nie widać powodu dla którego to działanie z tak określonymi celami i wskaźnikami rezultatów nie miałyby wspierać firm innowacyjnych mikro i małych. Innowacyjne przedsiębiorstwa mikro, mogły aplikować o dotacje w działaniu 3.4 ZPORR, natomiast przedsiębiorstwa małe nie miały innych możliwości ubiegania się o dotacje na zasadach preferencyjnych.

Należy zatem rozważyć przyjęcie, zamiast ocennych i trudnych do zobiektywizowania i dyskryminujących dla firm mniejszych wskaźników oceny w kryterium „*innowacyjność*” (np. zasięg innowacji), jednego kryterium podmiotowego: „*przynależność do sektora wzrostowego*”, co znacznie zobiektywizowałoby i uprościło proces wyłaniania Beneficjentów. Takie kryterium nie dyskryminowałoby też mniejszych przedsiębiorstw.

## **AKTYWNOŚĆ I SKUTECZNOŚĆ A LOKALIZACJA POTENCJALNYCH WNIOSKODAWCÓW**

Najwięcej wniosków złożyły przedsiębiorstwa z gmin miejskich (do których zalicza się również miasta na prawach powiatu) – 11 tys., najwięcej również wybrano wniosków z tego rodzaju gmin (7,5 tys.). Z kolei najmniej wniosków złożono z gmin miejsko-wiejskich (4,1 tys.) i wiejskich (6,5 tys.).

Skuteczność przedsiębiorców zlokalizowanych w poszczególnych typach gmin w ocenie formalnej i merytorycznej nie różni się znacząco. Oznacza to, że przedsiębiorca z małego miasteczka lub wsi nie jest mniej skuteczny (średnio) od przedsiębiorcy z miasta.

Nie widać też różnicy w skuteczności firm mających siedzibę w stolicach województw i pozostałych gminach.

Obserwuje się natomiast duże rozrzuty skuteczności gmin o tej samej wielkości, które mogą świadczyć o peryferyzacji pewnych obszarów.

Postawiono tezę, że istnieją lokalizacje (nazwiemy je „peryferyjnymi”), należące zarówno do typu gmin miejskich, miejsko-wiejskich, jak i wiejskich, które determinują mniejszą aktywność i skuteczność przedsiębiorstw mających tam siedzibę.

Peryferyzacja, jeśli istnieje, powinna mieć prawdopodobnie związek z lokalizacją gminy względem obszarów metropolitalnych, i dostępem do infrastruktury fizycznej i wirtualnej. Wynika to z faktu, iż w większości przypadków regiony Polski są słabo rozwiniętymi regionami strefowymi lub węzłowymi, a więc motorem napędowym ich rozwoju są przede wszystkim miasta (aglomeracje), znajdujące się w ich centrum. Miasta wytyczają główny kierunek rozwoju (specjalizacji) regionu, biorąc pod uwagę uwarunkowania geograficzne i naturalne całego obszaru. A zatem konkurencyjność regionu sprowadza się do konkurencyjności centralnej aglomeracji. Z kolei na konkurencyjność miasta będzie miała wpływ sieć uzależnień i powiązań pomiędzy poszczególnymi punktami strategicznymi regionu (np. pomiędzy aglomeracją a obszarami peryferyjnymi)<sup>35</sup>.

## Wnioski

Porównano rozkład przestrzenny aktywności i skuteczności w gminach dwóch województwach: najlepszym pod względem średniej skuteczności (kujawsko-pomorskie) i najłabszym (lubelskie). Analiza wykazała, że w obu województwach można wskazać obszary, grupujące po kilka gmin, w których przedsiębiorstwa są najmniej aktywne i skuteczne. Podobnie można wskazać obszary wzmoczonej aktywności i skuteczności przedsiębiorstw w obydwu województwach.

W przypadku województwa lubelskiego obszary „peryferyjne” obejmują całą ścianę wschodnią, na południe i północny zachód od Lublina. Obszary wzmoczonej aktywności i skuteczności przedsiębiorstw koncentrują się wokół dużych miast (najslabiej wokół Chełma, najsilniej wokół Lublina i Zamościa) oraz wzdłuż szlaków komunikacyjnych (kierunek Warszawa, Białystok, Hrebenne). Zdają się one pokrywać z obszarami wzmoczonej aktywności gospodarczej w województwie lubelskim, zidentyfikowanymi dla potrzeb tworzonej strategii rozwoju województwa.

W województwie kujawsko-pomorskim najbardziej skuteczne są firmy z obszaru łączącego Bydgoszcz z Toruniem oraz okolice Inowrocławia. Obszary peryferyjne w kontekście ubiegania się o środki działania 2.3 SPO-WKP znajdują się w południowo-wschodniej, wschodniej i północno-wschodniej części województwa oraz jego granicy zachodniej – powiatach: wąbrzeskim, lipnowskim, chełmińskim, tucholskim sępoleńskim i mogileńskim, czyli powiatach o wyraźnym rolniczym charakterze ich gospodarki<sup>36</sup>.

Obszary „peryferyjne” w przypadku województwa lubelskiego obejmują znacznie większą część jego terytorium niż w przypadku województwa kujawsko-pomorskiego.

<sup>35</sup> Drozdowski T., *Wpływ dużych ośrodków miejskich na konkurencyjność regionu* [w:] Jewtuchowicz A. (red.), *Wiedza, innowacyjność, przedsiębiorczość a rozwój regionów*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2004, s. 135-136.

<sup>36</sup> Regionalny Program Operacyjny Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2007-2013 (projekt), styczeń 2007.

## Rekomendacje

Obszary peryferyjne aktywności i skuteczności Beneficjentów działania – ponieważ są mocno powiązane z obszarami problemowymi w wielu różnych aspektach (zdiagnozowanych podczas tworzenia strategii rozwoju) – muszą wymagać podejścia systemowego, a więc kompleksowych reform strukturalnych (obszary peryferyjne nie cechują się jedynie niskim PKB na mieszkańca; problemami są tam również niski poziom inwestycji, wysoki poziom bezrobocia, słaba infrastruktura, schyłek tradycyjnych dziedzin przemysłu, pogorszenie się sytuacji sektora usług podstawowych, warunki geograficzne wpływające ograniczająco na rozwój, spadek liczby ludności, brak potencjału dla tworzenia innowacji itp.<sup>37</sup>).

W skali programu z pewnością obszary peryferyjne wymagają dodatkowego wysiłku promocyjnego i informacyjnego ze strony instytucji wdrażających w celu wyrównania szans, ale nie ma tu pewności, co do osiągnięcia zakładanego celu, bowiem problemy, które dotyczą przedsiębiorców z terenów peryferyjnych są znacznie poważniejsze i głębsze niż tylko braki informacyjne.

### OCENA WPLYWU PODJĘTYCH DZIAŁAŃ INFORMACYJNO-PROMOCYJNYCH NA POZIOM ABSORPCJI ŚRODKÓW PRZEZ MSP

Działania informacyjno-promocyjne są kluczowym elementem wpływającym na pobudzenie i utrzymywanie zainteresowania potencjalnych Beneficjentów poszczególnymi instrumentami wsparcia w ramach Programu SPO-WKP oraz na zrozumienie tychże instrumentów.

Ocenę działań informacyjno-promocyjnych przeprowadzono w niniejszym raporcie dzieląc informację na wstępną i właściwą.

Informacja wstępna powinna objąć kampanię medialną – reklamy telewizyjne i radio, ulotki i programy publicystyczne, natomiast informacja właściwa powinna być realizowana w „terenie” poprzez szkolenia, spotkania, warsztaty, punkty konsultacyjne, doradztwo bezpośrednie, Internet i wymianę doświadczeń między przedsiębiorcami. Dopiero suma obu rodzajów informacji tworzy pełny przekaz informacyjny, którego zastosowanie może przynieść oczekiwane rezultaty w postaci wysokiego i ciągłego zainteresowania wśród dokładnie tej grupy odbiorców do jakiej jest skierowana promocja i wsparcie oraz lepszej absorpcji środków.

Przeprowadzono analizę działań informacyjno-promocyjnych, jakie były podejmowane przez IZ, IW, IP, banki w podziale na informację wstępną, informację właściwą w odniesieniu do poszczególnych instrumentów wsparcia.

Informacja wstępna dystrybuowana była na szeroką skalę (media, targi, broszury, ulotki) przez wielu uczestników procesu – od IW, IZ po instytucje finansowe i firmy doradcze. Jednak należy zauważyć, że informacja wstępna była mało zindywidualizowana. Potwierdza to fakt, że wnioski składały duże przedsiębiorstwa, dla których ta dotacja inwestycyjna nie była przeznaczona – co oznacza, że informacja o dofinansowaniu była dostępna bardzo szeroko bez jednoznacznego określenia adresata dotacji w ramach omawianego działania.

<sup>37</sup> European Commission, *A new partnership for cohesion. Convergence, competitiveness, cooperation. Third report on economic and social cohesion*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg 2004, s. 7.

Skuteczność kanałów i narzędzi informowania o SPO-WKP była różna. Instytucja Zarządzająca SPO-WKP przekazując informację wstępną korzystała zarówno z tych bardziej skutecznych<sup>38</sup> źródeł informacji (np. ulotek informacyjnych, reklam telewizyjnych i radiowych) jak i tych źródeł (billboardy, reklama w dziennikach), które ze względu na swój typ stwarzały wysokie ryzyko nie dotarcia do grupy docelowej.

Krytycznie zostało również ocenione wsparcie ze strony pomocy technicznej, a realizowane działania w jej ramach – opóźnione i mało skuteczne, np. akcja billboardowa SPO-WKP i szkolenia rozpoczęły się, kiedy wszyscy o programie już wiedzieli<sup>39</sup>.

Informacja właściwa pochodząca od IW bazowała na wielu źródłach, najważniejszymi były: strona internetowa oraz szkolenie/spotkania/konferencje.

Chcąc wskazać pewne charakterystyczne podejścia można się odwołać do sposobu informowania potencjalnych Beneficjentów w trzech przykładowych schematach dotacyjnych:

- ⇒ w poddziałaniu 2.2.1 brak było dostępnej i pełnej informacji na temat zasad ubiegania się o to wsparcie. Informacja na stronach internetowych była niespójna i rozproszona, wytyczne bardzo ogólne, a wyliczanie dotacji bardzo skomplikowane – te elementy sprawiały, że bez pomocy zewnętrznych firm doradczych przedsiębiorcy mieli bardzo duże trudności z przygotowaniem wniosku;
- ⇒ w przypadku działania 2.4 należy pozytywnie ocenić skalę jak narzędzia oraz kanały komunikacji, jakie wykorzystwała IW. Informacja była przekazywana językiem przyjaznym i zrozumiałym dla przeciętnego odbiorcy,
- ⇒ „masowe” działania informacyjno-promocyjne przeprowadzone były w ramach działania 2.3 skierowanego wyłącznie do MSP, i to nie tylko przez IW, ale również przez instytucje finansowe i doradcze. Sytuacja ta została poniekąd wymuszona poprzez ogromne zainteresowanie przedsiębiorców.

#### Rola banków w działaniach informacyjnych

PARP podpisał umowy o współpracy z 38 bankami komercyjnymi<sup>40</sup>, 598 bankami spółdzielczymi oraz 21 spółdzielczymi kasami oszczędnościowo-kredytowymi. Większość banków włączając się do akcji informacyjno-promocyjnej w ramach działania 2.3 utworzyło w swoich strukturach specjalne komórki organizacyjne, zatrudniło specjalistów od funduszy strukturalnych, organizowało szkolenia zarówno dla przedsiębiorców – potencjalnych Beneficjentów – jak i dla swojego personelu. Organizowano grupowe spotkania informacyjno-doradcze dla potencjalnych wnioskodawców – zarówno w dużych miastach, jak i w małych miejscowościach, w których uczestniczyło ponad kilkadziesiąt tysięcy podmiotów gospodarczych i jednostek samorządu terytorialnego.

Banki zrzeszone w Związku Banków Polskich (ZBP) aktywnie włączyły się w proces absorpcji funduszy unijnych, tworząc m.in. specjalną grupę kontaktową przy ZBP, która skupiła 27 banków bardzo aktywnie uczestniczących w udzielaniu pomocy potencjalnym Beneficjentom Programu poprzez udzielanie informacji, edukację i monitoring. ZBP zorganizował w latach 2003-2006 ok. 15 konferencji na poziomie

<sup>38</sup> *Badanie stopnia poinformowania społeczeństwa o możliwościach wykorzystania funduszy strukturalnych*, Pentor, Warszawa 2005.

<sup>39</sup> dokument roboczy PKPP Lewiatan, *Słabości systemu wdrażania funduszy strukturalnych skierowanych do MŚP*.

<sup>40</sup> indywidualny wywiad pogłębiony z przedstawicielem ZBP.

ogólnopolskim i ok. 16 regionalnych w ramach których możliwa była promocja działania 2.3 SPO-WKP.

Kampania banków nt. funduszy strukturalnych nie tylko uzupełniała rządową akcję informacyjną, ale dzięki wielu pomysłom i rozwiązaniom informacyjnym zastosowanym przez banki w wielu rejonach kraju, szczególnie w małych miejscowościach, materiały informacyjne lokalnych banków były dostępnymi nośnikami wiedzy na temat możliwości uzyskania dotacji<sup>41</sup>.

Znacząca rola instytucji finansowych w działaniach informacyjno-promocyjnych polegała przede wszystkim na szerokiej dostępności informacji i profesjonalizmie źródła informacji. Informację przekazywaną przez banki można uznać za najbardziej dostępną, gdyż była rozprowadzana w oddziałach banków zaangażowanych w promocję zarówno w dużych miastach, jak i małych miejscowościach.

#### *Rola firm doradczych w działaniach informacyjnych*

W początkowym okresie trwania Programu istotnym problemem była kwestia przygotowania merytorycznego wielu firm doradczych. Oprócz coraz większej grupy doradców w profesjonalny i kompleksowy sposób pomagających przedsiębiorcom w przygotowaniu wniosków, na rynku działały również firmy, które wykorzystując niewiedzę przedsiębiorców odnośnie zasad aplikowania o dotacje, czerpały spore profity z pisania aplikacji, które były przygotowane albo niezgodnie z regułami sztuki, albo dotyczyły projektów z góry skazanych na niepowodzenie<sup>42</sup>.

W latach 2005-2006 rynek firm doradczych uległ samoregulacji, co wskazuje na pozytywne zmiany, jakie dokonały się na tym rynku. Po pojawieniu się tzw. „*success fee*”, która polegała na wypłaceniu doradcy zasadniczego honorarium dopiero po uzyskaniu dotacji, firmy nastawione na ilość wypełnianych wniosków, a nie ich jakość straciły klientów i część z nich w ogóle przestało funkcjonować w tym sektorze<sup>43</sup>.

Małe przedsiębiorstwa (80%), częściej niż średnie (77%), korzystały z zewnętrznej pomocy doradczej, przygotowując wnioski o dotację i częściej też odwoływały się do pomocy firm doradczych (67% małych do 62% średnich) niż decydowały się na samodzielne wypełnienie wniosku (22% małych do 26% średnich)<sup>44</sup>. Firmy mikro korzystały przede wszystkim z pomocy firm doradczych (64%) i znajomych (12%), tylko 19% wypełniało wnioski samodzielnie<sup>45</sup>.

W opinii zdecydowanej większości (91%) przedsiębiorców – Beneficjentów działania 2.3 pomoc zaoferowaną im przez zewnętrznych doradców należy ocenić wysoko i bardzo wysoko.

Firmy doradcze były też najlepiej ocenionym przez Beneficjentów źródłem informacji pod względem dostępności i możliwości kontaktu, udzielaniu precyzyjnych informacji, indywidualnego podejścia, szybkości reagowania i aktualności porad. Stosunkowo dobrze wypadły w tej ocenie RIF-y, natomiast PARP został najgorzej oceniony w kategorii dostępności i możliwości kontaktu oraz indywidualnego podejścia i szybkości reagowania.

<sup>41</sup> indywidualny wywiad pogłębiony z przedstawicielem ZBP.

<sup>42</sup> biuletyn poświęcony funduszom Unii Europejskiej, *Bank BPH Twój partner w Unii Europejskiej*, numer 3/2006, s. 6.

<sup>43</sup> indywidualne wywiady pogłębione z Beneficjentami i przedstawicielami firm doradczych.

<sup>44</sup> Raport: *Badanie ocen i opinii wnioskodawców Działania 2.1 SPO-WKP*, PARP, Warszawa 2006.

<sup>45</sup> Raport: *Badanie ocen i opinii wnioskodawców Działania 2.1 SPO-WKP*, PARP, Warszawa 2006.

Wskazywano także istnienie napiętych relacji pomiędzy IW działania 2.3 a firmami doradczymi. Doradcy źle oceniają współpracę z PARP-em, uzasadniając ocenę problemami z uzyskaniem solidnej i szybkiej informacji w przypadku, kiedy próbują ją pozyskać „jako doradca”.

### Wnioski

Charakterystyczną cechą działań informacyjno-promocyjnych przeprowadzonych w latach 2004-2006 w ramach SPO-WKP był brak ściśle określonego w ramach poszczególnych schematów adresata tych działań. Pewnym wyjątkiem mogą być tylko działania realizowane w ramach działania 2.4 SPO-WKP.

Z kolei za pozytywny rezultat działań informacyjno-promocyjnych, szczególnie w późniejszym okresie trwania Programu, można uznać szeroką dostępność informacji w obszarze działania potencjalnych Beneficjentów. Informacja wstępna (pomimo różnego stopnia jej przekazywania) oraz informacja właściwa przekazywana w punktach informacyjnych, na szkoleniach i spotkaniach, doradztwo, informacje na stronach internetowych, sprawiały, że informacja była wielokanałowa i ogarniająca bardzo szeroko grupę zainteresowanych funduszami.

Na etapie wnioskowania wyróżniono również zasadnicze bariery wpływające na efektywność i zrozumiałość informacji, jakimi były:

- ⇒ niewystarczające lub zbyt późne udostępnianie informacji wstępnej i właściwej, szczególnie w kontekście ciągłych zmian zasad;
- ⇒ nieprzyjazny, urzędowy język komunikatów informacyjnych;
- ⇒ nieuwzględnienie oczekiwań potencjalnych Beneficjentów/przedsiębiorców dotyczących prostych i zrozumiałych komunikatów informacyjnych;
- ⇒ informacja konkretna i praktyczna była udostępniana dopiero w późniejszym okresie programowania;
- ⇒ specyficzne/nieprzyjemne podejście Instytucji Wdrażających do projektodawców oraz doradców ich reprezentujących nie ułatwiającej absorpcji środków i poruszania się w gąszczu skomplikowanych procedur;
- ⇒ niska wydolność IW i IP wynikająca przede wszystkim z małej liczebności kadr w stosunku do obowiązków, jakie na nie były nałożone;
- ⇒ brak świadomości Instytucji Wdrażających jak ważne są spójne i skonsolidowane działania promocyjne przekazujące aktualne informacje.

Wydaje się, że w przeszłości istniała wyraźna bariera psychologiczna po stronie innych agencji rządowych w zakresie współpracy z instytucjami zewnętrznymi w procesie wdrażania środków z UE. Instytucje zewnętrzne powinny jednak być istotnym elementem systemu, który umożliwi absorpcję środków w ramach PO IG. Należy zatem w pełni wykorzystać kompetencje i doświadczenie firm doradczych i instytucji finansowych w tym zakresie.

Pozostaje jednak bardzo istotna kwestia rzeczywistej i skutecznej weryfikacji świadczonych usług doradczych. Po części tę funkcję pełni komercyjny rynek, jednak potrzeba stworzenia pewnego instrumentu weryfikacji jakości usług doradczych jest sygnalizowana przez wszystkich uczestników procesu absorpcji środków. Przedsiębiorcy szukają potwierdzenia jakości, ponieważ firm wypełniających wnioski jest bardzo dużo (łatwy dostęp do tego zajęcia, niski koszt inwestycji) a decyzja, z kim będzie współpracował i komu powierzy swoje dane i pomysły do przełożenia na wniosek o dotację może okazać się zasadnicza dla rozwoju jego firmy.

## Rekomendacje

Określenie w działaniach informacyjno-promocyjnych właściwego adresata i właśnie jemu dostarczenie konkretnej, zrozumiałej oraz wyczerpującej informacji jest niezwykle istotne, gdyż zapobiega ono zarówno składaniu wniosków, które nie zakończą się podpisaniem umowy ze względu na nieodpowiedni profil Beneficjenta, jak również, albo przede wszystkim, zapobiega ono zniechęceniu i niezadowoleniu tych wszystkich, którzy otrzymali informację o możliwości wsparcia, a okazało się, że nie byli oni adresatami instrumentu wsparcia. Konsekwentnie nie powinni oni stać się odbiorcą działań informacyjno-promocyjnych.

W przypadku nowych środków 2007-2013 rok 2007 musi być poświęcony na dobrą kampanię promocyjną, aby poinformować wszystkich potencjalnych Beneficjentów, jakie będzie wsparcie, kto będzie jego odbiorcą, jakie będą wymogi do spełnienia, aby je uzyskać. Taką informację IZ powinna przekazywać używając nie tylko informacji wstępnej (która już jest rozpowszechniana), ale przede wszystkim tej właściwej. W innym przypadku istnieje ryzyko powielenia podobnych błędów dotyczących informacji i promocji, jakie popełniono w poprzednim okresie programowania.

Dobra opinia Beneficjentów na temat doradców komercyjnych i wręcz nieunikniony popyt na usługi zewnętrznych doradców w procesie aplikowania po dotacje unijne skłania ku zasadniczemu wnioskowi: firmy doradcze są sojusznikiem instytucji wdrażających a nie ich konkurentem. W dobrze pojętym interesie instytucji wdrażających pełna i precyzyjna informacja na temat zasad aplikowana powinna być w przekazywana doradcom. Współpraca z firmami doradczymi powinna ulec poprawie, m.in. powinny powstać pomiędzy nimi kanały szybkiej wymiany informacji.

Przedsiębiorcy oczekują od systemu wdrażania potwierdzenia jakości świadczonych usług doradczych. W obecnym okresie taką rolę pełniła akredytacja PARP. Czy ten lub inny instrument powstanie zależeć będzie przede wszystkim od porozumienia IZ, IW z zainteresowanym środowiskiem doradców. Propozycji rodzaju instrumentu jest wiele – np. certyfikat skuteczności i jakości, który firma doradcza mogłaby otrzymywać po audycie przeprowadzonym przez PARP bądź banki, które wtedy mogłyby polecać dodatkowo takie firmy doradcze. Innym pomysłem wymienianym również w trakcie badania przez respondentów mógłby być swego rodzaju ranking i forum dla doradców. Mechanizm ten mógłby posiłkować się metodami przyjętymi w handlu elektronicznym, jak np. w serwisach Allegro, e-buy itp., gdzie możemy zapoznać się z historią transakcji danego sprzedawcy i opiniami na temat świadczonych przez niego usług a opinie dla uproszczenia skwantyfikować lub użyć prostego i bezpiecznego kwalifikatora „*polecam/nie polecam*”. Tego rodzaju forum wpłynęłoby na wzrost odpowiedzialności doradców za rozliczenie projektu, za monitorowanie, za bycie z klientem również wtedy, kiedy przedsiębiorca ma problemy z refundacją.

Obok doradców komercyjnych pożądana jest istnienie sieci doradców finansowanych ze środków publicznych. Ci doradcy mają zmniejszyć bariery dostępu mniejszych firm do dotacji.

W przyszłym okresie programowania warto również wykorzystać dobrą ocenę banków w kontekście dostępności do możliwości kontaktu z Beneficjentem oraz szybkości reagowania na zapytania i prośby. Mając na uwadze opinie Beneficjentów na temat informacji i pomocy ze strony banków instytucje odpowiedzialne za zarządzanie I wdrażanie Programu powinny poprawić współpracę i wykorzystać możliwości, jakie



dostarczają banki, zarówno w kwestiach dystrybuowania informacji jak i aktywnego udziału w przygotowywaniu zabezpieczeń finansowych. Banki mogą również być zaangażowane w ocenę kompletności dokumentacji aplikacyjnej, ocenę wykonywalności finansowej projektu czy wreszcie monitoring realizacji projektu.

## **OCENA WPŁYWU PODJĘTYCH DZIAŁAŃ NAPRAWCZYCH NA POZIOM ABSORPCJI ŚRODKÓW PRZEZ MSP**

### **Poddziałanie 2.2.1**

Zakres zmian objęty nowelizacjami w przypadku schematu 2.2.1. dotyczył elementów kluczowych z punktu widzenia podmiotów sektora MSP jako potencjalnych Beneficjentów. Późny termin wprowadzenia nowelizacji (najwcześniejsza z 3 października 2006 r.) sprawił, że konsekwencje zmian wynikających z ich przyjęcia mogą wystąpić dopiero w ramach rund aplikacyjnych obejmujących okres późniejszy niż objęty niniejszym badaniem<sup>46</sup>.

Sposób dokonywania zmian ukierunkowany był na przyznanie większych niż dotychczas preferencji podmiotom sektora MSP: przede wszystkim poprzez zablokowanie możliwości przyznawania dotacji dużym firmom, a także likwidację kategorii projektów, których istnienie w praktyce wykluczało możliwość uzyskania wsparcia przez MSP, przeformułowanie kryteriów, w których wysokie wartości punktowe mogły otrzymać jedynie firmy duże.

Powyższe zmiany powinny przyczynić się wzrostu udziału MSP w wykorzystaniu środków dostępnych w ramach schematu. Warto jednak zwrócić uwagę, iż nowelizacja wprowadziła obniżenie wartości puli środków dostępnych dla MSP w ramach schematu z 246 mln euro (75% z 328 mln euro) do 204 mln euro (60% z 341 mln euro). Powyższe obniżenie wynikało z oceny realnych możliwości aplikowania o środki przedsiębiorstw z sektora MSP dokonanej w oparciu o liczbę dotychczas zatwierdzonych wniosków (około ¾ wniosków pochodziło od dużych przedsiębiorstw). Niemniej jednak zabieg obniżenia wartości alokacji był niejako „wymuszony” przez niewłaściwe dotychczasowe wdrażanie 2.2.1. Tym samym był „niezależny” od działań MSP, więc posiada negatywne, biorąc pod uwagę wartości bezwzględne, z punktu widzenia tego sektora, znaczenie.

### **Działanie 2.3**

Wraz z kolejnymi zmianami ulegały poprawie warunki dostępu do środków schematu 2.3. dla sektora MSP. MSP jednakże nie miały dotychczas szansy skorzystać z wprowadzonych udogodnień. Po czasie wejścia w życie dwóch pierwszych nowelizacji (tzn. do 27 września 2005 r. włącznie), nie została bowiem ogłoszona żadna kolejna runda aplikacyjna. Konsekwencje wprowadzonych zmian wystąpią dopiero w ramach kolejnych rund aplikacyjnych, uruchomionych później niż w okresie objętym badaniem<sup>47</sup>.

Wprowadzane zmiany kryteriów są pozytywne z punktu widzenia sektora MSP jako całości, choć najkorzystniejsze okazują się dla przedsiębiorstw średnich. Likwidacja

<sup>46</sup> pierwsza runda aplikacyjna realizowana zgodnie ze zmianami wynikającymi z nowelizacji trwała do 31 stycznia 2007 r.

<sup>47</sup> ostatnia runda aplikacyjna zakończyła się 29 grudnia 2005 r. Od tego czasu nie została ogłoszona żadna kolejna runda.

kryteriów uznanych za dyskryminujące spowodowała bowiem przyporządkowanie części ich wag do kryteriów, z których nie wszystkie są preferencyjne dla mikro oraz małych przedsiębiorstw.

Zmianą, która mogła zwiększyć trudność w dostępie do środków, było zaostrzenie rozporządzeniem z dnia 11 stycznia 2005 r. warunku dotyczącego konieczności sfinansowania kredytem lub wkładem funduszu inwestycyjnego części kosztów projektów realizowanych przez leasingobiorców. Natomiast korzystne dla MSP było podniesienie progu finansowania projektu kredytem/funduszem inwestycyjnym od 250.000 zł wzwyż. Powyższa zmiana weszła jednak w życie 26 kwietnia 2006 r. tj. po zamknięciu ostatniej z dotychczasowych rund aplikacyjnych, wobec czego przedsiębiorcy nie mieli możliwości skorzystać jak dotąd z jej zapisów na etapie składania wniosków. Wprowadzenie zmiany umożliwiło jednak rezygnację z finansowania kredytem na etapie podpisywania umowy. Dotyczyło to wnioskodawców, którzy w wyniku przyznania dofinansowania podpisywali umowę o udzielenie wsparcia po 26 kwietnia 2006 r.

Podobna sytuacja ma miejsce w przypadku modyfikacji kryteriów merytorycznych – wprowadzone ostatnio zmiany spowodowały, że obecnie kryteria posiadają charakter zdecydowanie korzystniejszy dla MSP niż dotychczas.

Pozytywnie z punktu widzenia MSP oceniamy także zwiększenie w kolejnych rozporządzeniach wartości alokacji (w sumie wzrost o 19%).

#### **Działanie 2.4**

Zakres i przedmiot zmian nie miał żadnego wpływu na ograniczanie bądź ułatwianie przedsiębiorcom z sektora MSP dostępu do środków w ramach schematów.

#### **Poddziałania 1.4.1 i 1.4.4**

Skala i zakres zmian nie powoduje zasadniczego zwiększania preferencji dla sektora MSP, z wyjątkiem zlikwidowanego kryterium „wkład własny”, które zaliczono do kryteriów dyskryminujących mniejsze firmy. Punkty zlikwidowanego kryterium przypadły kryteriom neutralnym lub korzystniejszym (preferencyjnym) dla firm średnich. Dokonana więc zmiana ma charakter korzystny głównie dla firm średnich.

#### **Działanie 2.1.**

Zakres wprowadzonych zmian jest bardzo ograniczony, ale korzystny z punktu widzenia MSP (które są tu jedyną grupą docelową), ponieważ zlikwidowano dyskryminujące kryterium „wkład własny”. Wprowadzona zmiana weszła w życie przed ogłoszeniem kolejnych kilku rund aplikacyjnych, co pozwoliło MSP skosztować korzyści nowelizacji. Zmniejszono natomiast wartość alokacji, co spowodowało praktyczne zakończenie realizacji tego schematu – środki zostały wyczerpane.

#### **Poddziałanie 2.2.2.**

Zakres zmian zarówno w przypadku „targów” jak i „misji” jest szeroki, lecz dotyczy głównie kryteriów oceny merytorycznej oraz wydatków kwalifikowanych. Kierunek ewolucji kryteriów w obu przypadkach jest zdecydowanie korzystny dla MSP. W trakcie kolejnych nowelizacji zniknęły bowiem kryteria dyskryminujące MSP, a zwiększała się waga kryterium przyznającego podmiotom MSP dodatkowe punkty wyłącznie za fakt ich przynależności do tego sektora. Pozytywnie należy także ocenić rozszerzenie

katalogu wydatków kwalifikowanych. Warto dodać, że przedsiębiorcy na bieżąco mogli dyskontować wprowadzane zmiany, gdyż nabór wniosków posiadał charakter ciągły. Ograniczenie wartości alokacji należy natomiast ocenić negatywnie.

### **Rekomendacje**

Schematy, w których występują trudności z kontraktacją, powinny być w pierwszej kolejności poddane dokładnej analizie i – jeśli zajdzie taka potrzeba – zmodyfikowane powinny zostać kryteria dostępu. Dopiero brak odpowiednich efektów działań modyfikacyjnych, w następnej kolejności powinien skutkować zmianami w alokacji środków.

Problem realokacji został częściowo rozwiązany w nowym okresie programowania poprzez bardziej strategiczne podejście do tworzenia programów operacyjnych, a w szczególności poprzez ustalanie wielkości alokacji na poziomie priorytetu, a na poziomie działania w bardziej niż dotychczas elastyczny sposób.

## Spis treści

<b>STRESZCZENIE</b>	<b>3</b>
<b>SPIS TREŚCI</b>	<b>36</b>
<b>1. OPIS PRZYJĘTEJ METODOLOGII BADANIA</b>	<b>39</b>
1.1. Cel badania	39
1.2. Metodologia badania i organizacja pracy badawczej	39
1.2.1. Koncepcja realizacji badania	39
1.2.2. Zakres i organizacja prac badawczych	42
1.2.3. Narzędzia i techniki badawcze	46
1.2.4. Źródła wykorzystane w badaniu	47
1.2.5. Okres realizacji badania	48
<b>2. WYNIKI BADANIA</b>	<b>49</b>
2.1. Analiza instrumentów wsparcia zastosowanych w SPO-WKP	49
2.1.1. Dotacja na inwestycje	50
2.1.2. Dotacja na usługi	55
2.2. Identyfikacja działań i poddziałań SPO-WKP cieszących się największą i najmniejszą popularnością	60
2.2.1. Ocena poziomu wykorzystania środków dostępnych w ramach SPO-WKP	60
2.2.2. Udział mikro, małych i średnich przedsiębiorców aplikujących do poszczególnych działań i poddziałań	67
2.2.3. Aktywność i skuteczność przedsiębiorstw z sektora MSP w poszczególnych działaniach i poddziałaniach	70
2.2.4. Średnie wartości dofinansowania projektów składanych i realizowanych przez przedsiębiorców w poszczególnych działaniach i poddziałaniach	75
2.3. Bariery dostępu MSP do środków SPO-WKP	78
2.3.1. Analiza kryteriów dostępu do środków SPO-WKP dla przedsiębiorców	78
2.3.2. Analiza zróżnicowania aktywności i skuteczności przedsiębiorstw mikro, małych i średnich w ubieganiu się o środki SPO-WKP	91
2.4. Ocena wpływu podjętych działań informacyjno-promocyjnych na poziom absorpcji środków przez MSP	147
2.4.1. Działania informacyjno-promocyjne podjęte w okresie 2004-2006 w ramach dotacji na inwestycje i zakup usług SPO-WKP	147
2.4.2. Ocena wpływu podjętych działań informacyjno-promocyjnych na poziom absorpcji przez MSP	150
2.5. Ocena wpływu podjętych działań naprawczych w odniesieniu do Uzupelnienia SPO-WKP na poziom absorpcji środków przez MSP	167
<b>3. WNIOSKI I REKOMENDACJE</b>	<b>176</b>
3.1. Wnioski i rekomendacje dotyczące identyfikacji działań i poddziałań SPO-WKP cieszących się największą i najmniejszą popularnością	176
3.1.1. Popyt na środki w ramach działań i poddziałań SPO-WKP	176
3.1.2. Udział przedsiębiorstw mikro, małych i średnich w SPO-WKP oraz ich aktywność i skuteczność w aplikowaniu	178

3.1.3.	Struktura beneficjentów SPO-WKP (na przykładzie działania 2.3 SPO-WKP)	181
<b>3.2.</b>	<b>Wnioski i rekomendacje dotyczące barier dostępu MSP do środków SPO-WKP</b>	<b>183</b>
3.2.1.	Bariery administracyjne	183
3.2.2.	Bariery finansowe	186
3.2.3.	Bariery zasobów, wiedzy i umiejętności	188
3.2.4.	Bariery lokalizacyjne	189
<b>3.3.</b>	<b>Wnioski i rekomendacje dotyczące wpływu podjętych działań informacyjno-promocyjnych na poziom absorpcji środków przez MSP</b>	<b>190</b>
<b>3.4.</b>	<b>Wnioski dotyczące wpływu działań naprawczych na poziom absorpcji środków przez MSP</b>	<b>194</b>
<b>3.5.</b>	<b>Wnioski i rekomendacje wynikające z realizacji ewaluacji</b>	<b>195</b>
	<b>WYKAZ TABEL</b>	<b>196</b>
	<b>WYKAZ RYSUNKÓW</b>	<b>196</b>

## Wykaz skrótów:

---

<b>DWK</b>	Departament Zarządzania Programem Wzrostu Konkurencyjności Przedsiębiorstw, Instytucja Zarządzająca SPO-WKP
<b>FPU</b>	Fundusz Poręczeń Unijnych
<b>IP</b>	Instytucja Pośrednicząca
<b>IW</b>	Instytucja Wdrażająca
<b>IZ</b>	Instytucja Zarządzająca
<b>JBR</b>	Jednostka Badawczo-Rozwojowa
<b>JRE</b>	Jednolity Rynek Europejski
<b>KSU</b>	Krajowy System Usług
<b>MG</b>	Ministerstwo Gospodarki
<b>MMSP</b>	Mikro, Małe i Średnie Przedsiębiorstwa
<b>MRR</b>	Ministerstwo Rozwoju Regionalnego
<b>MSP</b>	Małe i Średnie Przedsiębiorstwa
<b>NFOŚiGW</b>	Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej
<b>ODE</b>	Ośrodek Doradztwa Europejskiego
<b>PARP</b>	Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości
<b>PHARE</b>	Poland and Hungary Assistance for Reconstructing of their Economies
<b>PKD</b>	Punkt Konsultacyjno-Doradczy
<b>POIG</b>	Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka
<b>PKPP Lewiatan</b>	Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych Lewiatan
<b>PT</b>	Pomoc Techniczna
<b>RIF</b>	Regionalna Instytucja Finansująca
<b>SIMIK</b>	System Informatyczny Monitoringu i Kontroli Finansowej Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności
<b>SPO-WKP</b>	Sektorowy Program Operacyjny Wzrostu Konkurencyjności Przedsiębiorstw
<b>UE</b>	Unia Europejska
<b>UP</b>	Uzupełnienie Programu
<b>ZBP</b>	Związek Banków Polskich

## 1. Opis przyjętej metodologii badania

### 1.1. Cel badania

Badanie miało na celu ocenę poziomu absorpcji przez małe i średnie przedsiębiorstwa środków w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw, lata 2004-2006.

Szczegółowe cele badania obejmowały:

- ⇒ sprawdzenie poziomu wykorzystania przez małych i średnich przedsiębiorców środków dostępnych w ramach SPO-WKP (w ramach działań/poddziałów 1.4.1, 1.4.4, 2.1, 2.2.1, 2.2.2, 2.3, 2.4),
- ⇒ identyfikację działań/poddziałów cieszących się największą i najmniejszą popularnością,
- ⇒ rozpoznanie przyczyn zróżnicowanej popularności poszczególnych działań skierowanych do małych i średnich przedsiębiorców w ramach SPO-WKP,
- ⇒ ocenę wpływu podjętych działań informacyjno-promocyjnych na poziom absorpcji środków przez MSP.

### 1.2. Metodologia badania i organizacja pracy badawczej

#### 1.2.1. Koncepcja realizacji badania

Zgodnie z zamówieniem wnioski z badania mają być wykorzystane przez Instytucję Zarządzającą przy programowaniu Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka w nowej perspektywie finansowej 2007-2013.

W kontekście tej informacji i celach cząstkowych badania oraz sformułowanych przez Zamawiającego pytaniach badawczych klarowny staje się cel nadrzędny badania. Impulsem do podjęcia badania była obserwacja, że pewne działania i poddziały SPO-WKP cieszą się większym popytem Beneficjentów z sektora MSP, a inne mniejszym. Odpowiedź na pytanie, dlaczego tak się dzieje jest kwestią fundamentalną dla programujących przyszłą interwencję adresowaną do przedsiębiorstw z tego sektora. Wobec tego dwa podstawowe pytania, na które poszukiwano odpowiedzi to:

- ⇒ Czy w SPO-WKP trafnie zaprojektowano narzędzia wsparcia adresowane do firm z sektora MSP?
- ⇒ Czy w SPO-WKP małe i średnie przedsiębiorstwa mają równy dostęp do tych instrumentów wsparcia przedsiębiorców, które nie są skierowane wyłącznie do sektora MSP?

Jeśli odpowiedź na pierwsze pytanie będzie w pełni twierdząca to znaczy, że instrumenty skierowane do MSP w SPO-WKP mogą być z powodzeniem stosowane w nowej perspektywie finansowej.

Nieco bardziej złożona jest sytuacja w przypadku pytania drugiego. Część działań i poddziałań w SPO-WKP (1.4.1, 1.4.4, 2.2.1., 2.2.2, 2.4) nie jest skierowana wyłącznie do sektora MSP. W tym przypadku analiza zmierzała do oceny „równości szans” projektodawców w kontekście warunków ubiegania się o wsparcie i warunków realizacji projektu. Taka analiza musi wziąć pod uwagę cele działania, czy poddziałania, które mogą w pewnych sytuacjach, mimo, że dopuszczają jako projektodawców wszystkie typy przedsiębiorstw, preferować przedsiębiorstwa większe, zgodnie z zasadą koncentracji i maksymalizacji efektu wsparcia.

Przedsiębiorstwa z sektora MSP również nie są homogeniczną grupą, wobec tego zagadnienie „równych szans” zostało przeanalizowane w odniesieniu do firm mikro, małych i średnich.

Nierówne traktowanie podmiotów mikro, małych, średnich i dużych, w przypadku niektórych instrumentów mogło być intencją programujących, dlatego analizowano również (tam gdzie takie nierówne traktowanie stwierdzono), jakie były oczekiwania programujących co do struktury i „profilu” Beneficjentów, a następnie porównywano te oczekiwania z uzyskanymi efektami. Dotyczy to w szczególności partycypacji w programie przedsiębiorstw z „sektorów nowoczesnych”<sup>48</sup>. W opracowaniu „sektory nowoczesne” utożsamia się z sektorami wzrostowymi. Za **sektory wzrostowe** uznano sektory (biorąc pod uwagę trendy obserwowane w gospodarce światowej) o dużym potencjale innowacyjności i dużej zdolności do implementowania przyszłościowych rozwiązań technologicznych.

Tam gdzie odpowiedź na postawione wyżej pytania nie była w pełni pozytywna poszukiwano odpowiedzi na pytanie:

⇒ Jakie są przyczyny niskiego zainteresowania i uczestnictwa przedsiębiorców z sektora MSP w SPO-WKP?

Zainteresowanie przedsiębiorców działaniami i poddziałaniami mierzone jest głównie **aktywnością** przedsiębiorców. Aktywność opisywana jest wskaźnikami bezwzględnymi (np. liczba złożonych wniosków) lub względnymi (np. liczba złożonych wniosków do populacji potencjalnych Beneficjentów) w różnych przekrojach (wielkość przedsiębiorstwa, sektor gospodarki, przynależność do sektorów nowoczesnych, lokalizacja siedziby przedsiębiorcy).

Uczestnictwo przedsiębiorców w działaniach i poddziałaniach opisywane było **skutecznością** przedsiębiorców. Skuteczność opisywana jest wskaźnikami bezwzględnymi (np. liczba wybranych wniosków) lub względnymi (np. liczba wybranych wniosków do liczby złożonych wniosków) w różnych przekrojach (wielkość przedsiębiorstwa, sektor gospodarki, przynależność do sektorów nowoczesnych, lokalizacja siedziby przedsiębiorcy).

Zidentyfikowane zróżnicowanie popytu i udziału Beneficjentów z sektora MSP w korzystaniu ze środków SPO-WKP w ramach poszczególnych działań i poddziałań, stało się punktem wyjścia do **identyfikacji barier dostępu** przedsiębiorstw mikro, małych i średnich do instrumentów wsparcia.

<sup>48</sup> **sektory nowoczesne** – określenie zaczerpnięte ze wskaźników rezultatów działań SPO-WKP.



Badanie były następujące bariery dostępu:

- ⇒ **bariery finansowe** (np. jaki wpływ na popyt ma koszt przygotowania wniosku, dysponowanie środkami na współfinansowanie, koszt i możliwość korzystania z zewnętrznego finansowania działań w projekcie, skala finansowa projektu w relacji do kondycji finansowej przedsiębiorstwa),
- ⇒ **bariery wiedzy, umiejętności i zasobów** (np. trudności z przygotowaniem dobrego jakościowo wniosku, koszt wewnętrzny lub koszt wynajęcia zewnętrznego doradcy),
- ⇒ **bariery świadomościowe** (np. związane z postrzeganiem oferowanego wsparcia jako niepriorytetowego),
- ⇒ **bariery dostępu do informacji** (dostęp do źródeł informacji, kompletność zrozumiałość oferowanych informacji, zakres i skuteczność działań promocyjno-informacyjnych instytucji systemu wdrażania, rola pozostałych „aktorów” systemu np. firm doradczych, banków),
- ⇒ **bariery lokalizacyjne** (np. fizyczny dystans od instytucji systemu wdrażania),
- ⇒ **bariery administracyjne** (zbyt wysoki „próg wejścia”), wiążące się z zaprojektowanymi w procesie programowania kryteriami dostępu Beneficjentów danego działania/poddziałania.

Przeprowadzona analiza dokonana pod kątem trafności danego instrumentu interwencji publicznej musiała więc być **wieloprzekrojowa** – uwzględniająca za każdym razem cel interwencji publicznej, specyfikę instrumentu oferowanego przez dane działanie/poddziałanie, specyfikę ostatecznych odbiorców (Beneficjentów).

Używane w raporcie pojęcie „*schemat dotacyjny*” dotyczy zestawu zasad przyznawania dofinansowania ze środków publicznych Beneficjentom. Każde z analizowanych w raporcie działań i poddziałań jest odrębnym **schematem dotacyjnym**.

Instrumenty interwencji SPO-WKP będące przedmiotem badania podzielono na dwie zasadnicze grupy: dotacje na zakup usług (1.4.1, 1.4.4, 2.1 i 2.2.2) i dotacje na inwestycje (2.2.1, 2.3 i 2.4).

W ramach każdej z grup można wyodrębnić schematy dotacyjne skierowane do szeroko zdefiniowanej grupy odbiorców (Beneficjenci dotacji 2.1, 2.2.2, 2.2.1 i 2.3) oraz instrumenty adresowane do wąskiego grona odbiorców (1.4.1, 1.4.4, i 2.4). W dalszej części raportu nazywane są odpowiednio: **schematami „masowymi”** i „**profilowanymi**”. Rozróżnienie to jest istotne przy analizie wskaźników bezwzględnych opisujących zainteresowanie danym schematem (np. liczba i wartość złożonych wniosków) oraz analizie sposobu promocji schematu.

## 1.2.2. Zakres i organizacja prac badawczych

W konsekwencji zaprezentowanego powyżej podejścia postawiono następujące pytania badawcze:

### ZAKRES BADANIA I PYTANIA BADAWCZE

Lp	Przedmiot badania	Pytania badawcze	Metody badawcze	Źródła informacji
1	Analiza instrumentów wsparcia zastosowanych w SPO-WKP	Jakie typy instrumentów wsparcia zastosowano w SPO-WKP? Jakie elementy różnią ten sam typ instrumentu wsparcia występujący w poszczególnych działaniach/poddziałaniach, a jakie upodabniają?	Desk research	Dokumenty programowe
2	Ocena poziomu wykorzystania przez małych i średnich przedsiębiorców środków dostępnych w ramach SPO-WKP	Jaki procent środków w ramach działania/poddziałania (instrumentu wsparcia) wykorzystano (zakontraktowano) na realizację projektów MSP?	Analiza danych administracyjnych Desk research	Dokumenty sprawozdawcze Bazy danych Instytucji Wdrażających
3	Identyfikacja działań/poddziałań cieszących się największą i najmniejszą popularnością	Jaka była liczba wnioskodawców MSP aplikujących do danego instrumentu wsparcia? Jaka była wnioskowana wartość wsparcia tych wnioskodawców? Do których działań (instrumentów wsparcia) MSP składały najwięcej wniosków o dofinansowanie? Które działania (instrumenty wsparcia) nie spotykały się z zainteresowaniem ze strony MSP? Które instrumenty w opinii Beneficjentów są najpotrzebniejsze? Które instrumenty w opinii Beneficjentów są najmniej potrzebne? Jaka była struktura wnioskodawców (wielkość firmy, lokalizacja, typ działalności)?	Analiza danych administracyjnych Desk research Wywiady z pracownikami instytucji systemu wdrażania Wywiady z Beneficjentami	Dokumenty sprawozdawcze programu Bazy danych Instytucji Wdrażających Raporty z wywiadów indywidualnych Kwestionariusze wywiadów z Beneficjentami
4	Rozpoznanie przyczyn zróżnicowanej popularności poszczególnych działań skierowanych do małych i średnich przedsiębiorców w ramach SPO-WKP.	Jakie były przyczyny większego/mniejszego zainteresowania MSP poszczególnymi działaniami (instrumentami wsparcia)? Jakie bariery w dostępie do instrumentu wsparcia są istotne dla danego typu działania (instrumentu wsparcia) i rodzaju Beneficjenta? (finansowe, wiedzy, umiejętności, zasobów, świadomościowe, dostępu do informacji, lokalizacyjne, administracyjne) Czy warunki brzegowe i kryteria oceny w działaniach nie skierowanych wyłącznie do MSP stawały MSP w gorszej sytuacji w stosunku do firm dużych? Czy preferencje dla MSP w ramach poszczególnych działań (np. wyższe poziomy wsparcia projektów) zachęcały przedsiębiorców do aplikowania? Jaki odsetek wniosków o dofinansowanie złożonych przez MSP uzyskał wsparcie? Jakie były podstawowe przyczyny odrzucenia wniosków składanych przez MSP na poszczególnych etapach oceny? O jakich barierach to świadczy? Czy były przypadki rozwiązania umów o dofinansowanie (ile) z MSP? Jakie były powody rozwiązywania umów o dofinansowanie? O jakich barierach to świadczy? Czy wartości docelowe wskaźników charakteryzujących popyt na dane działanie (instrument wsparcia) zostały właściwie określone?	Desk research Wywiady z pracownikami instytucji systemu wdrażania Wywiady z Beneficjentami	Raporty z innych ewaluacji, ekspertyzy Raporty z wywiadów indywidualnych Kwestionariusze wywiadów z Beneficjentami

5	Ocena wpływu podjętych działań informacyjno-promocyjnych na poziom absorpcji środków przez MSP	<p>Jakie działania informacyjno-promocyjne podejmowano, aby zachęcić MSP do składania wniosków w ramach poszczególnych Działań/Poddziałań?</p> <p>Jakie były rezultaty przeprowadzonych akcji informacyjno-promocyjnych?</p> <p>Jaka rolę w promocji i informacji nt. SPO-WKP pełnili doradcy i banki?</p>	<p>Desk research</p> <p>Wywiady z pracownikami instytucji systemu wdrażania</p> <p>Wywiady z firmami doradczymi i bankami</p> <p>Wywiady z Beneficjentami</p>	<p>Raporty z innych ewaluacji, ekspertyzy</p> <p>Raporty z wywiadów indywidualnych</p> <p>Kwestionariusze wywiadów z Beneficjentami</p>
---	--	--	---	---

Poniżej przedstawiona metodyka organizacji pracy badawczej, ujęta w poszczególne etapy, pozwoliła na udzielenie wyczerpujących odpowiedzi na postawione wyżej pytania ewaluacyjne.

### ETAP I. BADANIA EKSPLORACYJNE

Pierwszym zadaniem tego etapu badania było pogrupowanie i podzielenie działań i poddziałań w taki sposób, aby w każdej grupie znalazł się pewien typ interwencji publicznej. Po przeprowadzeniu dogłębnej analizy danych zastanych, obejmującej analizę kategorii wydatków kwalifikowanych, rodzaje projektów objętych wsparciem, kryteria przyznawania wsparcia i grupy Beneficjentów, dokonano podziału instrumentów wsparcia na dwie grupy:

- ⇒ dotacje na inwestycje (działanie 2.3, 2.4 oraz poddziałanie 2.2.1)
- ⇒ dotacje na zakup usług (działanie 2.1, poddziałanie 2.2.2, 1.4.1 i 1.4.4)

Drugim zadaniem etapu pierwszego była analiza popytu na dany instrument interwencji publicznej, która polegała na zidentyfikowaniu (na podstawie analizy danych z systemu sprawozdawczości i monitoringu instytucji stanowiących system wdrażania SPO-WKP) tych instrumentów wsparcia, które cieszą się mniejszym zainteresowaniem sektora MSP. Analiza ta posłużyła sformułowaniu wstępnych hipotez roboczych dotyczących ewentualnych barier dostępu do wsparcia. Założono pierwotnie, że dane statystyczne na temat popytu na dany typ instrumentu (mierzonego liczbą aplikacji, kwotą aplikacji, liczbą umów i kwotą umów) na poszczególne instrumenty wsparcia będą analizowane w przekrojach:

- ⇒ wielkość firmy (mikro, małe, średnie)
- ⇒ lokalizacja (miasta wojewódzkie, duże miasta, małe miasta, tereny wiejskie)
- ⇒ dostęp do Internetu (posiada, nie posiada adresu e-mailowego)
- ⇒ typ prefinansowania (środki własne, rynkowe instrumenty finansowe)

Jednak powyższe przekroje były możliwe do uzyskania tylko w przypadku instrumentów wdrażanych przez Instytucję Wdrażającą działania 2.3 i 2.1 – PARP. Pozostałe Instytucje Wdrażające przekazały bazy danych w niepełnych przekrojach. Sytuacja ta, spowodowana głównie niepełnymi danymi posiadanymi przez wspomniane instytucje oraz okresem kontraktacji zbiegającym się z okresem realizacji niniejszego badania, uwarunkowała mniej szczegółową analizę wdrażanych przez te instytucje schematów.

Na tym etapie przeprowadzono również wywiad pilotażowy z przedstawicielem Instytucji Zarządzającej SPO-WKP w celu sformułowania wstępnych hipotez na temat istotności barier dostępu MSP do środków SPO-WKP w poszczególnych działaniach.

Działania etapu I prowadziły do przygotowania narzędzi badawczych:

- ⇒ ostatecznej wersji scenariuszy pogłębionego wywiadu indywidualnego z przedstawicielami przedsiębiorców, instytucji systemu wdrażania, firm doradczych i sektora bankowego oraz Beneficjentami,
- ⇒ kwestionariusza badań ankietowych skierowanych do przedsiębiorców.

## **ETAP II. BADANIA OPISOWO-DIAGNOSTYCZNE**

Celem tego etapu badań było uzyskanie informacji na temat przyczyn mniejszego uczestnictwa przedsiębiorców z sektora MSP w korzystaniu z instrumentów wsparcia oferowanymi w SPO-WKP.

Na tym etapie badania **przeanalizowano bariery** ograniczające „popyt” na dany instrument. Analizę tę przeprowadzono wieloprzekrojowo mając świadomość, że ciężar gatunkowy barier dostępu do instrumentów wsparcia jest różny i zależy od wielu wspomnianych już wcześniej czynników.

Tę część analizy oparto na badaniu opinii pracowników systemu wdrażania poprzez przeprowadzenie zarówno indywidualnych wywiadów pogłębionych, jak i opinii samych Beneficjentów poprzez badanie ankietowe (działanie 2.3). Szczegółowo działania te przedstawiono poniżej.

### **1. Pogłębione badania jakościowe opinii Beneficjentów działań/poddziałń skierowanych do MSP i do dużych przedsiębiorstw (1.4, 2.2, 2.4)**

Przeprowadzono indywidualne wywiady pogłębione (IDI) z Beneficjentami z sektora MSP, którzy aplikowali do każdego z działań/poddziałń: 1.4.1, 1.4.4, 2.2.1, 2.2.2, 2.4. Dobór przedsiębiorców do wywiadów IDI nastąpił w oparciu o zmienną: skuteczne (1 IDI) i bezskuteczne (1 IDI) aplikowanie o wsparcie.

Przedsiębiorstwa zostały wytypowane z baz danych IW poszczególne działania. Lista przedsiębiorstw przedstawiona została w Załączniku 1.1.1.

Łącznie przeprowadzono **10 IDI**.

### **2. Pogłębione badania jakościowe opinii kadry kierowniczej instytucji systemu wdrażania (dla wszystkich działań/poddziałń)**

Wywiady z przedstawicielami Instytucji Wdrażających:

- ⇒ Polską Agencją Rozwoju Przedsiębiorczości, Zespół Instrumentów Doradczych, Zespół ds. Instrumentów Inwestycyjnych (2.1 i 2.3) – 2 IDI, oraz Regionalnymi Instytucjami Finansującymi (5 IDI), do których PARP delegował część zadań,
- ⇒ Ministerstwo Gospodarki – Departament Wdrażania Programów (2.2) (1 IDI),
- ⇒ Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (2.4) (1 IDI),
- ⇒ Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego – Departament Badań na Rzecz Gospodarki (1.4) (1 IDI),

Przewidziano również 2 IDI z przedstawicielami Instytucji Pośredniczących:

- ⇒ Ministerstwo Gospodarki – Departament Programu Wzrostu Konkurencyjności Przedsiębiorstw (1 IDI),
- ⇒ Ministerstwo Środowiska – Departament Funduszy Ekologicznych (2.4) (1 IDI).

Razem przeprowadzono **12 IDI** z przedstawicielami kadry kierowniczej instytucji systemu wdrażania. Pełna lista wywiadów przedstawiona została w Załączniku 1.1.2.

### 3. Badanie ankietowe opinii Beneficjentów dotacji inwestycyjnych w działaniu 2.3.

*Grupa docelowa:* Beneficjenci, którzy otrzymali dotację w działaniu 2.3.

*Próba:* w związku z tym, że zwrot ankiet e-mailowych jest na niskim poziomie założono, że próba projektowana wynosiła 100% populacji Beneficjentów, którzy we wniosku aplikacyjnym podali adres e-mailowy.

Liczebność próby zrealizowanej: 2 053 Beneficjentów działania 2.3

Otrzymano łącznie zwrot 195 wypełnionych przez respondentów ankiet (9%), co pozwala uznać za odpowiedni wynik do wyciągania wiarygodnych wniosków z badania, ponieważ w zależności od atrakcyjności i stopnia złożoności badanej problematyki uzyskuje się na ogół od kilku do kilkunastu procent kompletnie i rzetelnie wypełnionych kwestionariuszy<sup>49</sup>.

Badanie ankietowe zrealizowano w oparciu o pilotaż przeprowadzony na próbie 3 Beneficjentów. Pilotaż pozwolił na weryfikację celowości i zrozumiałości zadanych w ankiecie pytań oraz wykluczeniu ewentualnych błędów zniekształcających wyniki badania ankietowego. W ankiecie uwzględniono również uwagi Zamawiającego. Ankieta została zrealizowana przy wykorzystaniu poczty elektronicznej.

### 4. Pogłębione badania jakościowe – opinia sektora bankowego; opinia doradców przygotowujących wnioski do SPO-WKP dla przedsiębiorców; opinia akredytowanych firm doradczych świadczących usługi w działaniu 2.1.

#### *Sektor bankowy*

Przeprowadzono dwa indywidualne wywiady pogłębione (2 IDI): 1 z przedstawicielem Związku Banków Polskich, 1 z przedstawicielem komórki zajmującej się funduszami unijnymi w wybranym banku. Razem **2 IDI**.

#### *Firmy doradcze*

Równolegle przeprowadzono dwa wywiady indywidualne (2 IDI) z przedstawicielami firm doradczych, których klientami byli przedsiębiorcy aplikujący do SPO-WKP. Respondentów wybrano na podstawie analizy oferty usługowej firm w Internecie i znajomości rynku. Razem **2 IDI**.

Przeprowadzono również trzy wywiady indywidualne (3 IDI) z przedstawicielami firm akredytowanych w PARP do świadczenia usług doradczych w działaniu 2.1. Działanie to charakteryzowało się przez dłuższy okres niskimi wskaźnikami absorpcji środków, dlatego przeanalizowano również opinie usługodawców na temat niskiego zainteresowania MSP tą formą wsparcia. Razem **3 IDI**.

Razem w tej grupie przeprowadzono **7 IDI**. Listę osób, z którymi przeprowadzono wywiady przedstawiono w Załączniku 1.1.3.

Łącznie w etapie II przeprowadzono **29 pogłębionych wywiadów indywidualnych (IDI)**.

<sup>49</sup> Mazurek-Łopacińska K. (red.) *Badania marketingowe. Podstawowe metody i obszary zastosowań*, wyd. AE im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 1999, str. 90; Hague P. *Badania marketingowe, metodologia i ocena wyników*, wyd. Helion, Gliwice, 2006, str. 210.

### ETAP III. WNIOSKOWANIE

---

Ostatnim zadaniem było **wnioskowanie** i weryfikacja hipotez roboczych przyjętych w pierwszym etapie badania, opartych na wynikach badań w etapie II. Wyniki te miały charakter jakościowy i ilościowy. Podstawą były dane pierwotne, zebrane w trakcie analizy oraz dane wtórne, udostępnione przez IZ oraz IW lub pozyskane z dostępnych źródeł.

Na tym etapie przeprowadzono również dodatkowy indywidualny wywiad pogłębiony z przedstawicielem Instytucji Zarządzającej w celu wyjaśnienia wątpliwości powstałych w trakcie procesu wnioskowania oraz skonfrontowania opinii na etapie ostatecznej weryfikacji hipotez.

Wywiady z Instytucją Zarządzającą:

- ⇒ Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Departament Zarządzania SPO-WKP (1 IDI).

### 1.2.3. Narzędzia i techniki badawcze

#### ANALIZA DANYCH (DESK RESEARCH)

---

Analiza danych była kluczową techniką zastosowaną w procesie oceny uzupełniającej wykorzystującą dokumenty programowe, raporty, zastane dane statystyczne i inne materiały źródłowe wskazane przez Zamawiającego i zidentyfikowane przez ewaluatorów.

#### INDYWIDUALNE WYWIADY POGŁĘBIONE (IDI)

---

IDI zrealizowano z wykorzystaniem ustrukturalizowanych scenariuszy. Powstało 14 ustrukturalizowanych scenariuszy wywiadu:

- ⇒ scenariusz wywiadu pilotażowego z przedstawicielami Instytucji Zarządzającej;
- ⇒ scenariusze wywiadów z przedstawicielami Instytucji Pośredniczącej (2 scenariusze zawierające uszczegółowione pytania badawcze);
- ⇒ scenariusze wywiadów z przedstawicielami Instytucji Wdrażającej (5 scenariuszy);
- ⇒ scenariusze wywiadu z Beneficjentami (MSP), którzy otrzymali wsparcie oraz z tymi, którzy wsparcia nie otrzymali (2 scenariusze);
- ⇒ scenariusze wywiadu z przedstawicielami sektora bankowego (2 scenariusze);
- ⇒ scenariusz wywiadu z firmami doradczymi (2 scenariusze).

#### ANKIETA E-MAILOWA

---

##### *Ankieta e-mailowa*

Dla ilościowego oszacowania danych uzyskanych z badań jakościowych zastosowano ankietę e-mailową. Pozwoliła ona dotrzeć do wybranej próby respondentów w bardzo krótkim czasie. Monitorowanie zwrotu ankiety przeprowadzone zostało przez 20 wyszkolonych telemarketerów z Centrum Telemarketingu WYG w Katowicach.

#### 1.2.4. Źródła wykorzystane w badaniu

Na potrzeby niniejszej oceny wykorzystano następujące źródła danych zastanych:

- 1) Dokumenty jednostek zarządzających przedsięwzięciem:
  - ⇒ sprawozdania okresowe i roczne z realizacji działań;
  - ⇒ sprawozdania okresowe i roczne z realizacji Programu;
  - ⇒ protokoły z posiedzeń Komitetu Monitorującego Program;
  - ⇒ plan działań promocyjnych w ramach SPO-WKP;
  - ⇒ dokumenty Ministerstwa Rozwoju Regionalnego dotyczące prac nad uproszczeniami Programu;
  - ⇒ protokoły Podkomitetu Monitorującego ds. MŚP;
  - ⇒ materiały i prezentacje dotyczące tematu badania przekazane przez Polską Konfederację Pracodawców Prywatnych Lewiatan;
  - ⇒ materiały dotyczące tematu badania przekazane przez Związek Banków Polskich;
  - ⇒ bazy danych z IW, które uwzględniają<sup>50</sup>:
    - liczbę złożonych wniosków,
    - wartość złożonych wniosków,
    - wartość wsparcia,
    - wartość umów o dofinansowanie,
    - wielkość podmiotu (podział na mikro, małe oraz średnie przedsiębiorstwa) w odniesieniu do analizy zawartych umów o udzielenie dofinansowania, jak i złożonych wniosków o udzielenie wsparcia;
    - lokalizację podmiotu (miasto, powiat, gmina, województwo);
    - liczbę umów o dofinansowanie, które zostały podpisane a następnie zostały rozwiązane.
- 2) Dokumenty programowe (w szczególności Sektorowy Program Operacyjny Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw, lata 2004-2006, stanowiący załącznik do rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 1 lipca 2004 r. w sprawie przyjęcia Sektorowego Programu Operacyjnego Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw, lata 2004-2006 (Dz. U. Nr 166 poz. 1744 z późn. zm. i Uzupełnienie Programu stanowiące załącznik do rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 6 sierpnia 2004 r. w sprawie przyjęcia Uzupełnienia Sektorowego Programu Operacyjnego Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw, lata 2004 -2006 (Dz. U. Nr 197 poz. 2023 z późn. zm.), Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju (Dz.U. Nr 116, poz. 1206 z późn. zm.));
- 3) Raport z wdrażania SPO-WKP w 2005 roku;
- 4) Raporty końcowe z przeprowadzonych ocen uzupełniających w ramach Programu oraz raporty z innych badań dotyczących działań informacyjno-promocyjnych;
- 5) Bazy danych działań 2.3, 2.1 uzyskane z Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości, zawierające wymagane przekroje założone w metodologii niniejszego badania;
- 6) Baza danych działania 2.4 uzyskana z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, w części zawierające wymagane przekroje;

<sup>50</sup> na potrzeby niniejszej oceny nie udało się pozyskać arkuszy ocen poszczególnych wniosków celem określenia przyczyn odrzucenia na poszczególnych etapach oceny.

- 7) Baza danych poddziałań 1.4.1 i 1.4.4 uzyskana z Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego, w części zawierające wymagane przekroje;
- 8) Baza danych poddziałania 2.2.1 oraz zbiorcze dane na temat poddziałania 2.2.2 uzyskane z Ministerstwa Gospodarki, w ograniczonym stopniu zawierające wymagane przekroje;
- 9) Dane statystyczne publikowane przez GUS;
- 10) Literatura źródłowa dotycząca innowacji i kierunków rozwoju nauki i technologii w Polsce.

#### **1.2.5. Okres realizacji badania**

Terenowa realizacja badania rozpoczęła się 22 grudnia od pilotażowego wywiadu z Instytucją Zarządzającą i trwała do 22 lutego 2007 r. Badanie zakończyło się przekazaniem raportu końcowego Zamawiającemu 23 lutego 2007.



## 2. Wyniki badania

### 2.1. Analiza instrumentów wsparcia zastosowanych w SPO-WKP

#### Działania adresowane do MSP w ramach SPO-WKP

Konstrukcja SPO-WKP opiera się na celu strategicznym zdefiniowanym jako „poprawa pozycji konkurencyjnej przedsiębiorstw działających na terenie Polski w warunkach Jednolitego Rynku Europejskiego” (JRE). W ramach programu zaplanowano priorytety, których realizacja miała służyć osiągnięciu powyższego celu strategicznego:

- ⇒ Priorytet 1: „Rozwój przedsiębiorczości i wzrost innowacyjności poprzez wzmocnienie instytucji otoczenia biznesu”, którego cel określono jako ułatwienie funkcjonowania przedsiębiorstw w warunkach JRE przez wspieranie instytucji otoczenia biznesu dostarczających usługi dla przedsiębiorców;
- ⇒ Priorytet 2: „Bezpośrednie wsparcie przedsiębiorstw”, którego cel określono jako zwiększenie konkurencyjności przedsiębiorstw poprzez wsparcie inwestycji poprawiających ich poziom technologiczny i organizacyjny, jak również inwestycji w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy i ochrony środowiska oraz dostarczenie wysokiej jakości usług doradczych.

W ramach SPO-WKP wskazane zostały także oczekiwane efekty realizacji zarówno programu, jak i poszczególnych priorytetów (zaprezentowane w tabelach nr 1 i 2 w rozdziale 1.2.1 w załącznikach do raportu).

Zgodnie z logiką interwencji, w ramach każdego z priorytetów przewidziano realizację działań (dzielących się w niektórych przypadkach na poddziałania). Jako adresatów działań i poddziałań wskazano dwie grupy Beneficjentów: instytucje otoczenia biznesu i przedsiębiorstwa zarejestrowane na terenie Polski.

Cele oraz pożądane rezultaty programu SPO-WKP, jego priorytetów oraz działań zostały określone na podstawie wyników sporządzonej na potrzeby SPO-WKP „Diagnozy aktualnej sytuacji polskiej gospodarki”. Diagnoza, jako główne obszary problemowe wymagające interwencji, wskazuje niską konkurencyjność polskiej gospodarki na rynku międzynarodowym oraz niski poziom wskaźników charakteryzujących potencjał i kondycję ekonomiczną polskich przedsiębiorstw. W „Diagnozie...” szczególną uwagę zwrócono na: niski potencjał eksportowy polskiej gospodarki, niski poziom innowacyjności polskich przedsiębiorstw (brak wykorzystania zaawansowanych technologii, badań naukowych), ograniczenia w dostępie przedsiębiorstw do środków finansowania zewnętrznego, niski poziom nakładów inwestycyjnych, brak działań modernizacyjnych w przedsiębiorstwach, a także podkreślona została niekorzystna sytuacja sektora MSP na tle przedsiębiorstw dużych oraz podmiotów zagranicznych prowadzących działalność na terenie Polski.

Przedsiębiorstwa sektora MSP mogą korzystać ze wsparcia w ramach 10 schematów<sup>51</sup> (tj. 2 schematy o charakterze działań, nie dzielących się na poddziałania oraz 8 schematów o charakterze poddziałań). Prezentacja schematów znajduje się w tabeli nr 3 w rozdziale 1.2.1 w załącznikach do raportu.

<sup>51</sup> **schemat** rozumiany jest w niniejszym opracowaniu jako zestaw zasad przyznawania dofinansowania ze środków publicznych Beneficjentom.

Badaniem objęto 10 schematów dotacyjnych: 1.4.1, 1.4.4, 2.1, 2.2.1, 2.2.2, 2.3, 2.4.1, 2.4.2, 2.4.3 i 2.4.4.

Kluczowym elementem określającym sposób przekazania wsparcia i jednocześnie określającym zakres podejmowanych przez Beneficjenta przedsięwzięć jest katalog wydatków kwalifikowanych. Zestawienie katalogów wydatków kwalifikowanych analizowanych schematów dotacyjnych zawiera tabela nr 5 w rozdziale 1.2.1 w załącznikach do raportu).

Biorąc pod uwagę katalogi wydatków kwalifikowanych w ramach poszczególnych schematów można podzielić na dwie grupy. Schematy pozwalające na:

- ⇒ refundację kosztów i nakładów związanych z procesem inwestycyjnym (rozumianym jako koszty zakupu środków trwałych, budowy infrastruktury, zakupu materiałów, itp.). Kategorię tę będziemy określać jako „dotacja na inwestycje”<sup>52</sup>,
- ⇒ refundację kosztów zakupu usług (rozumianych jako m.in. koszt zatrudnienia ekspertów zewnętrznych, zakupu usług transportowych itp.). Kategorię tę będziemy określać jako „dotacja na zakup usług”.

Do pierwszej kategorii zaliczono schematy dotacyjne: 2.2.1, 2.3 i 2.4. (tabela nr 6 i 7 w rozdziale 1.2.1 w załącznikach do raportu). Do drugiej grupy zaliczono schematy dotacyjne: 1.4.1, 1.4.4, 2.1, 2.2.2 (tabela nr 8 i 9 w rozdziale 1.2.1 w załącznikach do raportu).

## 2.1.1. Dotacja na inwestycje

Przedmiotem analizy w ramach instrumentu „dotacji inwestycyjnych” będą **schematy: 2.2.1, 2.3, 2.4.1, 2.4.2, 2.4.3 oraz 2.4.4**. Analiza zostanie przeprowadzona w oparciu o zestawienia obejmujące następujące cechy: cele, rezultaty, rodzaje Beneficjentów, rodzaje projektów przewidzianych do objęcia wsparciem, kryteria oraz wydatki kwalifikowane. Szczegółowe zestawienia analizowanych cech znajdują się w tabelach nr 34-35 w arkuszach kalkulacyjnych załączonych do raportu.

### Poddziałanie 2.2.1<sup>53</sup>

#### Cele i rezultaty

Schemat 2.2.1 wchodzi w skład działania 2.2, którego cel sformułowano jako „*wsparcie nowych inwestycji oraz wzrost umiędzynarodowienia przedsiębiorstw*”. Cel samego schematu, określony jako „*poprawa oferty technologicznej i produktowej przedsiębiorstw poprzez wspieranie nowych inwestycji*”, znajduje swoje

<sup>52</sup> przy przyporządkowaniu schematu do danego rodzaju instrumentu wsparcia jako wyznacznik pod uwagę brane były koszty kwalifikowane, których udział będzie w projektach wspieranych w ramach danego schematu dominujący – tzn. jeżeli np. schemat 2.2.1 przewiduje wspieranie działań o charakterze inwestycyjnym, lecz jednocześnie dopuszcza wsparcie przygotowania dokumentów związanych z dotowaną inwestycją, to w związku z faktem, iż koszt dokumentacji będzie marginalny w stosunku do kosztów inwestycji, schemat 2.2.1 uznany jest za „dotację inwestycyjną”. W odwrotnym przypadku, jeżeli dotacja przewiduje dotowanie zakupu usług (np. badań), ale przewiduje też zakup materiałów na potrzeby badań oraz wyposażenia biurowego związanego z projektem, schemat przyporządkowany zostanie kategorii „zakup usług”.

<sup>53</sup> analiza schematu 2.2.1 obejmuje okres do wprowadzenia nowelizacji zasad jego funkcjonowania rozporządzeniem z 3 października 2006 r. Wprowadzenie tej nowelizacji jak dotychczas nie miało bowiem wpływu dla Beneficjentów, gdyż po nowelizacji (aż do końca 2006 r.) nie były ogłoszone nowe rundy aplikacyjne, w związku z czym nie mieli oni możliwości aplikowania wg nowych zasad. W konsekwencji wszelkie dane liczbowe stanowiące obraz funkcjonowania schematu, jakie zostały przekazane przez Instytucje Wdrażające do Wykonawcy, odnoszą się do wsparcia udzielonego wg zasad sprzed nowelizacji. Pierwsza runda aplikacyjna realizowana w oparciu o nowe zasady wynikające z nowelizacji zostanie zamknięta 31 stycznia 2007 r.

odzwierciedlenie w oczekiwanych rezultatach, które w głównej mierze odnoszą się do zwiększenia poziomu inwestycji oraz nakładów na prace B+R wśród przedsiębiorców – Beneficjentów. Działania te mają jednocześnie służyć poprawie oferty Beneficjentów. Oczekiwany rezultatem schematu jest również wzrost liczby przedsiębiorstw innowacyjnych oraz zwiększenie nakładów na działalność innowacyjną w przedsiębiorstwach. Inne oczekiwane rezultaty schematu obejmują zwiększenie liczby nowych miejsc pracy oraz stopnia dostosowania przedsiębiorstw do wymogów ochrony środowiska.

### *Beneficjenci i projekty*

Ze schematu korzystać mogły zarówno przedsiębiorstwa sektora MSP, jak i przedsiębiorstwa duże, z wyraźną preferencją dla MSP, dla których alokowano 75% środków schematu.

Z analizy katalogu projektów przewidzianych do wsparcia (tabela nr 35 w arkuszu kalkulacyjnym załączona do raportu) wynika, że dotyczą one głównie następującego zakresu: „*utworzenie lub rozbudowę przedsiębiorstwa (produkcyjnego bądź usługowego) oraz rozpoczęcie w przedsiębiorstwie działalności obejmującej dokonywanie zasadniczych zmian produkcji, produktu lub procesu produkcyjnego oraz wsparcie tworzenia miejsc pracy związanych z nowymi inwestycjami*”. W ramach tego zakresu wyodrębniono kilka szczegółowych kategorii projektów. W głównej mierze planowano objąć wsparciem projekty o dużej wartości oraz projekty wiążące się z utworzeniem znacznej liczby miejsc pracy – a więc kategorie projektów bardziej charakterystyczne dla przedsiębiorstw dużych, niż dla podmiotów sektora MSP. Przewidziano także możliwość dofinansowania innych projektów, jednakże pod warunkiem ich powiązania z innowacyjnymi technologiami, ochroną środowiska lub lokalizacją na terenie parku przemysłowego lub technologicznego.

### *Wydatki kwalifikowane*

W ramach schematu opracowany został katalog, w którym określono szeroki zakres wydatków kwalifikowanych (tabela nr 34 w arkuszu kalkulacyjnym załączona do raportu) mogących wystąpić w procesie inwestycyjnym. Jednocześnie nie określono górnej granicy nominalnej wartości dofinansowania, uzależniając jego wysokość od maksymalnej wartości dopuszczalnej pomocy publicznej (zgodnie z mapą pomocy regionalnej dla miejsca inwestycji)<sup>54</sup>.

### *Kryteria*

Właściwemu skierowaniu środków do Beneficjentów i osiągnięciu planowanych rezultatów służyć także miała, w połączeniu z narzuconymi rodzajami projektów oraz katalogami wydatków kwalifikowanych, odpowiednia konstrukcja kryteriów przyznawania wsparcia. Opierała się ona na premiowaniu przede wszystkim projektów o wysokiej wartości (waga 17,5%), tworzących dużą liczbę nowych miejsc pracy (waga 17,5%) oraz charakteryzujących się innowacyjnością (rozumianą jako zastosowanie technologii stosowanych na terenie kraju 3 lata lub krócej; waga 23,3%). Ponadto przyznawano punkty za zlokalizowanie projektu na obszarach o problemach strukturalnych (waga 11,6%), pozytywny wpływ projektu na środowisko (11,6%) oraz

<sup>54</sup> wsparcie obejmować mogło maksymalnie sumę: ½ maksymalnej dopuszczalnej wysokości pomocy publicznej w danym regionie oraz iloczyn liczby nowoutworzonych miejsc pracy przez 4 000 euro. Tak obliczona wysokość wsparcia nie mogła jednak przekraczać maksymalnej dopuszczalnej wysokości wartości pomocy publicznej w regionie w odniesieniu do kosztów inwestycji oraz iloczynu maksymalnej dopuszczalnej wartości pomocy publicznej w regionie pomnożonej przez 2-letnie koszty pracy nowozatrudnionych w wyniku projektu pracowników.

wpływ na gospodarkę regionu (sprzyjanie nawiązywaniu kooperacji; waga 11,6%). Najniższe wagi przyporządkowano kryteriom odnoszącym się do zgodności projektu z kierunkami polityk innowacyjnych (5,8%) oraz politykami horyzontalnymi UE (1,1%).

### **Działanie 2.3<sup>55</sup>**

#### *Cele i rezultaty*

Osiągnięcie celu działania 2.3 w postaci „*unowocześnienia oferty produktowej i technologicznej w MSP*”, znalazło odzwierciedlenie w rezultatach, które w większości odnosiły się do wzrostu poziomu unowocześnienia parku maszynowego poprzez nowe zakupy inwestycyjne, w tym zakupy związane z wdrożeniem rozwiązań innowacyjnych. Ponadto realizacja schematu miała przyczynić się do: wzrostu transferu rozwiązań innowacyjnych do przedsiębiorstw poprzez współpracę tego sektora ze sferą B+R; zwiększenie zatrudnienia u Beneficjentów (w szczególności w zakresie prowadzonych przez nich działań o charakterze innowacyjnym), zwiększenie poziomu rentowności Beneficjentów oraz wzrost wzajemnej współpracy pomiędzy przedsiębiorstwami.

Rezultaty określone dla schematu 2.3 są w pewnym zakresie zbieżne z rezultatami działania 2.2.1. Dotyczy to „*wzrostu nakładów inwestycyjnych*”, „*wzrostu poziomu innowacyjności przedsiębiorstw*” oraz tworzenia „*nowych miejsc pracy*”. Należy jednak podkreślić, że w przypadku działania 2.3 rezultaty odnosiły się wyłącznie do MSP, przy czym rezultat związany z „*tworzeniem nowych miejsc pracy*” w szczególności ukierunkowany był na wzrost zatrudnienia w innowacyjnych sektorach gospodarki.

#### *Beneficjenci i projekty*

Beneficjentami schematu mogą być jedynie MSP (w tym przedsiębiorstwa mikro działające dłużej niż 3 lata lub oparte o wykorzystanie nowoczesnych technologii), które realizują projekty inwestycyjne (tabela nr 7 w rozdziale 1.2.1 w załącznikach do raportu), obejmujące działania modernizacyjne zmierzające do wprowadzenia znaczącej zmiany produktu lub procesu produkcyjnego. Prawdopodobnie mając na uwadze zaplanowany rezultat w postaci „*wzrostu współpracy między MSP*”, wsparciem objęto także wdrażanie wspólnych przedsięwzięć inwestycyjnych przez przedsiębiorstwa. Pozostałe rodzaje projektów związane były z dziedziną rozwoju potencjału technologicznego oraz innowacyjnego Beneficjentów (*zakup wyników prac B+R / praw własności przemysłowej, wdrażanie i komercjalizacja technologii i produktów innowacyjnych, zastosowanie i wykorzystanie technologii gospodarki elektronicznej, zastosowanie i wykorzystanie ICT w procesach zarządzania przedsiębiorstwem, dostosowanie technologii i produktów do wymagań prawa UE*).

#### *Wydatki kwalifikowane*

Katalog wydatków został określony dość szeroko i pozwalał na pokrycie większości kosztów związanych z procesem inwestycyjnym. W porównaniu do schematu 2.2.1 katalog ten został rozszerzony o zakup statków morskich oraz koszty ewentualnych opinii i ekspertyz prawnych. Dla schematu określona została maksymalna wysokość

<sup>55</sup> analiza schematu 2.3 obejmuje okres do wprowadzenia nowelizacji zasad jego funkcjonowania rozporządzeniem z 26 kwietnia 2006 r. Wprowadzenie tej nowelizacji jak dotychczas nie miało bowiem wpływu dla wnioskodawców, gdyż po nowelizacji (aż do końca 2006 r.) nie były ogłoszone nowe rundy aplikacyjne, w związku z czym nie mieli oni możliwości aplikowania wg nowych zasad (istniała jednakże możliwość wprowadzenia wynikających z nowelizacji korzystnych dla Beneficjentów zmian na etapie podpisywania umów o udzielenie dofinansowania po 26 kwietnia 2006 r.). W konsekwencji wszelkie dane liczbowe stanowiące obraz funkcjonowania schematu, jakie zostały przekazane przez IW do Wykonawcy, odnoszą się do wsparcia udzielonego wg zasad sprzed nowelizacji.

dofinansowania w wysokości: 30% wydatków kwalifikowanych projektu (inwestycje na terenie Warszawy i Poznania), 40% (Wrocław, Kraków, Trójmiasto), 50% (pozostałe obszary). Wysokość wsparcia nie mogła przekroczyć 1 250 000 zł i musiała być większa niż 10.000 zł na jeden projekt. Wprowadzono konieczność korzystania z kredytu lub innego źródła finansowania zewnętrznego dla wartości dotacji od 125 000 zł wzwyż.

### *Kryteria*

Konstrukcja katalogu kryteriów opierała się<sup>56</sup> głównie na premiowaniu poprawy konkurencyjności przedsiębiorstwa (rozumianej jako wzrost konkurencyjności w skali regionalnej, krajowej, międzynarodowej – waga 25%) oraz trwałości projektu (waga 20%). Ponadto pod uwagę brana była liczba tworzonych miejsc pracy oraz innowacyjność projektu (zastosowanie technologii istniejących 3 lata lub krócej) – waga przyporządkowana do każdego z tych kryteriów wynosiła 10%. Identyčną wagę posiadało kryterium wysokości wkładu własnego angażowanego w projekt. Posiadanie systemów zarządzania jakością premiowane było wagą 8%, a lokalizacja nowej inwestycji na obszarach o problemach strukturalnych i wykorzystanie ICT w ramach projektu punktowane były odpowiednio z wagą po 6% i 5%. Wagę 3% przypisano ocenie doświadczenia wnioskodawcy i realizacji polityk horyzontalnych.

W schemacie 2.3 powtarza się wiele kryteriów wykorzystanych w schemacie 2.2.1 takich jak: „realizacja polityk horyzontalnych”, „lokalizacja inwestycji”, „liczba nowych miejsc pracy”, „innowacyjność projektu”, „wykorzystanie ICT w projekcie”. Różnice polegały na innym przyporządkowanie wag (np. waga elementu „innowacyjność” w schemacie 2.3 wynosiła 10% – w 2.2.1 – 23%, z czego wynika, że schemat 2.2.1 premiował bardziej przedsięwzięcia innowacyjne). Należy podkreślić, że w obu działaniach występowały kryteria specyficzne (np. w 2.3 kryterium w postaci „trwałości w czasie”, „doświadczenia”, „wkładu własnego”, a w 2.2.1 uwzględniono kryterium w postaci: „wartości inwestycji”, „wpływu na środowisko”).

### **Poddziałania 2.4.1 – 2.4.4**

#### *Cele, rezultaty, Beneficjenci*

Cele poddziałań działania 2.4 uszczegóławiają zakres celu głównego określonego jako „wspieranie przedsiębiorstw zobligowanych do dostosowania swojej infrastruktury do wymogów ochrony środowiska”. O ile cele poszczególnych poddziałań są różne, o tyle ich rezultaty pozostają wspólne dla wszystkich schematów. Rezultaty te odnoszą się do innych dziedzin niż w pozostałych schematach wchodzących w skład instrumentu „dotacje na inwestycje” (2.2.1 i 2.3). Jedynie jeden z ośmiu rezultatów dla schematów działania 2.4 pojawia się w działaniu 2.2.1, w działaniu 2.3 nie odnajdujemy natomiast żadnego. Zatem istnieje istotna różnica oczekiwań, co do efektów działania 2.4 w porównaniu z 2.2.1 i 2.3.

W przypadku poddziałań 2.4.1, 2.4.2 i 2.4.4 do skorzystania z pomocy uprawnione są wszystkie przedsiębiorstwa, natomiast w przypadku poddziałania 2.4.3 wyłącznie przedsiębiorstwa, które spełniają pewne kryteria prawne – jest to pewnego rodzaju ograniczenie katalogu Beneficjentów 2.4.3 w porównaniu do pozostałych schematów.

<sup>56</sup> tak jak zaznaczono, analizie poddano kryteria sprzed nowelizacji Rozporządzeniem z dnia 26 kwietnia 2006 r. Posiadane przez Wykonawcę dane dotyczące wyników rund aplikacyjnych obejmują jedynie rundy realizowane w oparciu o te kryteria.

### Projekty

Analiza zakresów projektów przewidzianych do dofinansowania w ramach poszczególnych poddziałań pokazuje, że są one indywidualnie dopasowane do celów poddziałań. Określają je dość dobrze tytuły poddziałań: 2.4.1 *Wsparcie dla przedsiębiorstw w zakresie przeprowadzania inwestycji koniecznych do uzyskania pozwolenia zintegrowanego*; 2.4.2 *Wsparcie dla przedsiębiorstw w zakresie gospodarki wodno-ściekowej*; 2.4.3 *Wsparcie przedsiębiorstw w zakresie ochrony powietrza*; 2.4.4 *Wsparcie dla przedsiębiorstw w zakresie gospodarki odpadami przemysłowymi i niebezpiecznymi*.

### Wydatki i kryteria

Ograniczenie rodzajów projektów oraz (w przypadku schematu 2.4.3) grup Beneficjentów pozwoliło określenie tych samych katalogów wydatków kwalifikowanych i kryteriów oceny dla każdego z poddziałań. Katalog wydatków obejmuje elementy podobne, jak w przypadku działania 2.3 oraz poddziałania 2.2.1, przy czym zauważalne są pewne różnice. W przypadku schematów działania 2.4 katalog ten jest szerszy o „koszty prac przedrealizacyjnych”, nie uwzględnia on możliwości zakupu używanych środków trwałych (jak miało miejsce w przypadku schematów 2.2.1 oraz 2.3) oraz zakupu nieruchomości zabudowanej (jak w przypadku 2.3). Określona została maksymalna wysokość dofinansowania (zgodnie z dopuszczalną wysokością pomocy regionalnej), której wartość nie może być większa niż 5 mln euro.

### Kryteria

Konstrukcja kryteriów jest inna niż w schematach 2.2.1 oraz 2.3. Najistotniejszą różnicą jest występowanie w ramach schematów działania 2.4 kryterium „efektywność kosztowa”, któremu przyporządkowano wagę 70%. Ponadto wśród kryteriów specyficznych dla schematów 2.4 wyróżnić można także: „powiązanie z innymi programami operacyjnymi” (waga 2%), „wielkość przedsiębiorstwa” (5%), „zarządzanie środowiskiem” (5%), „zmiana technologii produkcji” (9%). Do kryteriów wspólnych zaliczyć można natomiast kryteria: „polityki horyzontalne” (2%) i „lokalizacja nowej inwestycji” (4%). Warto zwrócić uwagę, że suma wag tych kryteriów wynosi zaledwie 6%. Schematy działania 2.4 uwzględniają także kryterium „zarządzenie jakością” – występujące jedynie w działaniu 2.3.

Wydaje się, że zawężenie katalogu rodzajów projektów miało służyć osiągnięciu zamierzonych celów i rezultatów. Jednocześnie zastosowanie kryterium „koszty projektów”, jako kryterium głównego (decydującego o udzieleniu wsparcia) oceny, wyłączyło w zasadzie konkurencję pomiędzy aplikującymi. Koszty te są bowiem uzależnione są od rynku, tzn. od rzeczywistych wykonawców inwestycji, którymi są podmioty zewnętrzne, wybierane przez Beneficjentów w drodze ustawy PZP.

Występujące w schematach 2.4 kryterium „wielkość przedsiębiorstwa”, dające dodatkowe punkty za przynależność do sektora MSP, może świadczyć o próbie adresowania tego schematu do sektora MSP w sposób preferencyjny, jednakże waga tego kryterium jest stosunkowo niska (5%).

Z przedstawionych powyżej charakterystyk trzech schematów wschodzących w skład instrumentu o charakterze „dotacji na inwestycje” wynika, że pomimo występujących podobieństw w zakresie sformułowania sposobów udzielania wsparcia, każdy ze schematów stanowi pewnego rodzaju odrębny instrument wsparcia. Określenie sposobu przekazania wsparcia (tj. grup Beneficjentów, rodzajów projektów

przewidzianych do wsparcia, wydatków kwalifikowanych, kryteriów wyboru) jest logicznie powiązane z postawionymi przed schematami celami oraz rezultatami, które, pomimo występujących podobieństw, są odmienne dla każdego ze schematów. Dokonane zróżnicowanie kryteriów udzielania wsparcia miało więc na celu takie ukierunkowanie interwencji, które pozwoliłoby na osiągnięcie oczekiwanych rezultatów.

Warto podkreślić, że jedynie schemat 2.3 jest adresowany wyłącznie do sektora MSP. W przypadku schematów działania 2.4 zaplanowano jedynie symboliczną preferencję dla tego sektora w formie kryterium o wadze 5%, co miało ułatwić MSP korzystanie ze wsparcia. Preferencje dla MSP w zakresie kryteriów nie zostały natomiast zaplanowane w przypadku poddziałania 2.2.1, pomimo, że 75% środków alokacji przeznaczono do Beneficjentów z tego sektora. Jedyna preferencja dla MSP w ramach tego schematu dotyczyła możliwości ubiegania się o wsparcie w wysokości maks. 65% wartości inwestycji (duże maks. 50%).

## 2.1.2. Dotacja na usługi

Przedmiotem analizy w ramach instrumentu „dotacja na usługi” były **schematy: 1.4.1, 1.4.4, 2.1 oraz 2.2.2**. Analiza została przeprowadzona w oparciu o zestawienia obejmujące następujące cechy: cele, rezultaty, rodzaje Beneficjentów, rodzaje projektów przewidzianych do objęcia wsparciem, kryteria oraz wydatki kwalifikowane. Zestawienia zostały przedstawione w tabelach nr 32-33 w arkuszach kalkulacyjnych załączonych do raportu.

### Poddziałania 1.4.1 i 1.4.4

#### Cel

Schematy poddziałań 1.4.1 i 1.4.4 nie posiadają odrębnych celów, a rezultaty zdefiniowane są identycznie. Celem działania 1.4, jest „*podnoszenie poziomu innowacyjności, w tym zwiększenie transferu nowoczesnych rozwiązań technologicznych, produktowych i organizacyjnych do przedsiębiorstw i instytucji*”. Oczekiwane rezultaty, które odnoszą się do sektora przedsiębiorstw to: wzrost poziomu współpracy pomiędzy podmiotami B+R a przedsiębiorstwami (mierzony liczbą wspólnie zrealizowanych projektów), zwiększenie nakładów na B+R w przedsiębiorstwach, wzrost liczby przedsiębiorstw innowacyjnych oraz wzrost liczby patentów.

#### Beneficjenci

W przypadku schematu 1.4.1 Beneficjentami są „*Przedsiębiorcy lub grupy przedsiębiorstw (...) realizujący badania stosowane i prace rozwojowe wyłącznie w zakresie badań przemysłowych i badań przedkonkurencyjnych*”, a w przypadku schematu 1.4.4. – „*Centra Zaawansowanych Technologii*”<sup>57</sup>. Z obu schematów mogą korzystać wszystkie kategorie wielkości przedsiębiorstw.

<sup>57</sup> w ramach poddziałania 1.4.4 jako Beneficjent określone zostały Centra Zaawansowanych Technologii (CZT). CZT to grupy składające się z jednostek badawczo-rozwojowych oraz przedsiębiorstw, spełniające odpowiednie wymogi i zaakceptowane przez KBN. Posiadanie statusu CZT nadanego przez KBN, uprawnia do złożenia wniosku o dofinansowanie w ramach schematu 1.4.4 w imieniu podmiotów wchodzących w skład CZT, które stworzyły konsorcjum w celu realizacji wspólnego projektu (nie muszą to być jednocześnie wszystkie podmioty tworzące CZT – jest to zależne od rodzaju projektu). Umowa o dofinansowanie podpisywana jest z koordynatorem konsorcjum (konsorcjum nie posiada osobowości prawnej) w imieniu którego złożyło wniosek CZT, a nie z poszczególnymi

## Projekty

Przedmiotem wsparcia są wyłącznie projekty celowe, przy czym w przypadku schematu 1.4.1 – posiadające charakter badań przemysłowych i badań przedkonkurencyjnych. Wsparcie obejmuje projekty związane z wprowadzaniem zaawansowanych technologii oraz BAT i prowadzone we współpracy z instytucjami B+R. Wyspecjalizowany charakter projektów podlegających dofinansowaniu wiąże się z zakresem rezultatów zaplanowanych w ramach działania, które zostały ściśle ukierunkowane na zagadnienie podnoszenia poziomu innowacyjności przedsiębiorstw.

## Wydatki kwalifikowane<sup>58</sup>

Katalog refundowanych wydatków dla projektów w ramach schematów 1.4.1 oraz 1.4.4 obejmuje szeroki zakres wydatków, które wystąpić mogą podczas realizacji projektu o charakterze badawczym. Katalogi te są identyczne dla obu schematów i obejmują koszt dzierżawy i najmu maszyn i urządzeń, amortyzację sprzętu, koszt zakupu na potrzeby projektu odpowiedniego wyposażenia oraz materiałów służących przeprowadzeniu badań, a przede wszystkim koszt wynagrodzenia pracowników naukowych i innego personelu badawczego, który zostanie zaangażowany do projektu. Warto dodać, że zgodnie z nowelizacją z 27 września 2005 r. katalog kosztów powiększono o koszty doradztwa związanego z projektem, koszty promocji projektu oraz możliwość zrefundowania kosztów operacyjnych (dostaw mediów, drobnych materiałów itp.).

## Kryteria

Kryteria wyboru projektów w ramach schematów 1.4.1 oraz 1.4.4. są identyczne, ale w niektórych przypadkach różnią się przyporządkowanymi wagami. Katalog kryteriów został skorygowany poprzez usunięcie kryterium „wkład własny” o wadze 6% i przypisanie jego wag dla kryteriów: „innowacyjny charakter”, „trwałość w czasie”, „efektywność kosztowa” i „wykorzystanie wyników w gospodarce”. Obecnie najważniejszym kryterium w obu schematach jest „doświadczenie wnioskodawcy” (waga 12%), a także „trwałość w czasie” (również 12%). Kolejne według ważności kryteria to: „wpływ na podniesienie konkurencyjności przedsiębiorstw”, „innowacyjny charakter”, „wykorzystanie wyników w gospodarce” i „efektywność kosztowa” – po 10%. „Zapotrzebowanie na wynik projektu” oceniono na 9%, wkład projektu w „tworzenie nowych miejsc pracy” – na 6%, „polityki horyzontalne” – na 3%, powiązanie z innymi PO – na 5%. Różnice w ocenie obu schematów polegają na różnym przyporządkowaniu wag do kryteriów: „zaangażowanie partnerów” – dla schematu 1.4.1 – 10%; dla schematu 1.4.4 – 8% i „wpływ na podniesienie potencjału badawczego” (odpowiednio 3% i 5%). Różnice w punktacji projektów w omawianych schematach są małe, a ich wpływ na ukierunkowanie wybieranych projektów ograniczony.

---

członkami konsorcjum. Najczęściej koordynatorem konsorcjum (a więc najczęstszym Beneficjentem wsparcia) jest jednostka badawczo – rozwojowa, może być nim także przedsiębiorstwo – zależy to jednak od regulaminu CZT. Sposób dystrybucji środków finansowych otrzymanych w ramach wsparcia ze schematu 1.4.4. przez koordynatora uzależniony jest od ustaleń dokonanych pomiędzy członkami konsorcjum. Teoretycznie przedsiębiorstwo może więc otrzymać wsparcie w ramach schematu 1.4.4.

<sup>58</sup> na potrzeby analizy, z katalogu kosztów działania 1.4 zostały wybrane kategorie kosztów mogące mieć powiązanie ze schematami 1.4.1 oraz 1.4.4.



## Działanie 2.1

### *Cele, rezultaty, Beneficjenci*

Cel działania określony jako: „*ułatwienie dostępu do specjalistycznej pomocy doradczej, (...) podniesienie jakości i efektywności zarządzania poprzez ułatwienie MSP dostępu do wysokiej jakości zewnętrznych usług świadczonych przez wyspecjalizowane firmy*”. Warto zwrócić uwagę, że schemat powinien przyczynić się do „*(...) lepszego przygotowania do realizacji przez MSP projektów z priorytetu 2*”.

Rezultaty działania 2.1 są podobne do rezultatów innych działań SPO-WKP: „*wzrost liczby nowoutworzonych firm, w tym opartych o nowe technologie*” (również w działaniu 1.4) „*wzrost udziału sektora MSP w eksporcie ogółem*” i „*wzrost liczby miejsc pracy (u Beneficjentów)*” (również w poddziałaniu 2.2.1). Działanie 2.1 posiada specyficzne rezultaty, takie jak: „*zwiększenie liczby MSP korzystających ze specjalistycznych usług doradczych*”, „*wzrost udziału przedsiębiorstw posiadających certyfikaty jakości w całkowitej liczbie przedsiębiorstw*” oraz „*wzrost wskaźnika przedsiębiorstw innowacyjnych*”.

### *Projekty*

Projekty zostały szczegółowo scharakteryzowane, a ich zakres obejmuje szeroką i zróżnicowaną tematykę: od wdrażania systemów zarządzania jakością, poprzez doradztwo w zakresie innowacji, także doradztwo w zakresie prowadzenia firmy na JRE.

### *Wydatki kwalifikowane*

Katalog wydatków kwalifikowanych jest zgodny z ze specyfiką instrumentu „*dotacji na usługi*” i ogranicza się do „*wydatków poniesionych na doradztwo świadczone przez akredytowanych wykonawców lub wykonawców wybranych zgodnie z PZP*”. Zakres usług podlegających refundacji musi być jednocześnie zgodny z zakresem merytorycznym projektu. Dla działania ustalone zostały progi maksymalnego wsparcia w wysokości 50% dla przedsiębiorstw małych i średnich oraz do 100% dla przedsiębiorstw mikro działających krócej niż 3 lata lub opartych o nowoczesne technologie.

### *Kryteria*

Najważniejszym kryterium służącym wyborowi projektów jest „*trwałość w czasie*” (waga 27%). Spośród trzech schematów „*dotacji na usługi*”, właśnie w 2.1. kryterium to posiada wagę największą. W trakcie funkcjonowania schematu dokonano także zmiany katalogu i wag kryteriów. Zmiana polegała na zlikwidowaniu istniejącego kryterium „*wkład własny*” o wadze 5% i przyporządkowania tej wartości do kryterium „*efektywność kosztowa*” (wzrost z 15% do 20%). Kryterium „*efektywności kosztowej*” posiada obecnie w działaniu 2.1. wagę wyższą niż w przypadku działania 1.4 (10%). Na niezmienionym poziomie pozostały wagi kryteriów „*doświadczenie*” (5%), „*polityki horyzontalne*” (3%), „*zgodność ze zdefiniowanymi potrzebami*” (25%) oraz „*poprawa konkurencyjności przedsiębiorstwa*” (20%).

Sposób sformułowania kryteriów świadczy o tym, iż głównym czynnikiem warunkującym osiągnięcie postawionych przed schematem rezultatów, jest przedmiot dofinansowywanych projektów, będący przedmiotem oceny ekonomiczno-technicznej (patrz tabela 32 w arkuszu kalkulacyjnym załączonym do raportu).

## Poddziałanie 2.2.2.

### *Cele, rezultaty, Beneficjenci*

Schemat poddziałania 2.2.2. obejmuje zakres interwencji odnoszący się do promocji działalności przedsiębiorstw za granicą. Rezultaty postawione przed schematem wykazują pewne podobieństwa do rezultatów działania 2.1. Dotyczy to kategorii „wzrost udziału MSP w eksporcie ogółem” oraz „podniesienie poziomu zatrudnienia”. W schemacie 2.2.2. przeważają jednakże rezultaty specyficzne i bezpośrednio związane z jego celem („wzrost udziału przedsiębiorstw eksportujących w liczbie przedsiębiorców”, „wzmocnienie współpracy pomiędzy przedsiębiorcami polskimi i zagranicznymi”, „podniesienie pozycji konkurencyjnej przedsiębiorstw działających na terenie kraju” oraz „wzrost liczby nowych przedsiębiorstw”). Beneficjentami poddziałania 2.2.2 mogą być wszystkie przedsiębiorstwa bez względu na ich wielkość.

### *Projekty*

Rodzaj projektów został szczegółowo określony i zawężony do udziału przedsiębiorstw w wyjazdowych misjach gospodarczych, związanych z udziałem w zagranicznych imprezach targowo-wystawienniczych lub udział przedsiębiorstw w targach i wystawach za granicą.

### *Wydatki*

Określony rodzaj projektów w istotny sposób ogranicza zakres działań możliwych do dofinansowania w ramach projektu. Katalog wydatków kwalifikowanych obejmuje prawie wyłącznie usługi związane z uczestnictwem w targach lub misjach (przejazd i zakwaterowanie, przygotowanie i wydruk materiałów promocyjnych związanych z wyjazdem, koszt promocji projektu)<sup>59</sup>. W przypadku targów katalog powiększony został o koszt wynajmu powierzchni wystawienniczej i transportu eksponatów, a w przypadku misji – o koszt biletu wstępu oraz koszt obsługi technicznej misji.

### *Kryteria*

Zastosowano odrębne podejście w ocenie projektów dotyczących targów oraz misji. W przypadku targów katalog kryteriów podlegał jednokrotnej zmianie i obejmował zwiększenie wagi punktacji „ranga targów” (przynależność do listy A, B lub C – tworzonej w oparciu o ocenę istotności targów z punktu widzenia polskiej gospodarki) z 40% do 50%, kryterium „wielkość przedsiębiorstwa” z 20% do 40% oraz „powiązanie z innymi PO” z 2% do 7%. Zlikwidowano kryteria „trwałość w czasie” (5%), „doświadczenie” (20%) i „wkład własny” (10%). Kryterium „realizacja polityk horyzontalnych” pozostało na niezmiennym poziomie (3%).

W przypadku misji dominującym kryterium pozostaje „ranga targów” (45%) – kryterium powiązane ze specyfiką schematu. Początkowa wersja kryteriów była podobna jak w przypadku „targów” (różnica polegała jedynie na zastąpieniu kryterium „doświadczenie” kryterium „liczba firm w projekcie”), jednak kolejne zmiany kryteriów powodowały pogłębianie się rozbieżności. Pierwszą zmianą było usunięcie kryterium „liczba firm w projekcie” (waga 20%), następnie usunięto kryteria „trwałość w czasie”

<sup>59</sup> Rozporządzeniem z dnia 13 grudnia 2006 r. wprowadzony został dodatkowy koszt kwalifikowany do kategorii „targi” polegający na „spedycji eksponatów”. Ze względu na fakt, iż dotychczas Beneficjenci nie mogli skorzystać z jego refundacji, nie został on uwzględniony.

oraz „wkład własny”. W wyniku zmian wzmocniono kryteria „trwałość w czasie” (z 5% do 15%) oraz „wielkość przedsiębiorstwa” (z 20% do 30%, a następnie do 45%), „powiązanie z innymi PO” (z 2% do 7%) oraz „ranga targów” (wzrost z 40% do 45%).

Rodzaj kryteriów w schemacie 2.2.2 wskazuje na występowanie podobieństw z działaniem 1.4 (kryterium: „powiązanie z innymi PO”). Warto zauważyć, że w schemacie 2.2.2, podobnie jak w schemacie 1.4 oraz 2.1 z czasem zrezygnowano z kryterium „wkład własny”.

Z punktu widzenia prowadzonej analizy, należy podkreślić występowanie w schemacie 2.2.2 (zarówno w przypadku „targów” jak i „misji”) kryterium „wielkość przedsiębiorstwa”, dzięki któremu projekty składane przez MSP otrzymują dodatkowe punkty. Fakt ten, w powiązaniu z zauważonym wzrostem wagi tego kryterium wraz z upływem czasu, świadczyć może o próbie adresowania tego schematu do sektora MSP.

Z charakterystyki trzech schematów wschodzących w skład instrumentu o charakterze „dotacji na usługi” wynika, że sposób udzielania wsparcia w ramach poszczególnych schematów jest zróżnicowany w wyższym stopniu niż w przypadku schematów „dotacji na inwestycje”. Sposób określenia przedmiotu projektów oraz wydatków kwalifikowanych w każdym z przypadków posiada charakter odmienny i rozłączny. Zauważalne jest dużo wyższe, aniżeli w przypadku schematów „dotacji na inwestycje”, zróżnicowanie w oczekiwanych celach i rezultatach.

Warto zwrócić także uwagę na fakt, iż o ile schemat 2.1 całkowicie został przyporządkowany przedsiębiorcom z sektora MSP, to w przypadku schematu 2.2.2, którego grupa Beneficjentów obejmuje wszystkie przedsiębiorstwa, zaplanowane zostało kryterium ułatwiające MSP korzystanie ze wsparcia („wielkość przedsiębiorstwa”). Preferencje dla MSP w zakresie kryteriów nie zostały natomiast zaplanowane w przypadku poddziałań 1.4.1 oraz 1.4.4 (także skierowane do wszystkich przedsiębiorstw).

## 2.2. Identyfikacja działań i poddziałań SPO-WKP cieszących się największą i najmniejszą popularnością

### 2.2.1. Ocena poziomu wykorzystania środków dostępnych w ramach SPO-WKP

Wykorzystanie środków w ramach badanych działań i poddziałań, na dzień 30 grudnia 2006 r. przedstawiała się następująco:

Tabela 1. Stan wdrażania Działań 1.4, 2.1, 2.2, 2.3, 2.4 SPO-WKP, lata 2004-2006 w zł.

Instrument wsparcia	działania/ poddziałania	Alokacja (w zł)	Wartość zatwierdzonych wniosków – przyznane dofinansowanie	% wykorzyst ania alokacji	Wartość podpisanych umów o dofinansowanie	% wykorzyst ania alokacji
Dotacje na inwestycje	2.3	1 638 418 360,00	1 787 736 290,35	109,11%	1 522 746 023,33	92,94%
	2.4	792 239 270,00	945 631 464,97	119,36%	743 120 435,24	93,80%
	2.2.1	1 301 867 711,00	619 689 030,22	47,60%	619 689 030,22	47,60%
Dotacje na zakup usług	2.2.2	113 966 009,60	80 422 720,69	70,57%	51 637 998,95	45,31%
	2.1	72 657 980,86	82 642 250,20	113,74%	67 935 212,10	93,50%
	1.4	465 765 653,82	360 242 804,90	77,35%	344 340 547,87	73,93%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie dokumentacji udostępnionej przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, dane na dzień 30 grudnia 2006 r. (dane finansowe przeliczane wg kursu euro 3,824 zł)

Łączna wartość alokacji środków na wszystkie badane w niniejszej ewaluacji instrumenty wsparcia wyniosła **4 384 914 985 zł**, w tym:

- ⇒ 3 732 525 340 zł przeznaczonych było na dotacje inwestycyjne (łącznie 84% alokacji),
- ⇒ 652 389 645 zł na dotacje na zakup usług (łącznie 16%).

#### Realokacje do instrumentów wsparcia na dotacje inwestycyjne

W okresie programowania SPO-WKP 2004-2006 miało miejsce 11 realokacji środków w ramach SPO-WKP, w tym 5 realokacji w ramach działań i poddziałań objętych niniejszą ewaluacją.

Rysunek 1. Realokacje w ramach analizowanych działań SPO-WKP.

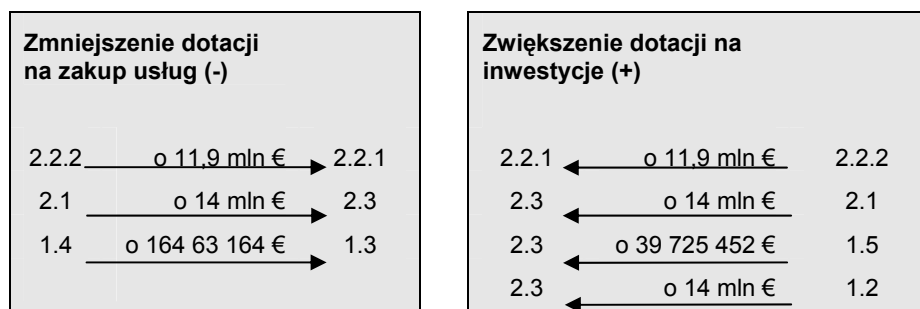


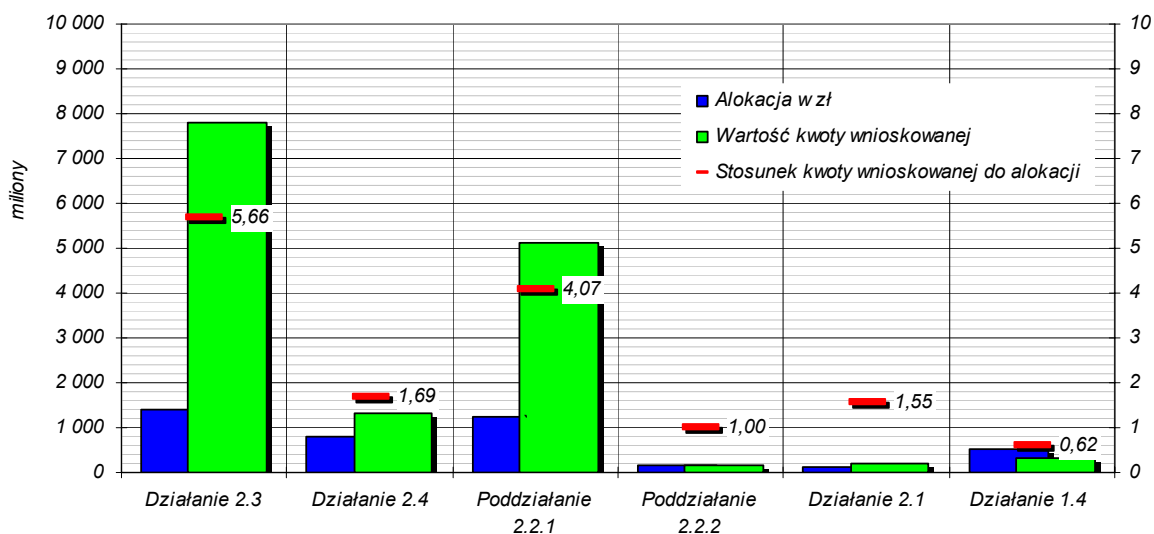
Tabela 2. Realokacje w ramach analizowanych działań SPO-WKP [w zł].

Instrumenty wsparcia	działania/ poddziałania	przed realokacją	Struktura przed realokacją	po realokacji	Struktura po realokacji	Zwiększenie/zmniejszenie alokacji
Dotacje na inwestycje	2.3	1 380 790 741,0	33%	1 638 418 360,0	37%	119%
	2.4	792 239 270,0	19%	792 239 270,0	18%	100%
	2.2.1	1 256 600 111,1	30%	1 301 867 711,0	30%	104%
Dotacje na zakup usług	2.2.2	159 233 609,5	4%	113 966 009,6	3%	72%
	2.1	125 913 980,8	3%	72 657 980,9	2%	58%
	1.4	528 391 529,6	12%	465 765 653,8	11%	88%
<b>Razem</b>		<b>4 243 169 241,9</b>	<b>100%</b>	<b>4 384 914 985,3</b>	<b>100%</b>	<b>103%</b>

Źródło: Opracowanie własne na podstawie dokumentacji udostępnionej przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, dane na dzień 30 grudnia 2006 (dane finansowe przeliczone wg kursu euro 3,824 zł).

Analiza dokonanych realokacji środków w ramach analizowanych działań, może w pierwszym przybliżeniu wskazywać, że przeszacowano popyt na działania doradcze (2.1, 2.2.2, 1.4), a niedoszacowano popyt na działania inwestycyjne.

Jednak porównanie kwot łącznego budżetu złożonych wniosków w poszczególnych działaniach do alokacji przed przesunięciami środków prowadzi do wniosku, że popyt na środki we wszystkich analizowanych działaniach i poddziałaniach, za wyjątkiem działania 1.4<sup>60</sup>, przekraczał podaż.



Rysunek 2. Zestawienie alokacji, wartości składanych wniosków oraz stosunek kwoty wnioskowanej do alokacji [w zł].

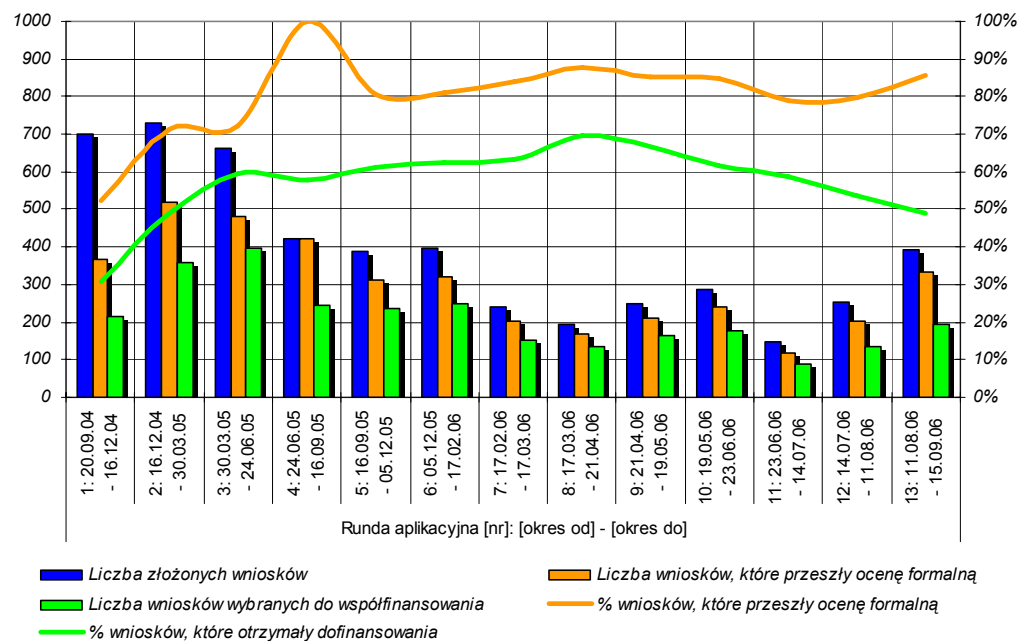
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Instytucji Zarządzającej SPO-WKP.

Przy czym suma kwot aplikacji na działania inwestycyjne wielokrotnie przewyższa kwoty alokacji. Potwierdza to tezę z diagnozy programu o niedoinwestowaniu polskich przedsiębiorstw i wskazuje jednocześnie na dobry klimat inwestycyjny wśród przedsiębiorców. Tak duża różnica w popycie na dotacje na inwestycje w porównaniu z dotacjami na zakup usług wiąże się zapewne ze specyficznym etapem rozwoju polskiej przedsiębiorczości, który koncentruje się na tym, by w pierwszej kolejności zdobywać środki na inwestycje i rozbudowę przedsiębiorstwa. Dopiero w dalszej

<sup>60</sup> według danych na grudzień 2006.

kolejności, po zaspokojeniu zasadniczej potrzeby inwestycyjnej, przedsiębiorcy skłaniają się ku strategicznemu rozwojowi firmy poprzez korzystanie z usług doradczych.

„Nadwyżki” popytu nad podażą w przypadku dotacji na doradztwo są mniej spektakularne. Niemniej jednak w przypadku działania 2.1 i 2.2.2 sygnalizowane na początku programu trudności realizacyjne<sup>61</sup>, które stały się impulsem do realokacji środków, były związane raczej z niskim poziomem kontraktowania, a nie niskim poziomem zainteresowania przedsiębiorców. Analiza liczby składanych wniosków w działaniu 2.1 pokazuje, że w całym okresie realizacji działania składano ok. 600-700 wniosków na kwartał. Ten stały popyt na doradztwo, pomimo konkurowania schematu w pierwszych kilkunastu miesiącach z przedakcesyjnymi schematami dotacyjnymi finansowanymi z Phare 2002<sup>62</sup>, pokazuje, że gdyby nie przesunięto środków z tego działania na działanie 2.3, mogłyby zostać w 100% wykorzystane do końca 2007 r.



**Rysunek 3. Liczba złożonych, ocenionych formalnie i wybranych wniosków o dofinansowanie projektów z działania 2.1 SPO-WKP w podziale na kolejne rundy aplikacyjne.**

Źródło: opracowanie własne.

Te trudności w osiągnięciu odpowiednich wskaźników postępu kontraktowania wiązały się z relatywnie małą liczbą wniosków, które były w stanie przejść sito oceny formalnej i merytorycznej. Kiedy od połowy 2005 roku znacznie uproszczono zasady aplikowania, zauważalny był jednocześnie wyraźny wzrost liczby wniosków poprawnych pod względem formalnym<sup>63</sup>.

<sup>61</sup> Raport z oceny uzupełniającej *Funkcjonowanie systemu wdrażania Sektorowego Programu Operacyjnego Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw, lata 2004-2006 – identyfikacja barier i problemów organizacyjnych*, Grupa Doradcza Sienna, Warszawa 2005.

<sup>62</sup> Phare 2002 Sektorowego Programu Rozwoju MSP i Innowacji: Fundusz Wsparcia na Doradztwo, który obejmował działania „Wstęp do jakości” i „Dostęp do innowacyjnych usług doradczych”.

<sup>63</sup> uproszczenie to polegało na zrezygnowaniu z wymagania takich dokumentów jak: kopia decyzji o nadaniu NIP; kopia deklaracji VAT; bankowy raport kredytowy z Biura Informacji Bankowej; kopie umów z wykonawcami usług, jeśli umowy takie zostały zawarte, operat szacunkowy (wymagany na etapie rozliczenia umowy). Przeniesiono również składanie takich załączników, jak: dokument rejestrowy wnioskodawcy; zaświadczenie z właściwego urzędu skarbowego i ZUS o niezaleganiu z wpłatami odpowiednich należności; kopia informacji/decyzji o nadaniu numeru REGON; oświadczenie o spełnianiu kryteriów MSP, na etap podpisywania umowy, a nie jak to wcześniej było – etap składania wniosku.

Z poddziałania 2.2.2 przesunięto 45 267 600 zł (28% alokacji) do poddziałania 2.2.1. Tu podobnie jak w przypadku 2.1 obserwowano trudności w kontraktowaniu środków. Wynikały one z przeregulowania zasad kontraktowania – „*W projektowaniu alokacji nie wzięto pod uwagę ogromnej czasochłonności, pracochołonności, skomplikowania wniosków, braku sprawnego systemu sprawozdawczego (SIMIK) oraz niewystarczającej kadry w IW*”, które to elementy bezpośrednio wpłynęły na niewydolność IW<sup>64</sup>.

Skomplikowane procedury dotyczące aplikowania i rozliczania niewielkich dotacji, z jakimi borykali się projektodawcy oraz niewystarczająca liczba targów i misji umieszczonych na liście, w których uczestnictwo przedsiębiorców mogło być refundowane<sup>65</sup> negatywnie wpłynęły na poziom absorpcji środków w ramach tego instrumentu wsparcia. Skomplikowanie wniosku powodowało, że Beneficjenci popełniali dużo błędów formalnych w przygotowywanych przez siebie wnioskach. Również długotrwała wymiana korespondencji między IW a Beneficjentami dotycząca uzupełnień i poprawek mogła zniechęcająco wpływać na Beneficjentów (w poddziałaniu 2.2.2 prawie 100% wniosków musiało być uzupełnianych lub poprawianych<sup>66</sup>).

Ocenia się, że alokacja środków na działanie 1.4 była zbyt duża – w tym przypadku również dokonano realokacji środków z działania 1.4 do działania 1.3 na kwotę 62 960 078 zł (16 463 164 euro). Sytuacja ta mogła być spowodowana nieuwzględnieniem podobnego instrumentu wsparcia projektów celowych udzielanego przez Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego oraz Federację Stowarzyszeń Naukowo-Technicznych NOT w trakcie trwania okresu programowania SPO-WKP. Ten ostatni czynnik powodował, że przedsiębiorcy z sektora MSP często wybierali instrument wsparcia mający mniejsze wymogi formalne i obowiązki sprawozdawcze niż w ramach SPO-WKP<sup>67</sup>.

Oznacza to, że realokacje bardziej były reakcją na ogromny popyt na instrumenty „masowe” inwestycyjne, pod presją którego zarządzający programem dokonali przesunięć środków z działań i poddziałań, w których zauważono trudności z osiągnięciem odpowiedniej dynamiki kontraktowania – niż na brak zainteresowania przedsiębiorców.

## OPINIE PRZEDSIĘBIORCÓW

Poniżej przedstawiono opinie przedsiębiorców na temat zapotrzebowania na dotacje inwestycyjne i zakup usług. Wynika z nich, że większość ankietowanych (Beneficjenci

<sup>64</sup> indywidualny wywiad pogłębiony z IW poddziałanie 2.2.2.

<sup>65</sup> dokument roboczy PKPP Lewiatan *Słabości systemu wdrażania funduszy strukturalnych skierowanych do MŚP*.

<sup>66</sup> Raport z oceny uzupełniającej *Funkcjonowanie systemu wdrażania Sektorowego Programu Operacyjnego Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw, lata 2004-2006 – identyfikacja barier i problemów organizacyjnych*, Grupa Doradcza Sienna, Warszawa 2005.

<sup>67</sup> w ramach ww. dotacji na projekty celowe konkurencją do SPO-WKP była drastycznie mniejsza ilość wymaganych załączników oraz brak takich wymogów jak chociażby:

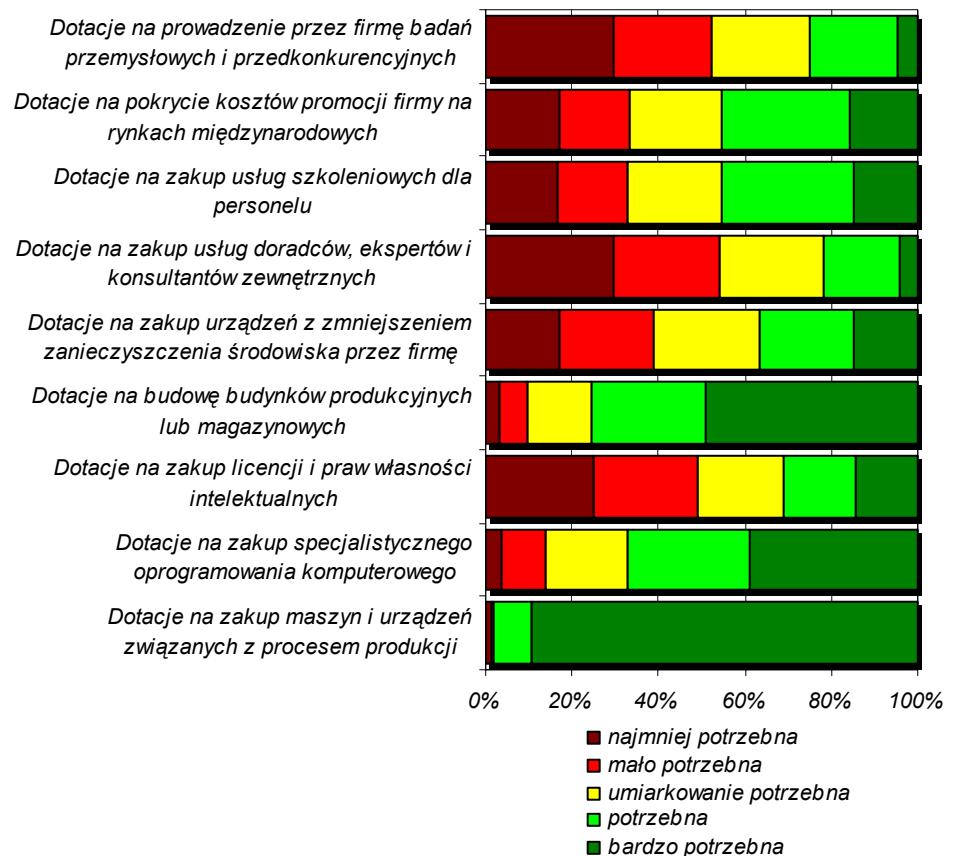
kryteria ekonomiczno-techniczne:

- *zapewniono odpowiedni potencjał i poziom merytoryczny wykonawcy badań,*
- *Beneficjent należy do grupy uprawnionych podmiotów,*
- *ocena wykonalności finansowej projektu,*

kryteria merytoryczne:

- *wysoko punktowane doświadczenie,*
- *zapotrzebowanie rynku na efekt projektu,*
- *zgodność projektów realizowanych w ramach działania z polityką ochrony środowiska*
- *realizacja polityk horyzontalnych.*

działania 2.3) nawet gdyby mieli możliwości aplikowania o dotacje na pewne specyficzne działania inwestycyjne, pozostaje przy swoich dotychczasowych preferencjach tj. za najbardziej potrzebne uważa dotacje na „zakup maszyn i urządzeń związanych z procesem produkcji” oraz „dotacje na zakup budynków produkcyjnych lub magazynowych”. Za najmniej potrzebne uważane są dotacje „na prowadzenie przez firmę badań przemysłowych i przedkonkurencyjnych” oraz „dotacje na zakup licencji i praw własności intelektualnej”, co budzi pewien niepokój zważywszy, że mamy do czynienia z Beneficjentami działania adresowanego do przedsiębiorstw innowacyjnych.



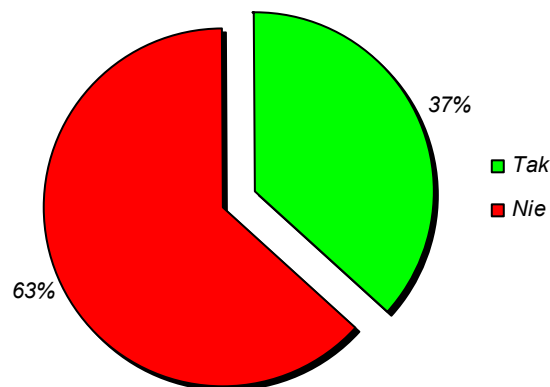
**Rysunek 4.** Odpowiedź Beneficjentów na pytanie: „Które dotacje uważa Pan(i) za najbardziej potrzebne Pana(i) firmie?”

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań własnych.

Widać też, że nadal nie znajdują uznania w oczach przedsiębiorców dotacje „na zakup usług doradców, ekspertów i konsultantów zewnętrznych”. Optymistyczny jest niezły wynik dotacji „na zakup usług szkoleniowych dla personelu” – wydaje się, że nastąpił tu pewien przełom świadomościowy w podejściu właścicieli firm do kwestii podnoszenia kwalifikacji personelu.

Znaczna część badanych Beneficjentów przyznaje, że powodem złożenia wniosku do działania 2.1 było równoległe wystąpienie o dotację inwestycyjną w działaniu 2.3.





**Rysunek 5. Procent Beneficjentów, którzy nie złożą wniosku na zakup usług doradczych (działanie 2.1), gdyby nie składali wniosku o dotację na inwestycje (działanie 2.3) – odpowiedź „nie”.**

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań własnych.

Dodatkowo akredytowani wykonawcy „napędzali zainteresowanie działaniem 2.1 poprzez pomoc przy wypełnianiu wniosków w ramach innych dotacji”<sup>68</sup>. Był to również specyficzny instrument wsparcia, który rozwijał aktywność przedsiębiorców wraz z mijającym czasem jego funkcjonowania – „Zapotrzebowanie na projekty w ramach działania 2.1 rozwijało się wraz ze wzrostem świadomości przedsiębiorców co do rozwoju swojej działalności i wykorzystania wykwalifikowanych doradców w swoich planach rozwojowych”<sup>69</sup>.

## WNIOSKI

Pamiętając, że środki SPO-WKP są bardzo ograniczone w stosunku do potrzeb ocena trafności alokowanych kwot na poszczególne działania i poddziałania dotyczyć może kwestii przeszacowania popytu na środki. Generalnie popyt (mierzony sumą kwot wnioskowanych dotacji) na środki dotacyjne przekracza alokacje we wszystkich analizowanych działaniach i poddziałaniach.

Popyt na działania inwestycyjne kilkakrotnie przekracza alokacje (działanie 2.3 – 5,7 razy, 2.2.1 – 4,6 razy, 2.4 – 1,6 razy). Popyt na instrumenty doradcze jest mniejszy (działanie 2.2.2 – popyt jest na poziomie alokacji, 2.1 – 1,5 razy więcej).

Tak duża różnica w popycie na dotacje na inwestycje w porównaniu z dotacjami na zakup usług wiąże się zapewne ze specyficznym etapem rozwoju polskiej przedsiębiorczości, który koncentruje się na tym, by w pierwszej kolejności zdobywać środki na inwestycje i rozbudowę przedsiębiorstwa. Dopiero w dalszej kolejności, po zaspokojeniu zasadniczej potrzeby inwestycyjnej, przedsiębiorcy skłaniają się ku strategicznemu rozwojowi firmy poprzez korzystanie z usług doradczych.

Stosunkowo mały popyt na działanie 2.4 wynika z kryteriów przedmiotowych tego działania, które z tej racji adresowane jest do dość wąskiego grona Beneficjentów.

Wydaje się, że realokacje środków z dotacji na doradztwo na dotacje inwestycyjne w przypadku działania 2.1 i 2.2.2 były reakcją na ogromny popyt na instrumenty „masowe” inwestycyjne, pod presją którego zarządzający programem dokonali

<sup>68</sup> indywidualny wywiad pogłębiony z doradcą.

<sup>69</sup> indywidualny wywiad pogłębiony z przedstawicielem PARP.

przesunięć środków. Sygnalizowane na początku programu trudności realizacyjne, które stały się impulsem do realokacji środków z tych właśnie działań, były związane raczej z niskim poziomem kontraktowania, niż małym zainteresowaniem przedsiębiorców.

W opinii przedsiębiorców (Beneficjentów działania 2.3) najbardziej potrzebne są dotacje na „*zakup maszyn i urządzeń związanych z procesem produkcji*” oraz „*dotacje na zakup budynków produkcyjnych lub magazynowych*”. Za najmniej potrzebne uważane są dotacje „*na prowadzenie przez firmę badań przemysłowych i przedkonkurencyjnych*” oraz „*dotacje na zakup licencji i praw własności intelektualnej*”, co budzi pewien niepokój zważywszy, że mamy do czynienia z Beneficjentami działania adresowanego do przedsiębiorstw innowacyjnych.

Widać też, że nadal nie znajdują uznania w oczach przedsiębiorców dotacje „*na zakup usług doradców, ekspertów i konsultantów zewnętrznych*”. Optymistyczne jest zgłaszanie zapotrzebowania na dotacje „*na zakup usług szkoleniowych dla personelu*”. Wydaje się, że nastąpił tu pewien przełom świadomościowy w podejściu właścicieli firm do kwestii podnoszenia kwalifikacji personelu.

## 2.2.2. Udział mikro, małych i średnich przedsiębiorców aplikujących do poszczególnych działań i poddziałań

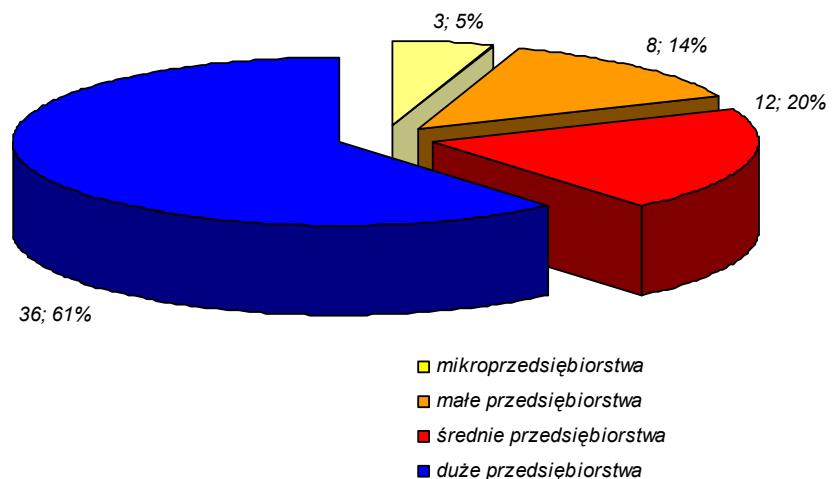
### 2.2.2.1 Działania i poddziałania o charakterze inwestycyjnym

Ogólnie w analizowanych działaniach inwestycyjnych SPO-WKP obecnie realizowanych (i zrealizowanych) jest 2 925 projektów, z czego najwięcej z działania 2.3, bo prawie 90% (2 621), 106 (3,6%) projektów z działania 2.4.1, 73 (2,5%) projekty z działania 2.4.4, 55 (1,9%) projektów z działania 2.2.1, 53 (1,8%) projekty z działania 2.4.2 oraz 17 (0,6%) projektów z działania 2.4.3.

Beneficjenci z sektora MSP stanowią 40% Beneficjentów poddziałania 2.2.1, 18% Beneficjentów działania 2.4 i 100% Beneficjentów działania 2.3 (przeznaczonego wyłącznie dla MSP).

Beneficjenci z sektora MSP realizują 2 690 projektów (92%) z 2 925 projektów realizowanych łącznie we wszystkich analizowanych schematach dotacji inwestycyjnych, w tym 89% projektów stanowią projekty realizowane w ramach działania 2.3.

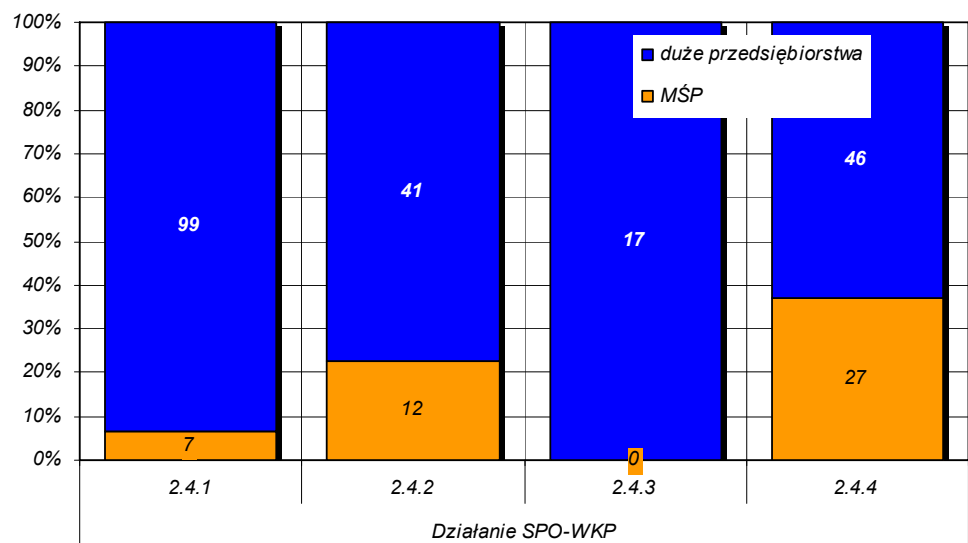
Poniżej przedstawiono udział przedsiębiorstw mikro, małych i średnich przedsiębiorstw w poszczególnych działaniach i poddziałaniach.



**Rysunek 6. Liczba i struktura projektów realizowanych w ramach poddziałania 2.2.1 SPO-WKP w podziale na wielkość przedsiębiorstw (wnioskodawców).**

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Gospodarki, Departamentu Wdrażania Programów.

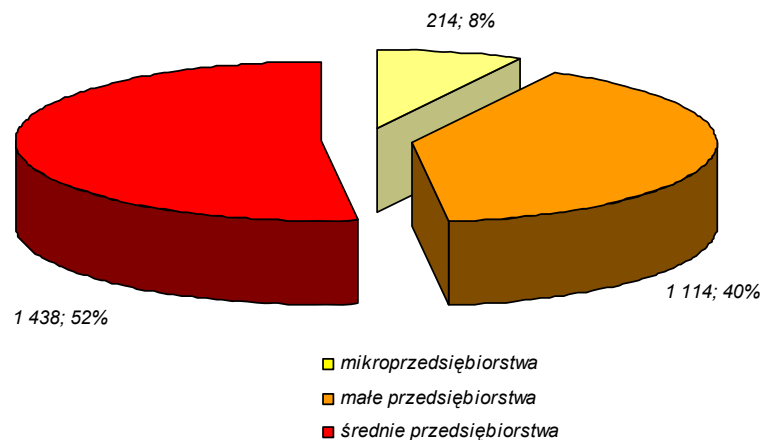
Największy (100%) udział przedsiębiorcy duzi mają w poddziałaniu 2.4.3 „Wsparcie przedsiębiorstw w zakresie ochrony powietrza”, przy czym w tym działaniu wnioski projektowe składali jedynie duzi przedsiębiorcy mimo, że dostęp do tego instrumentu miał praktycznie każdy przedsiębiorca działający w dziedzinach określonych w odpowiednich przepisach WE.



**Rysunek 7. Liczba i struktura projektów realizowanych w ramach poddziałań działania 2.4 SPO-WKP w podziale na wielkość przedsiębiorstw (wnioskodawców).**

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

W pozostałych poddziałaniach działania 2.4 MSP realizują od 6,6% do 37% projektów, przy czym największy udział (27 projektów) mają w poddziałaniu 2.4.4 („Wsparcie dla przedsiębiorstw w zakresie gospodarki odpadami przemysłowymi i niebezpiecznymi”).



**Rysunek 8. Liczba i struktura projektów realizowanych w ramach poddziałania 2.3 SPO-WKP w podziale na wielkość przedsiębiorstw (wnioskodawców).**

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PARP.

W działaniu 2.3 połowę projektów realizują średni przedsiębiorcy, którzy również w poddziałaniu 2.2.1 stanowią (po dużych) największą grupę Beneficjentów (ich udział wynosi 20%).

Kolejną liczebnie grupę Beneficjentów stanowią mali przedsiębiorcy, którzy realizują aż 40% projektów w działaniu 2.3, a także 14% w działaniu 2.2.1. Najmniej projektów realizuje grupa mikroprzedsiębiorców – 8% w działaniu 2.3 i 5% w działaniu 2.2.1.

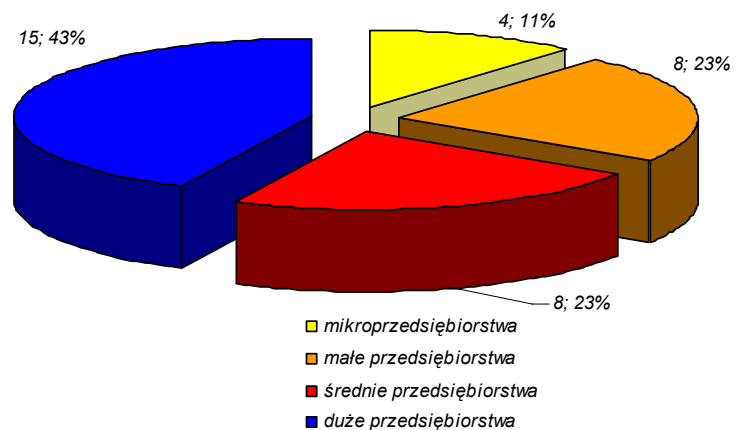
### 2.2.2.2 Działania i poddziałania o charakterze usługowym

W działaniach o charakterze usługowym możemy zaobserwować nieco inną strukturę Beneficjentów realizujących projekty. Ogólnie w analizowanych działaniach oferujących dotacje na zakup usług w SPO-WKP obecnie realizowanych (i zrealizowanych) jest 6 293 projektów, z czego najwięcej z poddziałania 2.2.2, bo 3 519 (56%), 2 732 (43%) projektów z działania 2.1, 35 (1%) projektów z działania 1.4.1 i 7 (0,1%) z poddziałania 1.4.4.

Beneficjenci z sektora MSP stanowią 77% Beneficjentów poddziałania 2.2.2, 57% Beneficjentów poddziałania 1.4.1 i 100% Beneficjentów działania 2.1 (przeznaczonego wyłącznie dla MSP).

Beneficjenci z sektora MSP realizują 5 466 projektów (87%) z 6 293 projektów realizowanych łącznie we wszystkich analizowanych schematach dotacji na zakup usług, z czego połowę stanowią projekty realizowane w ramach działania 2.1.

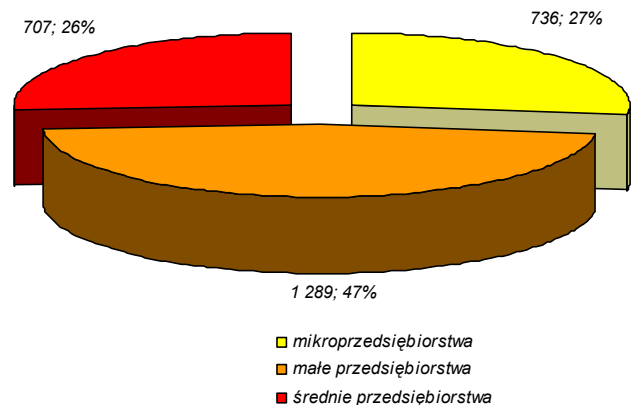
Poniżej przedstawiono udział przedsiębiorstw mikro, małych i średnich przedsiębiorstw w poszczególnych działaniach i poddziałaniach.



**Rysunek 9.** Liczba i struktura projektów realizowanych w ramach poddziałania 1.4.1 SPO-WKP w podziale na wielkość przedsiębiorstw (wnioskodawców).

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Instytucji Zarządzającej SPO-WKP.

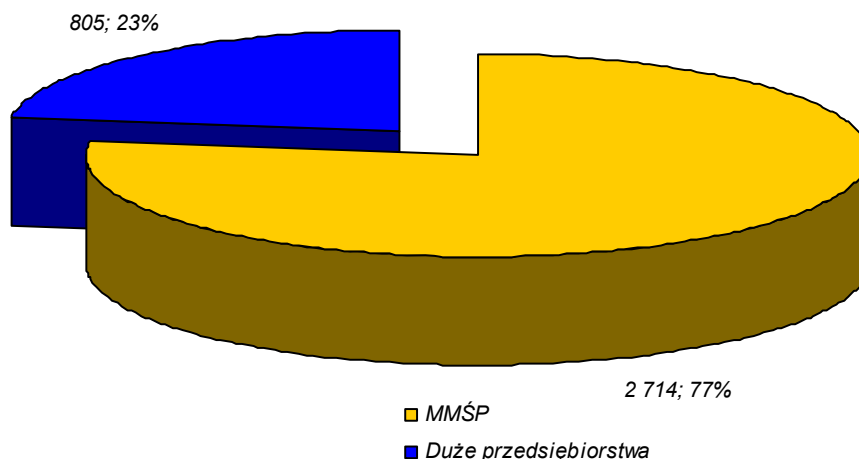
W działaniu 1.4.1 mimo, iż udział dużych przedsiębiorstw jest największy, nie jest on już tak znaczący, jak w przypadku działań inwestycyjnych. Poza tym udział małych i średnich przedsiębiorstw jest jednakowy (po 23%).



**Rysunek 10.** Liczba i struktura projektów realizowanych w ramach poddziałania 2.1 SPO-WKP w podziale na wielkość przedsiębiorstw (wnioskodawców).

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Instytucji Zarządzającej SPO-WKP.

Wzrost udziału małych przedsiębiorstw jest w jeszcze większym stopniu widoczny w przypadku działania 2.1, w którym blisko połowa (47%) projektów jest realizowana przez przedsiębiorstwa tej wielkości. Wzrost jest widoczny również w przypadku mikroprzedsiębiorców, których co trzeci projekt jest realizowany w ramach tego działania. Zresztą ich udział w działaniu 1.4.1 jest również większy niż w każdym z analizowanych działań inwestycyjnych.



**Rysunek 11. Liczba i struktura projektów realizowanych w ramach poddziałania 2.2.2 SPO-WKP w podziale na wielkość przedsiębiorstw (wnioskodawców).**

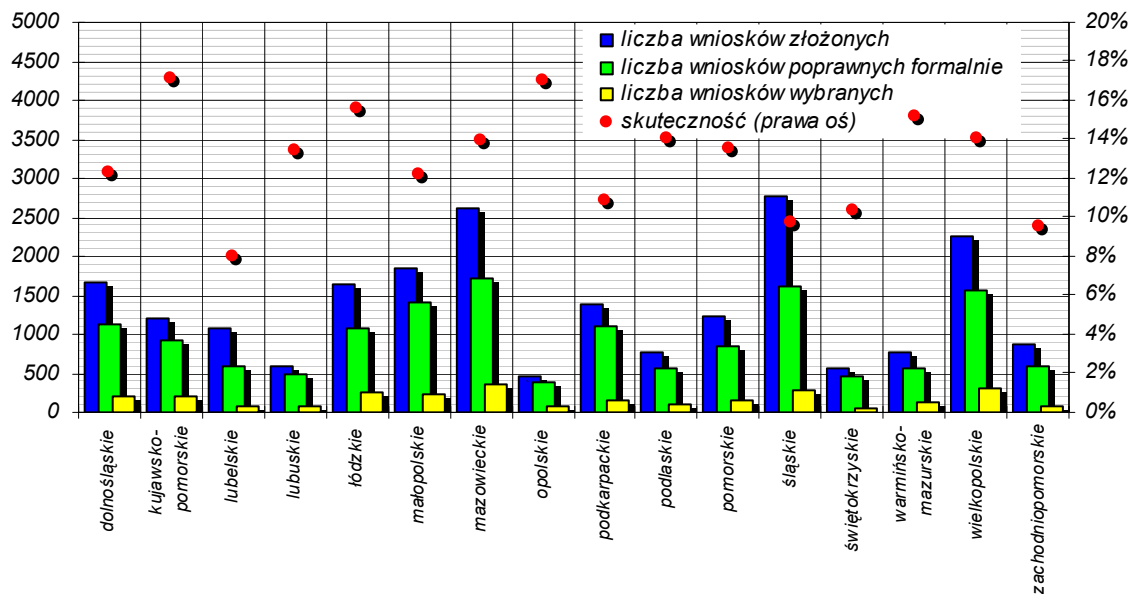
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Gospodarki, Departamentu Wdrażania Programów.

Działanie 2.2.2 zostało zdominowane przez MMSP, które realizowały aż 77% wszystkich projektów.

### 2.2.3. Aktywność i skuteczność przedsiębiorstw z sektora MSP w poszczególnych działaniach i poddziałaniach

#### 2.2.3.1 Działania i poddziałania o charakterze inwestycyjnym

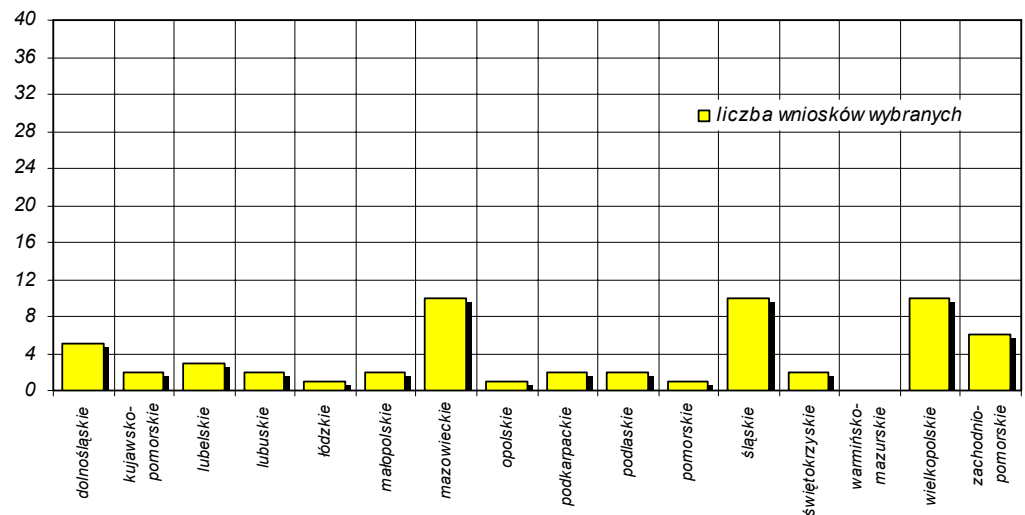
O dotację w działaniu 2.3 ubiegało się 21,6 tys. aplikujących, z czego wybrano do finansowania 2,7 tys. Oznacza to, że skuteczność wnioskodawców wyniosła w skali kraju ok. 13%. Najwięcej wniosków złożono i jest realizowanych w województwach mazowieckim, śląskim i wielkopolskim, jednak najwyższą skuteczność osiąga województwo kujawsko-pomorskie (17,1%).



Rysunek 12. Liczba wniosków złożonych, poprawnych formalnie i wybranych w działaniu 2.3 SPO-WKP w podziale na województwa. Skuteczność przedsięwzięć w poszczególnych województwach.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PARP.

W działaniu 2.2.1 rozkład liczby podpisanych umów w poszczególnych województwach jest podobny<sup>70</sup>, najwięcej umów podpisano w województwach: mazowieckim, śląskim i wielkopolskim. Średnia skuteczność w kraju wyniosła ok. 2%<sup>71</sup> (biorąc pod uwagę liczbę projektów), ale aż 19% (biorąc pod uwagę wartość projektów), z powodu składania małych wartościowo projektów, a wybierania projektów o znacznej wartości.

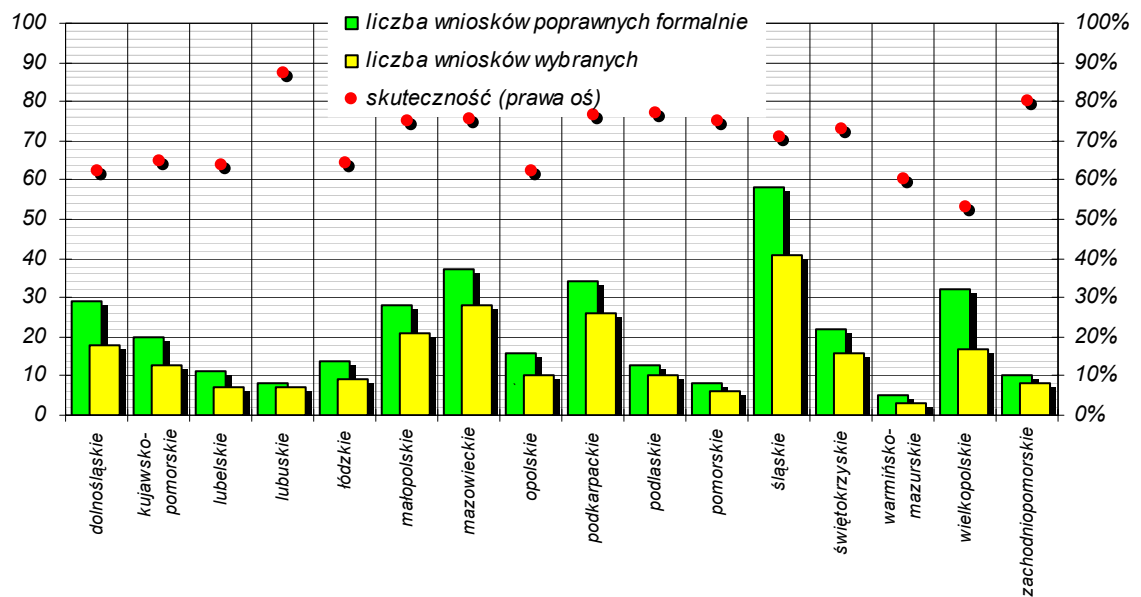


Rysunek 13. Liczba wniosków wybranych w działaniu 2.2.1 SPO-WKP w podziale na województwa.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Gospodarki, Departamentu Wdrażania Programów.

<sup>70</sup> dane dotyczące liczby wniosków złożonych w poszczególnych województwach nie były dostępne.  
<sup>71</sup> dane szacunkowe.

Znacznie wyższą skuteczność wnioskodawcy uzyskiwali w działaniach adresowanych do wąsko zdefiniowanej grupy przedsiębiorstw – Beneficjentów. W działaniu 2.4 średnia skuteczność wnioskodawców w skali kraju wyniosła ok. 70% (złożono łącznie 345 wnioski projektowe, z czego wybrano 240).



**Rysunek 14.** Liczba wniosków złożonych, poprawnych formalnie i wybranych w działaniu 2.4 SPO-WKP w podziale na województwa. Skuteczność przedsiębiorstw z poszczególnych województw.

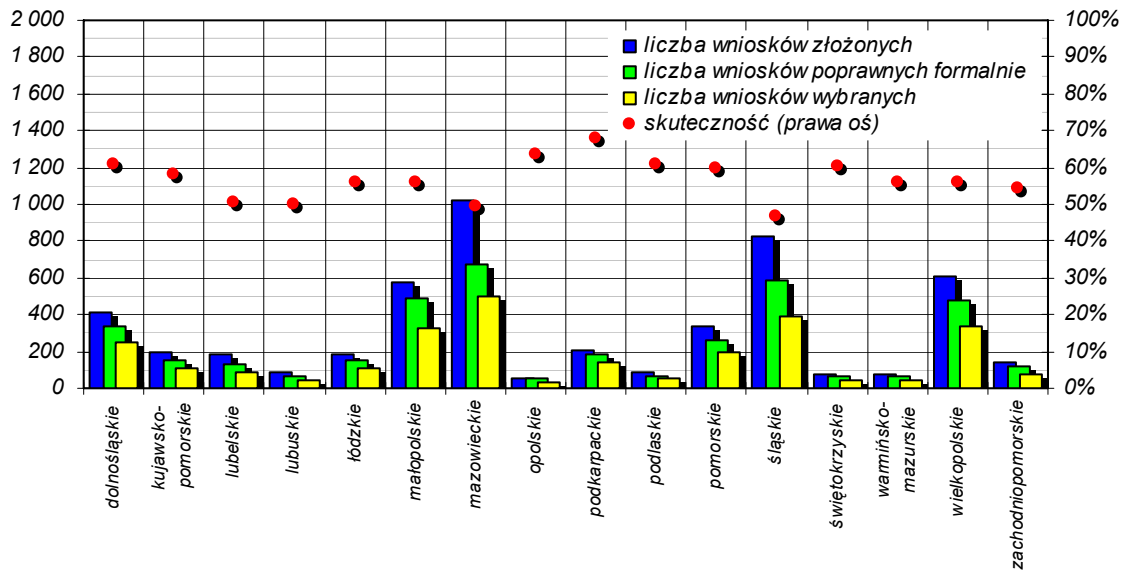
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PARP.

Charakterystyczne jest to, że najbardziej aktywne w tym działaniu (dotyczącym ochrony środowiska) są przedsiębiorstwa z województwa śląskiego. Znacząco aktywne w porównaniu do pozostałych działań są przedsiębiorstwa z województwa podkarpackiego.

### 2.2.3.2 Działania i poddziałania o charakterze usługowym

W działaniu 2.1 złożono łącznie 5 tys. wniosków, z czego dofinansowanie uzyskało 2,7 tys., a zatem wskaźnik skuteczności wyniósł 54% i, jak widać z powyższego rysunku, osiągał podobne wartości we wszystkich województwach. Można jedynie zauważyć, że w województwach, z których złożono najwięcej wniosków (mazowieckie i śląskie), skuteczność była niższa niż w pozostałych (jak np. podkarpackim, które uzyskało aż 68% skuteczności). Generalnie, można powiedzieć zatem, że praktycznie co drugi projekt uzyskiwał wsparcie.

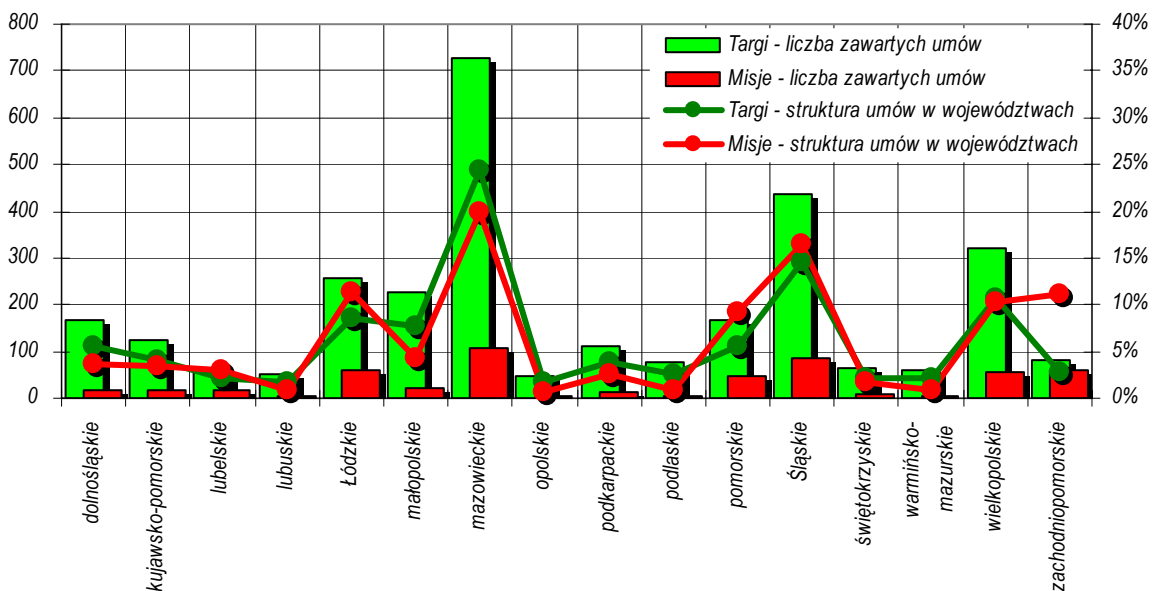




**Rysunek 15. Liczba wniosków złożonych, poprawnych formalnie i wybranych w działaniu 2.1 SPO-WKP w podziale na województwa. Skuteczność przedsięwzięć z poszczególnych województw.**

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PARP.

Działanie 2.2.2 (dotyczące misji i targów) cieszyło się dużym zainteresowaniem, szczególnie jeżeli chodzi o targi (85% wszystkich umów). Aktywne w innych działaniach województwa mazowieckie, śląskie i wielkopolskie również w tym działaniu uzyskują najlepsze wskaźniki realizacji umów. Widać tu również aktywność łódzkiego i małopolskiego.

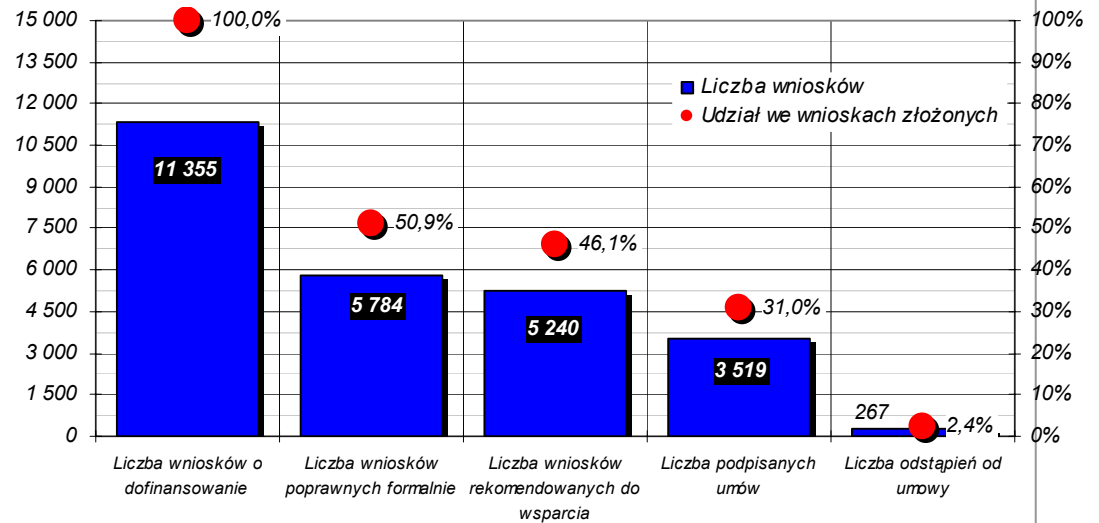


**Rysunek 16. Liczba zawartych umów na targi i misje w działaniu 2.2.2 SPO-WKP w podziale na województwa. Struktura umów w województwach (liczba zawartych umów w województwie do wszystkich umów w Polsce).**

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PARP.

Ogólnie rzecz biorąc, skuteczność w tym działaniu osiągnęła pułap 30% (3 519 umów na 11 355 wniosków złożonych do działania), jednakże biorąc pod uwagę projekty

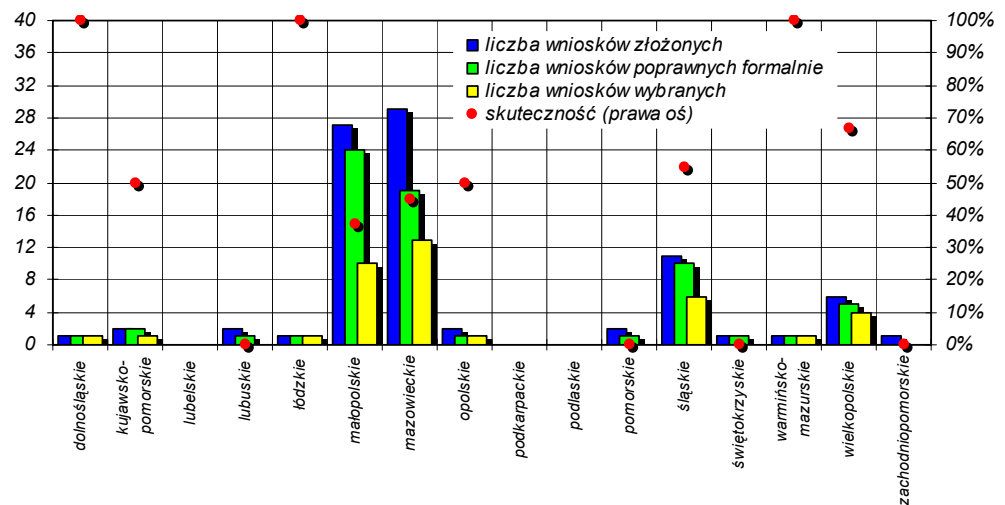
rekomendowane do wsparcia (w tym czekające na podpisanie umowy) skuteczność przekroczy 40%, co pokazują poniższy rysunek:



**Rysunek 17. Liczba wniosków o dofinansowanie, poprawnych formalnie, rekomendowanych do wsparcia, podpisanych umów i odstąpień od umowy w działaniu 2.2.2 SPO-WKP. Udział we wnioskach złożonych poszczególnych grup.**

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PARP.

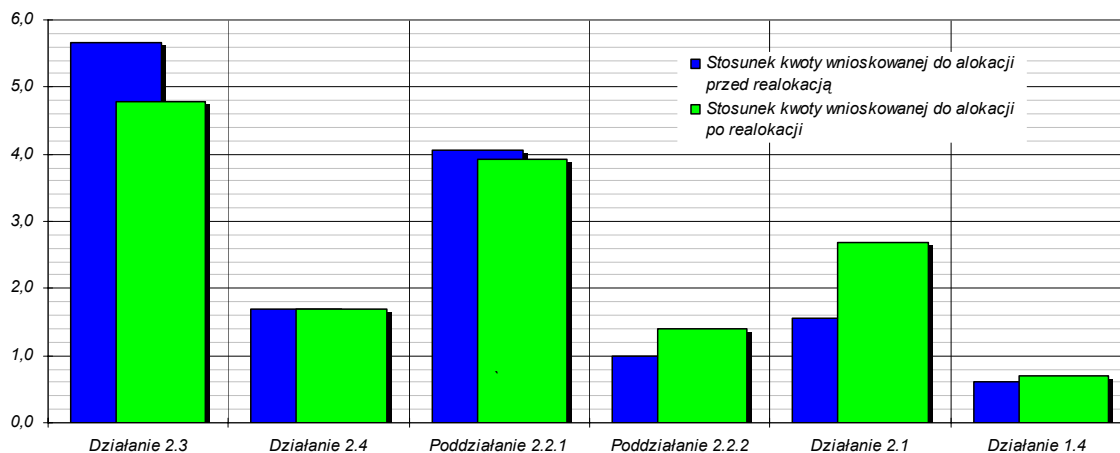
W ramach działania 1.4.1 finansowano projekty celowe w zakresie badań przemysłowych i przedkonkurencyjnych związane z wprowadzaniem zaawansowanych technologii oraz BAT prowadzone we współpracy z instytucjami B+R. Cechą charakterystyczną tego działania była mała liczba potencjalnych Beneficjentów i duża skala finansowa podejmowanych działań. W działaniu 1.4.1 złożono łącznie 86 projektów – najwięcej zdecydowanie w mazowieckim i małopolskim. Do realizacji zakwalifikowano 38, a więc średnia skuteczność w kraju wyniosła 44%. W trzech województwach nie złożono żadnego wniosku (lubelskie, podkarpackie i podlaskie). W niektórych województwach wniosek złożył tylko jeden wnioskodawca, który uzyskał wsparcie, windując jednocześnie wskaźnik skuteczności do 100%.



**Rysunek 18. Liczba wniosków złożonych, poprawnych formalnie i wybranych w działaniu 1.4.1 SPO-WKP w podziale na województwa. Skuteczność przedsiębiorstw z poszczególnych województw.**

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PARP.

W działaniu 1.4.4 złożono jedynie 15 wniosków, z czego 1 odrzucono, 1 wycofano, 3 są (w momencie pisania niniejszego opracowania) w fazie oceny formalnej, realizowanych jest natomiast jedynie 7 umów.



**Rysunek 19. Stosunek kwoty wnioskowanej do alokacji przed i po realokacji**

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PARP.

Jest to zbyt mała próba, aby włączyć ją do analizy (dodatkowo proces oceny nie jest zakończony).

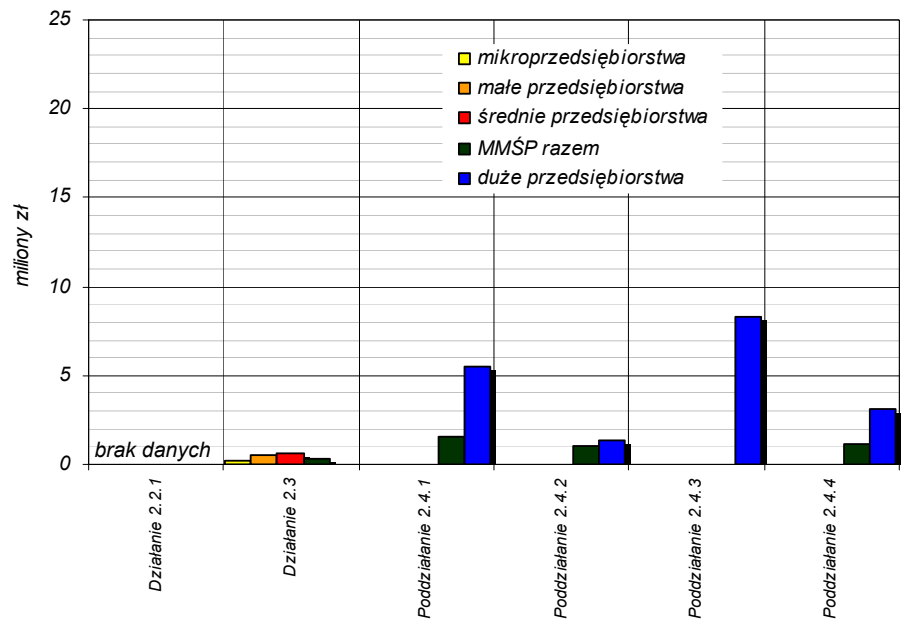
## 2.2.4. Średnie wartości dofinansowania projektów składanych i realizowanych przez przedsiębiorców w poszczególnych działaniach i poddziałaniach

### 2.2.4.1 Działania i poddziałania o charakterze inwestycyjnym

W działaniach inwestycyjnych można zauważyć duże różnice w średnich wartościach dofinansowania projektów. Najmniejsze projekty są składane i realizowane w działaniu 2.3, co mogło być również jednym z czynników jego dużej popularności. Średnie wielkości projektów dla każdej grupy Beneficjentów nie przekraczały bowiem w tym przypadku 1 mln zł. Wynikało to z ograniczenia maksymalnej wartości dotacji do 1 250 tys. zł.

Wśród poddziałań działania 2.4 widać z kolei różnice w wielkościach średniego dofinansowania projektów dużych i pozostałych przedsiębiorców<sup>72</sup>.

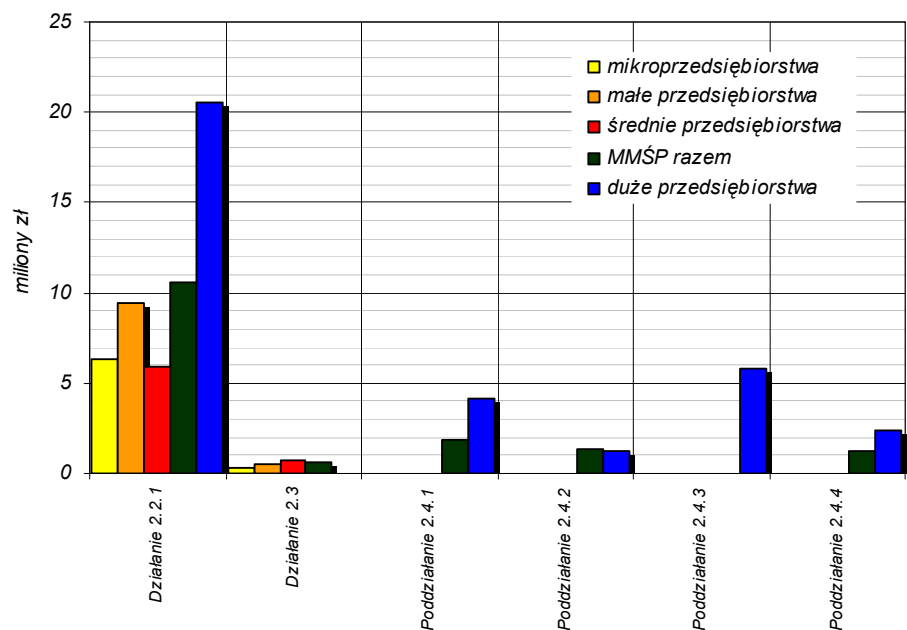
<sup>72</sup> w przypadku tego działania nie są dostępne dane w podziale na mikro, małe i średnie przedsiębiorstwa.



**Rysunek 20. Średnia kwota wnioskowana projektów w ramach działań o charakterze inwestycyjnym SPO-WKP.**

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Instytucji Zarządzającej SPO-WKP.

Praktycznie oprócz działania 2.4.2 (w którym dofinansowanie projektów dużych i pozostałych jest na podobnym poziomie) wartości projektów różnią się kilkukrotnie od siebie.



**Rysunek 21. Średnia wartość dofinansowania projektów realizowanych w ramach działań o charakterze inwestycyjnym SPO-WKP.**

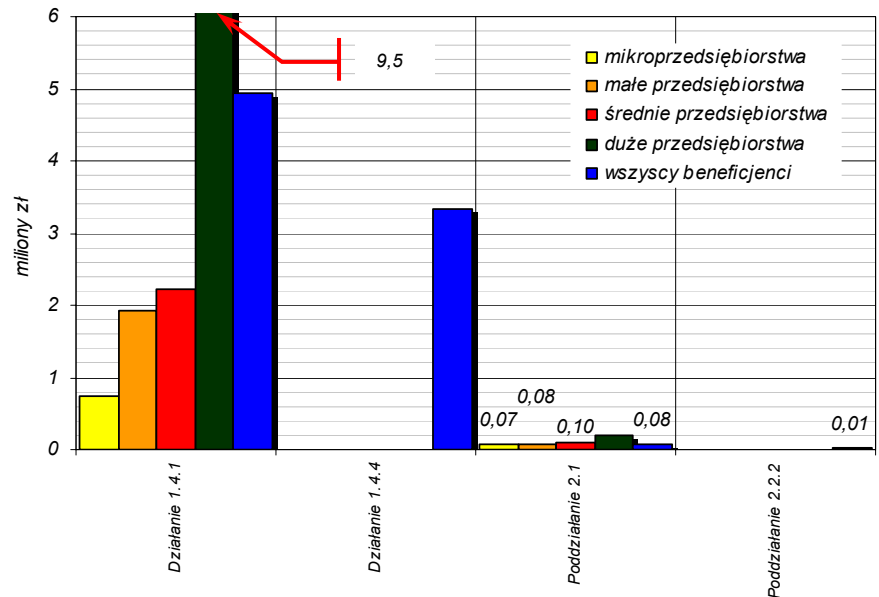
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Instytucji Zarządzającej SPO-WKP.

Znacząco odbiegające od pozostałych są projekty działania 2.2.1, które zostało tak zaprojektowane, aby dotacje były dostępne jedynie dla przedsiębiorstw chcących dokonać dużych inwestycji (kupna nowego bądź kompleksowej rekonstrukcji

istniejącego przedsiębiorstwa). Stąd wartość dofinansowania projektów MMSP wyniosła średnio 10 mln zł, a dużych – 20 mln zł.

#### 2.2.4.2 Działania i poddziałania dotyczące zakupu usług

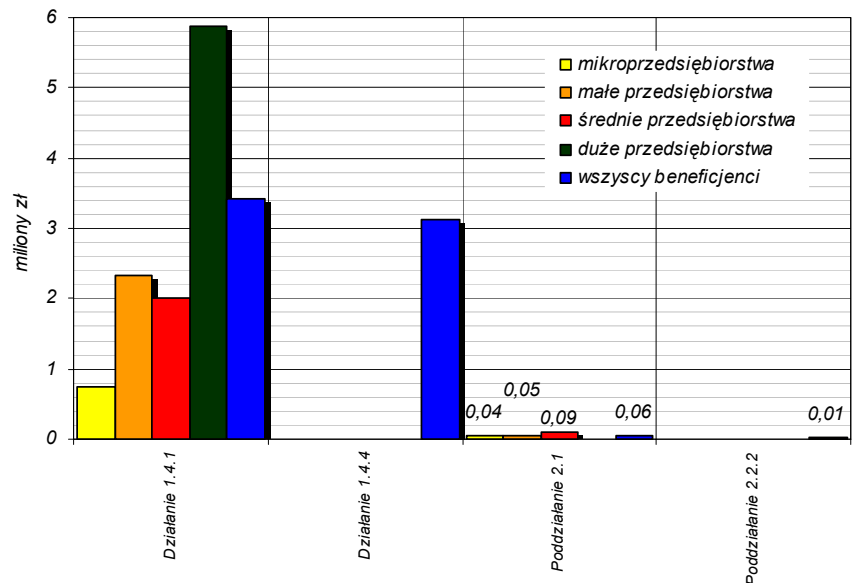
Projekty dotyczące zakupu usług teoretycznie powinny mieć wartość znacznie mniejszą niż projekty inwestycyjne. Faktycznie dzieje się tak w przypadku działań 2.1 i 2.2.2, gdzie wartość dotacji nie przekracza 100 tys. zł (a w przypadku 2.2.2 – 14 tys.).



**Rysunek 22. Średnia wartość składanych projektów w ramach działań dotyczących zakupu usług SPO-WKP.**

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Instytucji Zarządzającej SPO-WKP.

Jednakże projekty z działań 1.4.1 i 1.4.4 przekraczają swoją wartością 3 mln zł.



**Rysunek 23. Średnia wartość realizowanych projektów w ramach działań o dotyczących zakupu usług SPO-WKP.**

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Instytucji Zarządzającej SPO-WKP.

Jest to niewątpliwie związane ze specyfiką tych projektów (jako projektów badawczo-rozwojowych) i tłumaczy również małą liczbę tych projektów (zarówno składanych, jak i realizowanych).

## 2.3. Bariery dostępu MSP do środków SPO-WKP

### 2.3.1. Analiza kryteriów dostępu do środków SPO-WKP dla przedsiębiorców

**Kryteria dostępu** są instrumentem sterowania strumieniem publicznych pieniędzy i kierowania ich do tych Beneficjentów, którzy potrzebują (zdaniem programujących) wsparcia. Kryteria dostępu to zaprojektowane w procesie programowania kryteria podmiotowe (kto?), przedmiotowe (co?), a także kryteria oceny projektów (jak?), danego schematu interwencji. Niewłaściwie postawione kryteria dostępu mogą się stać barierami dostępu (zbyt wysoki „*próg wejścia*”). Zaliczymy je do barier o charakterze administracyjnym.

Zaprezentowane poniżej wyniki analizy kryteriów dostępu SPO-WKP przeprowadzono z punktu widzenia dostępności środków dla przedsiębiorstw mikro, małych i średnich. Kryteria podzielono na trzy grupy: kryteria preferujące, neutralne i dyskryminujące przedsiębiorstwa mikro, małe i średnie.

Wyniki analizy pozwolą na sformułowanie wniosków odnoszących się do oczekiwanej skali udziału MMSP w absorpcji środków finansowych w ramach każdego działania/poddziałania, które zostaną skonfrontowane z rzeczywistym udziałem tych grup przedsiębiorstw w poszczególnych działaniach i poddziałaniach.

Przez **kryteria dyskryminujące** rozumiemy takie kryteria, których większość potencjalnych Beneficjentów z danej grupy przedsiębiorstw nie spełnia lub ich szanse na uzyskanie wsparcia w konkurencji z pozostałymi grupami potencjalnych Beneficjentów są mniejsze.

Oczywiście grupa dyskryminujących kryteriów dostępu nie jest tożsama z barierami dostępu, jeśli programujący świadomie i celowo ograniczyli dostęp pewnych grup Beneficjentów do środków. Odpowiedzi na to pytanie poszukamy poprzez skonfrontowanie oczekiwanego „*portretu*” Beneficjenta z „*portretem*” wyłaniającym się z analizy danych na temat wnioskodawców i Beneficjentów.

W analizie zastosowano następującą skalę:

- „-” „wysoka dyskryminacja”: kryterium w wysokim stopniu dyskryminuje Beneficjentów z danej grupy przedsiębiorstw,
- „-” „niska dyskryminacja”: kryterium dyskryminuje Beneficjentów z danej grupy przedsiębiorstw,
- „0” „neutralność”: kryterium nie wpływa na możliwość uzyskania wsparcia przez Beneficjentów z danej grupy przedsiębiorstw,
- „+” „niska preferencja”: kryterium preferuje Beneficjentów z danej grupy przedsiębiorstw,
- „++” „wysoka preferencja”: kryterium w wysokim stopniu preferuje Beneficjentów z danej grupy przedsiębiorstw.

Zestawienie kryteriów dostępu do środków w omawianych działaniach i poddziałaniach, wraz z ocenami ich preferencyjności, neutralności lub działania dyskryminującego w stosunku do przedsiębiorstw mikro, małych i średnich

zaprezentowane zostało w tabelach nr 10 do 17 w załączniku rozdziału 1.2.2 do raportu.

Poniżej zaprezentowano uzasadnienie ocen. Ocenę zawsze uzasadniano w sytuacji, gdy ocena danego kryterium była inna niż „neutralna”. W niektórych przypadkach komentowano także przyznanie oceny neutralnej.

### 2.3.1.1 Działania i poddziałania o charakterze inwestycyjnym – uzasadnienie ocen

Szczegółowe wyniki analizy warunków dostępu do środków w schematach inwestycyjnych zaprezentowane są w tabelach nr 10-15 w rozdziale 1.2.2. w załącznikach do raportu.

#### SCHEMAT 2.2.1

##### Projekty (kryteria przedmiotowe)<sup>73</sup>

Kryterium: wartość nowej inwestycji nie mniejsza niż 10 mln euro.

*Ocena: „wysoka dyskryminacja”.*

Skala finansowa projektów inwestycyjnych o wartości nie mniejszej niż 10 mln euro praktycznie eliminuje firmy mikro i małe. W przypadku firm mikro minimalna wartość dofinansowania odpowiada bowiem pięciokrotności maksymalnych obrotów/sumy bilansowej, jakie zostały określone dla tej kategorii firm (2 mln euro). W przypadku firm małych wartość ta jest natomiast równa wartości obrotów/sumy bilansowej, jakie zostały określone dla tej kategorii (10 mln euro). Należy zwrócić uwagę, iż w polskich warunkach firmy mikro i małe te mają bardzo niską wartości obrotów/sumy bilansowej. Teoretyczne szanse na wsparcie mają firmy średnie (zgodnie z definicją maksymalna wartość obrotu/sumy bilansowej firmy średniej to odpowiednio 50 mln euro/43 mln euro), jednakże i w ich przypadku wartość obrotów/sumy bilansowej jest w praktyce niska, a zatem prawdopodobieństwo realizacji projektu o tej skali należy ocenić nisko.

Kryterium: wartość nowej inwestycji nie mniejsza niż 500 000 euro w przypadku, gdy inwestycja dotyczy rozbudowy i modernizacji istniejącego przedsiębiorstwa i wiąże się z utrzymaniem co najmniej 100 miejsc pracy przez 5 lat (punkt 2.2. w tabeli).

*Ocena: „wysoka dyskryminacja”.*

Możliwość realizacji projektów o wartości do 500.000 euro przez firmy mikro, małe i średnie istnieje, jednak konieczność utrzymania przez co najmniej 5 lat 100 miejsc pracy jest warunkiem dyskwalifikującym firmy mikro (zgodnie z definicją zatrudniają mniej niż 10 osób), jak i małe (zgodnie z definicją zatrudniają mniej niż 50 osób)<sup>74</sup>, a także w wysokim stopniu średnie. Większa część firm średnich zatrudnia do 100 osób (przeciętna liczba osób zatrudnionych w przedsiębiorstwach należących do kategorii „50-249 zatrudnionych” wynosi 73 osoby)<sup>75</sup>.

<sup>73</sup> w ramach poddziałania 2.2.1 wnioskodawcy mogli zgłosić projekt do dofinansowania w 6 kategoriach, posiadających różne warunki brzegowe jeżeli chodzi o wartość inwestycji. Sposób wyboru kategorii determinował metodę późniejszej oceny wniosku.

<sup>74</sup> W ramach niniejszej dyskusji nie była rozpatrywana możliwość przejęcia w ramach projektu przez firmę mikro lub małą firmy zatrudniającej ponad 100 osób zagrożonych zwolnieniem w celu spełnienia omawianego kryterium.

<sup>75</sup> *Raport o stanie sektora MSP w Polsce w latach 2004-2005*, PARP, Warszawa 2006.

Kryterium: w wyniku inwestycji zostanie utworzonych co najmniej 20 nowych miejsc pracy na okres nie krótszy niż 5 lat.

*Ocena: „wysoka dyskryminacja”.*

Sposób sformułowania dofinansowanego projektu praktycznie uniemożliwia aplikowanie firmom mikro, bowiem oznacza to dla nich konieczność wzrostu zatrudnienia o ponad 200%. Należy przy tym zauważyć, że średnia liczba zatrudnionych w firmach mikro wynosi mniej niż 1 osobę<sup>76</sup>. Jest to istotne ograniczenie także dla firm małych, dla których realizacja projektu w najlepszym przypadku oznaczałaby konieczność zwiększenia zatrudnienia o 40% (tj. gdy firma osiąga najwyższy poziom zatrudnienia dopuszczalny dla firm małych – 49 osób). Średnie zatrudnienie w firmach małych<sup>77</sup> wynosi niecałe 13 osób, co w praktyce wyklucza ich uczestnictwo. Utworzenie co najmniej 20 nowych miejsc pracy wydaje się bardziej prawdopodobne w przypadku firm średnich, w których poziom zatrudnienia zbliża się do górnej granicy określonej definicją (mniej niż 250 pracowników). Średnia firma o przeciętnym zatrudnieniu w tej kategorii przedsiębiorstw (73 osoby) ma ograniczone możliwości spełnienia warunku związanego z uzyskaniem wsparcia.

Kryterium: nowa inwestycja wprowadza innowację technologiczną, w tym w zakresie BHP.

*Ocena: „dyskryminacja”.*

Zgodnie z wynikami badań, dotyczących innowacyjności firm mikro<sup>78</sup>, 33% przedsiębiorstw tej wielkości wprowadziło (w latach 2002-2004) innowacje. W przypadku firm małych 17% wprowadziło innowacje<sup>79</sup>, a średnich – 40%. Oznacza to, że przedsięwzięcia o charakterze innowacyjnym nie posiadają w odniesieniu do tej kategorii przedsiębiorstw charakteru powszechnego. Objęcie wsparciem jedynie projektów innowacyjnych ogranicza dostęp do środków zarówno mikro, małym jak i średnim przedsiębiorstwom<sup>80</sup>.

Kryterium: nowa inwestycja wpływa na poprawę stanu środowiska.

*Ocena: „dyskryminacja”.*

Realizacja projektów związanych z ochroną środowiska wiąże się z ponoszeniem znacznych nakładów finansowych przez przedsiębiorstwa<sup>81</sup>. Na inwestycje tego typu mogą pozwolić sobie jedynie przedsiębiorstwa o dużym potencjale finansowym, czyli raczej średnie firmy. Firmy mikro i małe praktycznie mają niewielkie szanse ubiegania się o wsparcie.

Kryterium: nowa inwestycja jest zlokalizowana na obszarze parku przemysłowego lub parku technologicznego.

*Ocena: „wysoka dyskryminacja”.*

W roku 2005 na terenie Polski funkcjonowało 27 parków przemysłowych i technologicznych<sup>82</sup>, a w roku 2006 – 31<sup>83</sup>, przy czym średnia liczba podmiotów

<sup>76</sup> Raport o stanie sektora MSP w Polsce w latach 2004-2005, PARP, Warszawa 2006. Ma to związek z faktem, iż ponad 7% firm mikro to firmy nie zatrudniające żadnego pracownika.

<sup>77</sup> tj. zaliczających się do kategorii 10-49 zatrudnionych.

<sup>78</sup> Żołnierski A., *Innowacyjność polskich mikroprzedsiębiorstw*, PARP, Warszawa 2005.

<sup>79</sup> w tym firmy mikro. *Raport o stanie sektora MSP w Polsce w latach 2004-2005*, PARP, Warszawa 2006.

<sup>80</sup> warto także wspomnieć, że przedsiębiorcy realizujący projekty innowacyjne, mogą składać wnioski o wsparcie w ramach schematu 2.3, co nie wiąże się (tak jak w przypadku schematu 2.2.1) z koniecznością konkurowania z przedsiębiorstwami dużymi.

<sup>81</sup> Sektorowy Program Operacyjny Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw, s. 16.

<sup>82</sup> *Industrial and Technology Parks in Poland*, Polish Information and Foreign Investment Agency, Warsaw, 2005, s. 3.



gospodarczych prowadzących działalność na terenie jednego parku wynosiła 18<sup>84</sup>. W konsekwencji z możliwości aplikowania o wsparcie w ramach kategorii „inwestycja realizowana na terenie parku przemysłowego lub technologicznego” mógł korzystać jedynie margines ogółu przedsiębiorstw<sup>85</sup>.

### Kryteria oceny wniosków

Kryterium: wartość nowej inwestycji.

*Ocena: „wysoka dyskryminacja firm mikro, dyskryminacja firm małych, niska preferencja firm średnich”.*

Wartość przyznawanych w tym kryterium punktów uzależniona została od kategorii projektu:

- ⇒ w przypadku kategorii projektu opisanej w pkt 2.1., oceniający przewidzieli 1 pkt za każde 2 mln euro ponad 10 mln euro wymagane jako minimum. Tym samym uzyskanie maksymalnej liczby punktów w tym przypadku firm mikro jest praktycznie niemożliwe, a trudne do uzyskania w przypadku firm małych;
- ⇒ w przypadku kategorii opisanej w pkt 2.2., oceniający przewidzieli 1 pkt za każde 100 000 euro nowej inwestycji ponad 500 000 euro wymagane jako minimum. Zgodnie z treścią pkt 2.2. z możliwości aplikowania o wsparcie w tej kategorii są jednak wyłączone firmy mikro i małe (ze względu na konieczność utrzymania 100 miejsc pracy). Oznacza to brak możliwości uzyskania jakiegokolwiek liczby punktów przez przedsiębiorstwa mikro i małe oraz niskie prawdopodobieństwo uzyskania maksymalnej liczby punktów przez firmy średnie (konieczność zainwestowania 3,5 mln euro i wypełnienia warunku związanego z utrzymaniem miejsc pracy);
- ⇒ W przypadku kategorii opisanej w pkt 2.3., oceniający przewidzieli 1 pkt za każde 15 000 euro nowej inwestycji ponad 100 000 euro wymagane jako minimum. Oznacza to brak możliwości uzyskania maksymalnej liczby punktów przez przedsiębiorstwa mikro i znikome prawdopodobieństwo uzyskania maksymalnej liczby punktów przez przedsiębiorstwo małe. Firmy średnie mają szansę uzyskania maksymalnej liczby punktów pod warunkiem zainwestowania 550 000 euro;
- ⇒ W przypadku kategorii 4, 5 i 6 opisanych w pkt 2.4-2.6, oceniający przewidzieli 1 pkt za każde 5 000 euro nowej inwestycji ponad 50 000 euro wymagane jako minimum. Oznacza to bardzo niskie prawdopodobieństwo uzyskania maksymalnej liczby punktów przez przedsiębiorstwa mikro i małe. Wysokie jest natomiast prawdopodobieństwo uzyskania maksymalnej liczby punktów przez przedsiębiorstwo średnie (dla uzyskania maksimum należałoby zainwestować 200 000 euro).

Kryterium: liczba nowych miejsc pracy.

*Ocena: „wysoka dyskryminacja”.*

Wartość przyznawanych w tym kryterium punktów uzależniona została od kategorii projektu, o którego wsparcie ubiega się Beneficjent.

<sup>83</sup> Korzyści z komplementarności i współpracy: *Analiza specjalnych stref ekonomicznych oraz parków przemysłowych i technologicznych w Polsce. Raport*, KPMG, Warszawa, 2006, s. 2.

<sup>84</sup> Korzyści z komplementarności i współpracy: *Analiza specjalnych stref ekonomicznych oraz parków przemysłowych i technologicznych w Polsce. Raport*, KPMG, Warszawa, 2006, s. 14.

<sup>85</sup> możliwość inwestowania na terenie parku przez podmiot nieprowadzący działalności na jego terenie została w analizie pominięta. Przyczyną był brak danych dotyczących zamiarów podejmowania działalności na tym terenie przez firmy. Niemniej jednak z danych dotyczących liczby przedsiębiorstw działających na terenie parków można wysnuć wniosek, że liczba podmiotów planujących rozpoczęcie działalności na terenie parków jest nieistotnie niska.

- ⇒ w przypadku kategorii 1 opisanej w pkt 2.1., oceniający przewidzieli 1 pkt za każde 30 nowych miejsc pracy ponad 200 nowych miejsc pracy wymagane jako minimum – niemożliwe do uzyskania przez MŚP;
- ⇒ w przypadku kategorii 2 opisanej w pkt 2.2., oceniający przewidzieli 1 pkt za każde 10 nowych miejsc pracy – niemożliwe do uzyskania przez MSP (uzyskanie maksimum wiąże się z utworzeniem 300 nowych miejsc pracy);
- ⇒ w przypadku kategorii 3 opisanej w pkt 2.3., oceniający przewidzieli 1 pkt za każde 1 nowe miejsce pracy ponad 20 nowych miejsc pracy wymagane jako minimum – niemożliwe do uzyskania przez firmy mikro i małe oraz małe prawdopodobieństwo w przypadku firm średnich (uzyskanie maksimum wiąże się z utworzeniem 50 nowych miejsc pracy);
- ⇒ W przypadku kategorii 4, 5 i 6 opisanych w pkt 2.4-2.6, oceniający przewidzieli 1 pkt za każde 1 nowe miejsce pracy – niemożliwe do uzyskania przez firmy mikro oraz mało prawdopodobne w przypadku firm małych średnich (uzyskanie maksimum wiąże się z utworzeniem 30 nowych miejsc pracy).

Kryterium: innowacyjność projektu zgodność z kierunkami uznanymi za priorytetowe pod kątem innowacyjności.

*Ocena: „dyskryminacja”.*

Liczba punktów uzależniona została od stopnia nowoczesności wdrażanych rozwiązań technologicznych (mierzona ich wiekiem) oraz zgodności z kierunkami rozwoju nowych technologii. W oparciu o wyniki badań dotyczące innowacyjności firm MSP można stwierdzić, że istnienie takiego kryterium dyskryminuje przede wszystkim firmy mikro i małe, a także średnie, wśród których zaangażowanie w realizację badań czy wdrażanie nowych technologii nie jest zjawiskiem powszechnym.

### **Podsumowanie oceny kryteriów dostępu dla firm mikro, małych i średnich dla działania 2.2.1**

W przypadku przedsiębiorstw mikro i małych, zdecydowana większość (odpowiednio: siedem i sześć) analizowanych warunków dostępu posiadała charakter wysoce dyskryminujący, a odpowiednio: trzy i cztery – charakter dyskryminujący. Pozostałych pięć analizowanych warunków posiadało charakter neutralny. Oznacza to, że szanse na otrzymanie wsparcia w ramach schematu przez przedsiębiorstwa mikro i małe są niewielkie.

W przypadku przedsiębiorstw średnich, odpowiednie proporcje kryteriów wysoce dyskryminujących, dyskryminujących i neutralnych przedstawiają się jak: 1 do 8 do 5. Ponadto sformułowanie jednego warunku daje przedsiębiorstwom średnim niewielkie preferencje. Generalnie należy stwierdzić, że również firmy średnie posiadają ograniczony dostęp do środków w ramach schematu 2.2.1, choć z całego sektora MSP to właśnie ta grupa posiada największe szanse na pozyskanie dotacji.

### **SCHEMAT 2.3**

#### **Beneficjenci (kryteria podmiotowe)**

Kryterium: mikroprzedsiębiorstwa działające, od co najmniej 3 lat, mikroprzedsiębiorstwa oparte o technologie, małe przedsiębiorstwa, średnie przedsiębiorstwa.

*Ocena: „dyskryminacja firm mikro, wysoka preferencja firm małych i średnich”.*

Sposób sformułowania grup docelowych Beneficjentów wyklucza dużą część istniejących mikroprzedsiębiorców z możliwości aplikowania o wsparcie (mikroprzedsiębiorstw działające krócej niż 3 lata i nie wykorzystujące w działalności wysokich technologii). W przypadku przedsiębiorstw małych i średnich nie zostały wprowadzone żadne ograniczenia.

### Kryteria oceny wniosków

Kryterium: wkład własny.

*Ocena: „dyskryminacja”.*

Kryterium przewiduje dodatkowe punkty za zmniejszenie kwoty wnioskowanej dotacji w stosunku do maksymalnego przysługującego poziomu (a więc *de facto* zwiększenie nakładów własnych na projekt). Mając na uwadze, że MSP jako jedną z istotnych przeszkód w ubieganiu się o środki publiczne wskazują problemy ze zgromadzeniem wkładu własnego<sup>86</sup>, należy uznać, że kryterium to posiada charakter dyskryminujący. Kryterium zlikwidowano 26 kwietnia 2006 r.

Kryterium: poprawa konkurencyjności przedsiębiorstwa.

*Ocena: „wysoka dyskryminacja firm mikro, dyskryminacja firm małych, niska preferencja firm średnich”.*

Ocena poprawy konkurencyjności uzależniona została od skali geograficznej efektu projektu. Najniższą ocenę przyznano projektom podnoszącym konkurencyjność Beneficjenta w skali rynku lokalnego, najwyższą – międzynarodowego. Skala działalności oraz poziom potrzeb mikroprzedsiębiorstw nie wykracza najczęściej poza rynek lokalny<sup>87</sup>, stąd też zastosowana skala oceny w znacznej mierze dyskryminuje te przedsiębiorstwa (zgodnie z wynikami badań przeprowadzonych wśród mikroprzedsiębiorstw, ok. 47% wszystkich innowacji w firmach mikro miało charakter obejmujący skalę firmy, ok. 34% branży, ok. 12% krajowy, ok. 3 % europejski, ok. 2% światowy). Wraz ze wzrostem wielkości przedsiębiorstwa, wzrasta szansa na wystąpienie (i rozwiązanie) problemów o większej skali geograficznej, przy czym w przypadku firm o zakresie regionalnym i krajowym, a w przypadku firm średnich – zakresie krajowym i międzynarodowym. Zatem w ramach omawianego kryterium zauważyć można wysoki poziom dyskryminacji (biorąc pod uwagę szanse na uzyskanie maksymalnej liczby punktów) w odniesieniu do firm mikro, niski poziom dyskryminacji w odniesieniu do firm małych oraz preferencję (niską) w odniesieniu do firm średnich.

Kryterium: liczba nowych miejsc pracy.

*Ocena: „dyskryminacja”.*

Kryterium „*liczba nowych miejsc pracy*” uzależniało premię punktową od względnego przyrostu w skali przedsiębiorstwa (w %). Konstrukcja oceny w tym kryterium jest korzystniejsza niż w przypadku punktowania bezwzględnego przyrostu miejsc pracy. Pomimo to należy pamiętać, że każda decyzja o przyroście zatrudnienia w przypadku firm mikro jest decyzją o charakterze strategicznym a uzyskanie premii punktowej przez te przedsiębiorstwa będzie się wiązało z poniesieniem pewnych kosztów, co posiada charakter dyskryminujący w stopniu niskim.

<sup>86</sup> Żołnierski A., *Potencjał innowacyjny polskich MSP*, PARP, Warszawa 2005, s. 30.

<sup>87</sup> Żołnierski A., *Innowacyjność polskich mikroprzedsiębiorstw*, PARP, Warszawa 2005, s. 37.

Kryterium: innowacyjność projektu.

*Ocena: „dyskryminacja firm mikro i małych, preferencja firm średnich”.*

Ocena innowacyjności została częściowo uzależniona została od skali geograficznej rozwiązania technologicznego będącego przedmiotem projektu („region”, „kraj”, „międzynarodowy”). Z tego względu, można stwierdzić, że w znacznej mierze dyskryminuje przedsiębiorstwa mikro, w mniejszej przedsiębiorstwa małe, a preferuje przedsiębiorstwa średnie.

Kryterium: zarządzanie jakością.

*Ocena: „dyskryminacja”.*

W ramach kryterium ocenie podlegało m.in. posiadanie przez wnioskującego systemu ISO 9000 oraz (jako oddzielny element oceny) systemu ISO 14000. W oparciu o dostępne dane<sup>88</sup> można stwierdzić, że liczba przedsiębiorstw posiadających certyfikaty zarządzania jakością i/lub środowiskiem, stanowi wciąż niski odsetek ogółu przedsiębiorstw, przy czym wskaźnik firm posiadających certyfikat ISO 14000 jest niższy od wskaźnika firm posiadających certyfikat ISO 9000. Certyfikat ISO posiadają częściej firmy średnie niż firmy małe. Ponad połowa przedsiębiorców w ogóle nie planuje uzyskania takiego certyfikatu<sup>89</sup>, między innymi dlatego, że w niektórych branżach posiadanie certyfikatu ISO nie jest jednoznaczne z uzyskaniem z tego tytułu jakichkolwiek korzyści. Nie istnieją zatem racjonalne przesłanki przemawiające za jego wdrożeniem (np. ze względu na fakt występowania innych koniecznych certyfikatów branżowych). Tak więc określenie kryterium posiadania systemu ISO posiada charakter dyskryminujący.

### **Podsumowanie oceny kryteriów dostępu dla firm mikro, małych i średnich dla działania 2.3**

W przypadku przedsiębiorstw średnich, trzy analizowane warunki dostępu posiadały charakter preferencyjny (jeden w stopniu wysokim, dwa w niskim), trzy posiadały charakter dyskryminujący (w niskim stopniu), a pozostałe były neutralne. Można więc stwierdzić, że przedsiębiorstwa średnie mają duże szanse na skorzystanie ze środków schematu 2.3.

W przypadku przedsiębiorstw małych, pięć analizowanych warunków dostępu posiadało charakter dyskryminujący w stopniu niskim, jeden – wysoce preferencyjny, pozostałe – neutralny. Dostęp przedsiębiorstw małych do środków schematu 2.3. jest zatem utrudniony. Firmy mają szanse na uzyskanie kwalifikującej liczby punktów, ale raczej blisko progu akceptowalności, więc będą odpadały w konkurencji z firmami średnimi.

W przypadku przedsiębiorstw mikro, sześć analizowanych warunków dostępu posiadało charakter dyskryminujący (z czego trzy w stopniu wysokim, a trzy w niskim). Szanse na otrzymanie wsparcia przez mikroprzedsiębiorstwa są niskie i występują głównie wśród firm mikro zbliżających się do górnych granic określonych w definicji.

<sup>88</sup> Sektorowy Program Operacyjny Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw, s. 20 oraz Piliś. D., *Przyczyny podejmowania działań prośrodowiskowych przez małe i średnie przedsiębiorstwa w Polsce*, Fundacja Partnerstwo dla Środowiska, 2004.

<sup>89</sup> Piliś. D., *Przyczyny podejmowania działań prośrodowiskowych przez małe i średnie przedsiębiorstwa w Polsce*, Fundacja Partnerstwo dla Środowiska, 2004.

**SCHEMAT 2.4****Beneficjenci (kryterium podmiotowe)**

Kryterium: przedsiębiorstwa prowadzące działalność na terenie Polski – bez względu na wielkość.

*Ocena: „neutralna”.*

Neutralny charakter wynika z braku określenia w schematach działania 2.4. szczegółowych grup Beneficjentów, a także z braku danych na temat grup Beneficjentów zobowiązanych do wdrożenia BAT (schemat 2.4.1.) oraz 2.4.3., spełniających określone wymogi wskazane w zapisach Traktatu Akcesyjnego oraz odpowiednich przepisach zawartych w rozporządzeniach Ministra Środowiska (schemat 2.4.3.).

**Kryteria oceny wniosków**

Kryterium: wielkość przedsiębiorstwa.

*Ocena: „wysoka preferencja”.*

Kryterium preferuje sektor MSP z uwagi na przyznanie punktów za przynależność do tego sektora (waga 5%).

Kryterium: zarządzanie jakością i zarządzanie środowiskiem.

*Ocena: „dyskryminacja”.*

Wnioski podobne jak w przypadku schematu 2.3, ponieważ ramach kryteriów ocenie podlegało posiadanie przez wnioskującego systemu ISO 9000 (3.6.) oraz posiadanie/wdrażanie systemu ISO 14000 (3.7).

**Podsumowanie oceny kryteriów dostępu dla firm mikro, małych i średnich dla działania 2.4**

W ramach schematów 2.4 jedynie trzy spośród kilkunastu branych pod uwagę warunków dostępu nie posiadają charakteru neutralnego. Analiza przyporządkowanych ocen wskazuje, że przedsiębiorstwa z całego sektora MSP posiadają preferencyjny dostęp do środków w ramach działania, przy czym preferencje te są mocniejsze w przypadku firm średnich. Występujący wysoki poziom preferencji za przynależność do grupy MSP rekompensuje w całości fakt nie posiadania certyfikatu ISO 14000 lub ISO 9000.

**Warunki dostępu sektora MSP do instrumentu „dotacje na inwestycje” są zróżnicowane dla poszczególnych schematów oraz kategorii przedsiębiorstw. Generalnie im firma mniejsza, tym ma trudniejszy dostęp do środków. Firmy mikro są tu w szczególnie trudnej sytuacji. Spośród 3 schematów „dotacji na inwestycje” najmniej korzystne warunki dla wszystkich podmiotów MSP występując w schemacie 2.2.1. Schemat 2.3 charakteryzuje przewaga kryteriów neutralnych, a także występowanie lekkich preferencji dla firm średnich. Najkorzystniej, z punktu widzenia analizowanych zapisów w dokumentach programowych, wypada schemat 2.4, który premiuje fakt przynależności do sektora MSP.**

**Zaś w oczywisty sposób fakt przynależności do MSP najbardziej premiuje schemat 2.3, bo już na poziomie kryterium podmiotowego nie dopuszcza dużych przedsiębiorstw do dofinansowania w ramach tego działania.**

### 2.3.1.2 Dotacje na usługi

Szczegółowe wyniki analizy warunków dostępu do środków w schematach na usługi doradcze zaprezentowane są w tabelach nr 16-19 w rozdziale 1.2.2. w załącznikach do raportu.

#### DZIAŁANIE 1.4.1 ORAZ 1.4.4

##### Beneficjenci (kryterium podmiotowe)

Kryterium: Centra Zaawansowanych Technologii (przedsiębiorstwa lub grupy przedsiębiorstw bez względu na wielkość wchodzące w skład konsorcjów reprezentowanych przez CZT).

*Ocena: „neutralna”.*

W ramach poddziałania 1.4.4 jako Beneficjent określone zostały Centra Zaawansowanych Technologii (CZT). CZT to grupy składające się z jednostek badawczo-rozwojowych i/lub przedsiębiorstw, spełniające odpowiednie wymogi i zaakceptowane przez KBN. Posiadanie statusu CZT uprawnia do złożenia wniosku o dofinansowanie w ramach schematu 1.4.4. w imieniu podmiotów wchodzących w skład CZT, które stworzyły konsorcjum w celu realizacji wspólnego projektu (nie muszą to być jednocześnie wszystkie podmioty tworzące CZT – jest to zależne od rodzaju projektu). Umowa o dofinansowanie podpisywana jest z koordynatorem konsorcjum w imieniu, którego złożyło wniosek CZT. Najczęściej jest nim jednostka badawczo-rozwojowa, ale może być nim także przedsiębiorstwo – zależy to od regulaminu CZT. Warto jednak zwrócić uwagę, że współpraca przedsiębiorstw z jednostkami badawczo-rozwojowymi nie jest mocną stroną sektora MSP – jedynie niecałe 9% MSP ogółem współpracuje z JBR.<sup>90</sup> W przypadku przedsiębiorstw mikro wartość ta jest marginalna (2%)<sup>91</sup>.

Analiza struktury członkowskiej 19 z 26 istniejących CZT wykazała, że w 5 przypadkach w ich skład nie wchodzi żadna firma, w 6 przypadkach odsetek firm – członków CZT zawiera się w przedziale 20-40% liczby podmiotów tworzących CZT, w 7 przypadkach odsetek ten zawiera się w przedziale 40-60%, a tylko w jednym przypadku jest wyższy niż 60%<sup>92</sup>.

Sposób dystrybucji środków finansowych otrzymanych w ramach wsparcia ze schematu 1.4.4 przez koordynatora uzależniony jest od ustaleń dokonanych pomiędzy członkami konsorcjum.

Potencjalnymi Beneficjentami schematu 1.4.4 ze strony przedsiębiorstw będą zatem podmioty posiadające wysoki potencjał innowacyjny i zdecydowanie należące do sektorów wzrostu.

<sup>90</sup> Żołnierski A., *Potencjał innowacyjny polskich MSP*, PARP, Warszawa 2005, s. 33.

<sup>91</sup> Żołnierski A., *Innowacyjność polskich mikroprzedsiębiorstw*, PARP, Warszawa 2005, s. 29.

<sup>92</sup> analiza nie obejmowała badania struktury wielkości firm wchodzących w skład CZT.

## Projekty (kryterium przedmiotowe)

Kryterium: projekty celowe w zakresie badań przemysłowych i przedkonkurencyjnych związane z wprowadzaniem zaawansowanych technologii oraz BAT prowadzone we współpracy z instytucjami B+R oraz dotacja na projekty celowe wyłącznie z zakresu badań przemysłowych i przedkonkurencyjnych.

*Ocena: „wysoka dyskryminacja firm mikro i małych, dyskryminacja firm średnich”.*

17% spośród wszystkich istniejących obecnie mikroprzedsiębiorstw działa w sektorach wzrostowych, 2% mikroprzedsiębiorstw w różnej formie współpracuje z podmiotami typu JBR, wyższe uczelnie, instytuty itp., a 5,7% wszystkich firm mikro prowadzi własne prace badawcze<sup>93</sup>. Powyższe dane wskazują, że firmy mikro są praktycznie wyłączone z grona Beneficjentów schematów 1.4.1 i 1.4.4. Podobnie jest w przypadku przedsiębiorstw małych – jedynie 21% z nich należy do sektorów wzrostowych, przy czym 5% prowadzi działalność badawczo-rozwojową<sup>94</sup>. Sytuacja przedsiębiorstw średnich jest korzystniejsza – odsetek firm należących do sektorów wzrostowych wynosi 30%, a odsetek firm średnich prowadzących działalność badawczo-rozwojową – 14%.

Tak więc sposób określenia tematyki projektów podlegających dofinansowaniu w schemacie 1.4.1 i 1.4.4 posiada charakter dyskryminujący zarówno mikro, małe, jak i (w mniejszym stopniu), średnie przedsiębiorstwa.

## Kryteria oceny wniosku

Kryterium: trwałość w czasie, innowacyjny charakter, zapotrzebowanie rynku na efekt projektu, zaangażowanie partnerów (punkty 3.1. i 6.1., 3.3 i 6.3., ad. 3.9. i 6.9., 3.13 i 6.13 w tabeli).

*Ocena: „wysoka dyskryminacja firm mikro, dyskryminacja firm małych, preferencja firm średnich”.*

W przypadku kryteriów związanych z trwałością projektu (3.1. oraz 6.1), innowacyjnością projektu (3.3. i 6.3.), zapotrzebowaniem rynku na efekt projektu (3.9. i 6.9.) i zaangażowaniem partnerów<sup>95</sup> (3.13. oraz 6.13.), wartość przyznanych punktów uzależniona została od skali geograficznej (zasięgu) problemu, którego rozwiązanie ma być objęte wsparciem.

Najniższa ocena przyznawana została projektom rozwiązującym problemy w zakresie jednej firmy, najwyższa – problemy o skali ogólnokrajowej/międzynarodowej. Powoduje to dyskryminowanie przedsiębiorstw mikro z uwagi niewielką skalę działalności<sup>96</sup>. W przypadku firm małych i średnich brak jest szczegółowych danych, ale można postawić tezę, że wraz ze wzrostem wielkości przedsiębiorstwa, wzrasta szansa na wystąpienie (i rozwiązanie) problemów o większej skali geograficznej. Zatem w ramach omawianego kryterium zauważyć można wysoki poziom dyskryminacji w odniesieniu do firm mikro, niski poziom dyskryminacji w odniesieniu do firm małych oraz preferencję (niską) w odniesieniu do firm średnich.

<sup>93</sup> Żołnierski A., *Innowacyjność polskich mikroprzedsiębiorstw*, PARP, Warszawa 2005, s. 32.

<sup>94</sup> *Raport o stanie sektora MSP 2004- 2005*, PARP, Warszawa 2005, s. 40. Kategoria „przedsiębiorstwa małe” zawiera także „mikroprzedsiębiorstwa”.

<sup>95</sup> elementy związane z zaangażowaniem partnerów występuje także w innych schematach, przy czym ich konstrukcja powoduje, że przyjmują w nich charakter neutralny. W przypadku schematów 1.4.1 oraz 1.4.4 w kryterium „zaangażowanie partnerów” oceniane jest przede wszystkim podniesienie zasięgu oddziaływania firmy w wyniku realizacji projektu.

<sup>96</sup> Żołnierski A., *Innowacyjność polskich mikroprzedsiębiorstw*, PARP, Warszawa 2005, s. 37.

Kryterium: wkład własny.

*Ocena: „dyskryminacja”.*

Wartość oceny w kryterium została uzależniona od wysokości nadwyżki wkładu własnego Beneficjenta w projekt ponad minimalny wymagany wkład własny. Kryterium to miało dyskryminacyjny charakter, w szczególności w przypadku firm mikro i małych z uwagi na bariery finansowe utrudniające tym firmom nawiązanie współpracy z instytucjami naukowymi oraz we wdrażaniu innowacji. Od 26 kwietnia 2006 r. kryterium to zostało usunięte.

Kryterium: wpływ na podniesienie konkurencyjności przedsiębiorstw<sup>97</sup>.

*Ocena: „neutralna”.*

Kryterium dotyczące podniesienia konkurencyjności uzależnia przyznanie dodatkowych punktów od osiągnięcia efektów projektu w dziedzinie, która nie posiada związku z konkurencyjnością, a której przypisano znaczny udział punktowy w kryterium (4 z możliwych 10 punktów można było otrzymać za realizację projektu, który mógł przyczynić się do powstania nowej firmy/firm). Zatem wpływ kryterium na preferencje w odniesieniu do sektora MSP jest neutralny.

Kryterium: nowe miejsca pracy.

*Ocena: „wysoka dyskryminacja firm mikro, dyskryminacja firm małych, preferencja firm średnich”.*

Kryterium uzależnia liczbę przyznanych punktów od liczby nowoutworzonych, w oparciu o projekt, miejsc pracy. Przyrost badany jest w wartościach bezwzględnych (przyrost miejsc pracy o konkretną liczbę). Fakt zatrudnienia dodatkowego pracownika wiąże się ze znacznym obciążeniem finansowym w przypadku firmy mikro oraz z istotnym obciążeniem w przypadku firmy małej. W przypadku firmy średniej koszt ten nie stanowi obciążenia, którego nie mogłyby zrównoważyć ewentualne korzyści czerpane z efektów projektu.

#### **Podsumowanie oceny kryteriów dostępu dla firm mikro, małych i średnich dla schematów 1.4.1 i 1.4.4**

W schematach 1.4.1 oraz 1.4.4 sposób sformułowania części warunków dostępu do środków charakteryzuje się występowaniem różnego poziomu preferencji w odniesieniu do różnych kategorii firm należących do sektora MSP. Z punktu widzenia oceny preferencji najistotniejsze okazały się elementy: „rodzaje projektów” oraz „kryteria oceny merytorycznej”, natomiast element „Beneficjenci” miał neutralny charakter.

W przypadku przedsiębiorstw mikro, siedem analizowanych warunków dostępu posiadały charakter wysoce dyskryminujący. Pozostałe warunki posiadały charakter neutralny. Oznacza to niewielkie szanse na otrzymanie wsparcia.

W przypadku przedsiębiorstw małych, sześć analizowanych warunków dostępu posiadało charakter dyskryminujący w stopniu niskim, jeden – w stopniu wysokim. Pozostałe warunki posiadały charakter neutralny. Szanse na otrzymanie wsparcia należy ocenić na bardzo niskie.

<sup>97</sup> kryterium zostało omówione ze względu na fakt występowania, pomimo podobnej nazwy, różnic w jego konstrukcji pomiędzy kilkoma schematami.



W przypadku przedsiębiorstw średnich cztery z analizowanych warunków dostępu posiadały charakter preferujący te przedsiębiorstwa w stopniu niskim, natomiast trzy – dyskryminujący w stopniu niskim. Pozostałe warunki posiadały charakter neutralny. Przedsiębiorstwom średnim stworzono zatem umiarkowanie sprzyjające warunki do skorzystania ze środków finansowych w ramach schematu.

#### **SCHEMAT 2.1.**

##### **Beneficjenci (kryterium podmiotowe)**

Kryterium: mikroprzedsiębiorstwa działające dłużej niż 3 lata, mikroprzedsiębiorstwa oparte o technologie, małe przedsiębiorstwa, średnie przedsiębiorstwa.

*Ocena: „dyskryminacja firm mikro, wysoka preferencja firm małych i średnich”.*

Sposób sformułowania grup docelowych Beneficjentów wyklucza część istniejących mikroprzedsiębiorców z możliwości aplikowania o wsparcie (działających dłużej niż 3 lata i nie wykorzystujących wysokich technologii). To ograniczenie, dyskryminujące w przypadku przedsiębiorstw mikro, wynika z zasady komplementarności programów: firmy mikro nie spełniające powyższego kryterium mają możliwość korzystać z podobnego wsparcia w ramach działania 3.4 ZPORR. W przypadku przedsiębiorstw małych i średnich nie zostały wprowadzone żadne ograniczenia.

##### **Kryteria oceny wniosków**

Kryterium: wkład własny.

*Ocena: „dyskryminacja”.*

Wartość oceny w kryterium została uzależniona od oceny wysokości nadwyżki wkładu własnego Beneficjenta w projekt ponad minimalny wymagany wkład własny. Biorąc pod uwagę problem z pozyskaniem finansowania przez MSP na realizację projektów, kryterium to posiada charakter dyskryminujący sektor MSP w stopniu niskim. Od 26 kwietnia 2006 r. kryterium zostało usunięte.

Kryterium: poprawa konkurencyjności przedsiębiorstwa.

*Ocena: „wysoka dyskryminacja firm mikro, dyskryminacja firm małych, preferencja firm średnich”.*

Podobnie jak w przypadku schematu 2.3. ocena poprawy konkurencyjności uzależniona została od skali geograficznej efektu projektu. Zatem i tutaj można stwierdzić, że wysoki poziom dyskryminacji przedsiębiorstw mikro, niskim poziom dyskryminacji przedsiębiorstwa małych oraz niską preferencję w odniesieniu do firm średnich.

##### **Podsumowanie oceny kryteriów dostępu dla firm mikro, małych i średnich dla działania 2.1**

Sposób sformułowania warunków dotyczących „Beneficjentów” oraz „kryteriów oceny merytorycznej” mogą posiadać wpływ na preferencyjne bądź niepreferencyjne traktowanie podmiotów sektora MSP. W przypadku kategorii „rodzaje projektów” wpływ ten nie został stwierdzony.

W przypadku przedsiębiorstw mikro, trzy analizowane warunki dostępu posiadały charakter dyskryminujący (z czego jeden w stopniu wysokim, a dwa w niskim), pozostałe posiadały charakter neutralny. Jednym z warunków dyskryminujących jest sposób określenia Beneficjentów uprawnionych do wsparcia – pozostałe dwa odnoszą się do kryteriów oceny merytorycznej. Szanse otrzymania wsparcia są zatem niskie i występują głównie wśród firm mikro zbliżających się do górnych granic określonych w definicji.

W przypadku przedsiębiorstw małych, dwa analizowane warunki dostępu posiadały charakter dyskryminujący w stopniu niskim, jeden – wysoce preferencyjny, pozostałe – neutralny. Warunkiem o charakter preferencyjnym jest sposób określenia grup Beneficjentów uprawnionych do wsparcia. Umożliwia to aplikowanie każdej z firm spełniających kryteria określone w definicji dla przedsiębiorstw małych. Waga dwóch kryteriów o charakterze dyskryminującym sprawia, że dostęp przedsiębiorstw małych do środków schematu 2.1 jest utrudniony.

W przypadku przedsiębiorstw średnich, dwa analizowane warunki dostępu posiadały charakter preferencyjny (jeden w stopniu wysokim, jeden w niskim), jeden charakter dyskryminujący w stopniu niskim, a pozostałe neutralny. Sposób określenia grup Beneficjentów uprawnionych do wsparcia umożliwił aplikowanie przez każdą z firm spełniających kryteria definicji określone dla przedsiębiorstw średnich. Waga elementów preferencyjnych (w tym kryteriów oceny merytorycznej) sprawia, że przedsiębiorstwom średnim w wysokim stopniu umożliwiono skorzystanie ze środków schematu 2.1.

### **SCHEMAT 2.2.2.**

Przeprowadzona analiza wykazała, że warunki dostępu do środków istotne z punktu widzenia sformułowania wniosków (czyli posiadające charakter neutralny) są wspólne dla dofinansowania zarówno udziału w targach, jak i misjach. To spostrzeżenie pozwoliło na sformułowanie wspólnych uzasadnień i podsumowania.

#### **Kryteria oceny wniosków**

Kryterium: wkład własny.

*Ocena: "dyskryminacja".*

Wartość oceny w kryterium została uzależniona od oceny wysokości nadwyżki wkładu własnego Beneficjenta w projekt ponad minimalny wymagany wkład własny. Problem z pozyskaniem finansowania przez firmy z sektora MSP na realizację projektów sprawia, że kryterium ma charakter dyskryminujący. Od 26 kwietnia 2006 r. kryterium zostało usunięte.

Kryterium: ranga targów.

*Ocena: „wysoka preferencja”.*

Kryterium preferuje sektor MSP z uwagi na przyznawanie wyższych punktów za przynależności Beneficjenta do sektora MSP.

#### **Podsumowanie oceny kryteriów dostępu dla firm mikro, małych i średnich dla działania 2.2.2**

Przyznanie preferencji podmiotom MSP poprzez związanie wysokiej wagi punktowej z faktem ich wielkości wynagradza ewentualne straty poniesione w związku z brakiem

punktów za wkład własny. Zatem można stwierdzić, że sektorowi MSP w wysokim stopniu umożliwiono skorzystanie ze środków schematu 2.2.2.

**Warunki dostępu sektora MSP do instrumentu „dotacje na usługi” są zróżnicowane dla poszczególnych schematów oraz kategorii przedsiębiorstw. Stopień tego zróżnicowania jest mniejszy niż w przypadku „dotacji na inwestycje”, a generalnie ocena warunków dostępu do „dotacji na usługi” wypada korzystniej. Jedynie w przypadku schematów 1.4.1. i 1.4.4. można stwierdzić dyskryminacyjny charakter warunków dostępu w odniesieniu do firm mikro i małych. Schemat 2.1. zawiera niewiele elementów dyskryminujących firmy mikro i małe, ale daje również mocne preferencje w kryterium podmiotowym firmom małym średnim. Najlepiej wypada schemat 2.2.2. charakteryzujący się neutralnością kryteriów i premiowaniem faktu przynależności do sektora MSP.**

## **2.3.2. Analiza zróżnicowania aktywności i skuteczności przedsiębiorstw mikro, małych i średnich w ubieganiu się o środki SPO-WKP**

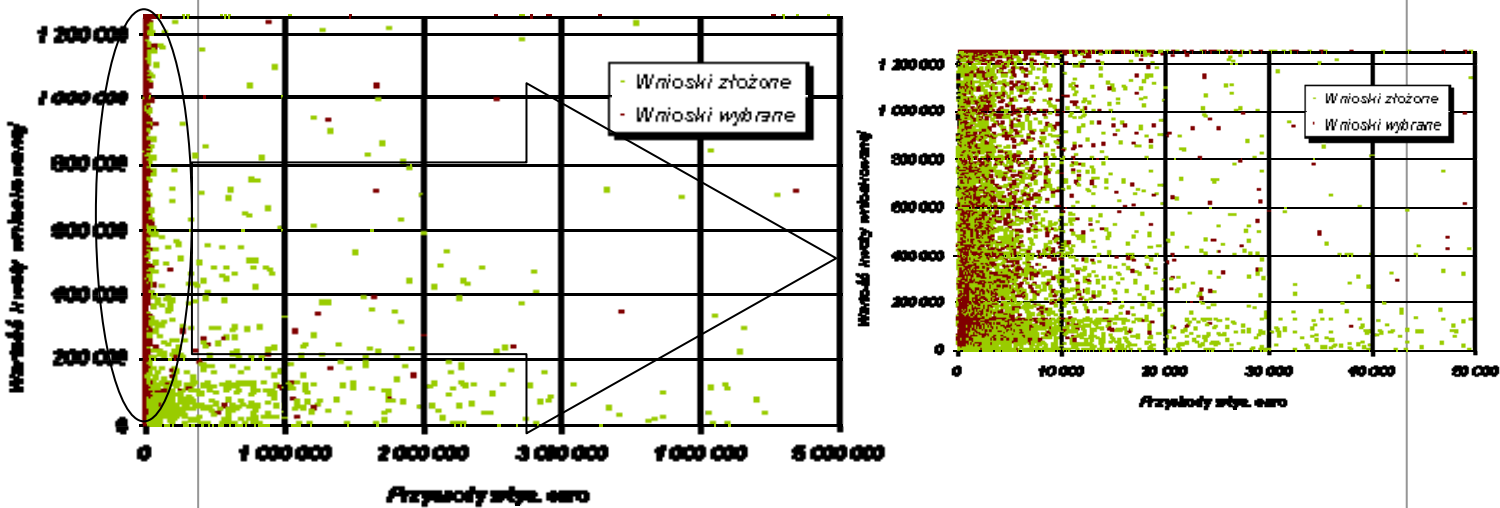
### **2.3.2.1 Zróżnicowanie aktywności mikro, małych i średnich przedsiębiorstw**

#### **PRÓG MINIMALNEJ WARTOŚCI INWESTYCJI**

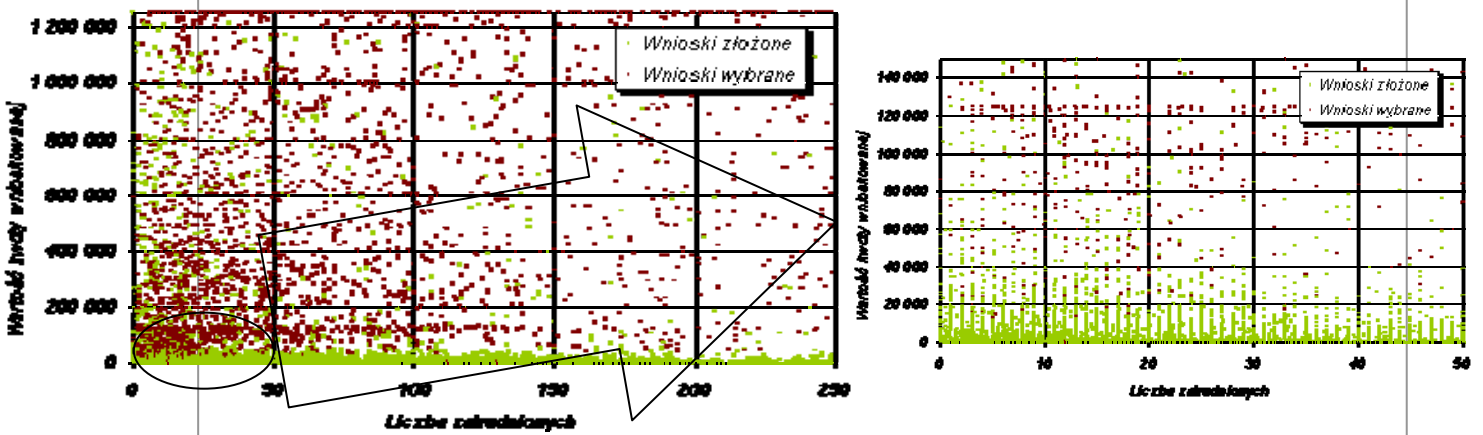
W schematach dotacji na inwestycje często programujący zakładają, że interwencją objęte będą wyłącznie projekty o pewnej założonej skali. Wynika to z woli koncentracji środków, a także czasem z przewidywanych możliwości wykonawczych przyszłych instytucji wdrażających. Dolna granica tej skali określana jest zwykle progiem minimalnej wartości dotacji, o jaką mogą ubiegać się Beneficjenci. Przyjęto, że jednym z kryteriów dostępu różnicujących dostęp do dotacji inwestycyjnych jest próg minimalnej wielkości dotacji. Założono bowiem, że im mniejsze jest przedsiębiorstwo tym mniejsze są jego zdolności do podejmowania dużych wysiłków inwestycyjnych. Może to być związane po pierwsze z wielkością obrotów przedsiębiorstwa (większe przedsiębiorstwa przeznaczają większe nakłady na inwestycje), po drugie z możliwością uzyskania środków na wkład własny (mniejsze firmy mają z reguły mniejszą zdolność kredytową i przez to mniejsze możliwości zaciągania większych kredytów), po trzecie z wiarygodnością finansową w oczach oceniających.

Na poniższym rysunku przedstawiono rozkład wartości składanych wniosków w funkcji obrotów wnioskodawcy w działaniu 2.3. Na kolejnym rysunku przedstawiono ten sam rozkład w funkcji wielkości zatrudnienia wnioskodawcy. Na rysunkach nie widać żadnej prawidłowości wiążącej wielkość wnioskodawcy z wartością dotacji, o którą się ubiega<sup>98</sup>. Można stąd wysnuć wniosek, że zawsze znajdują się wnioskodawcy, w każdej kategorii wielkości przedsiębiorstw, którzy złożą wniosek (i otrzymają dotacje) na inwestycje w całym możliwym zakresie dopuszczonym w danym schemacie dotacyjnym. Potwierdzają to dane o wnioskodawcach działania 2.2.1, gdzie o największa dotacje (80 mln zł) ubiegał się mikroprzedsiębiorca.

<sup>98</sup> brak zależności potwierdzają współczynniki korelacji wynoszące dla wartości wnioskowanej dotacji w funkcji obrotów i zatrudnienia odpowiednio 0,013 i 0,091.

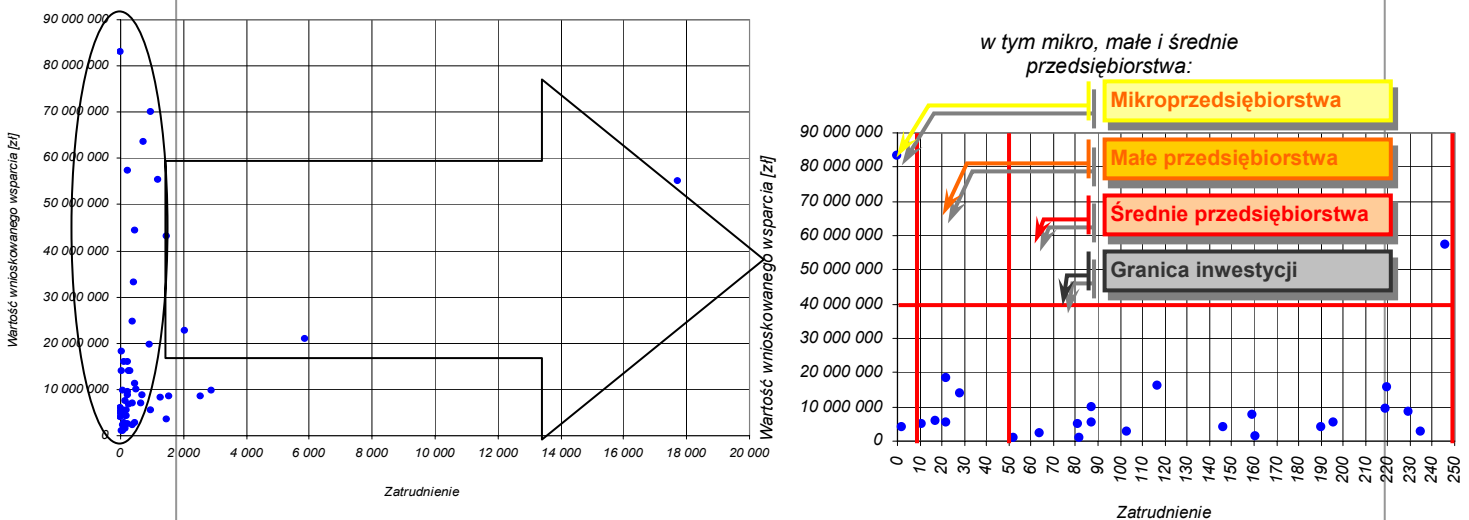


Rysunek 24. Zależność wartości kwoty złożonych i wybranych wniosków od przychodów ze sprzedaży wnioskodawców w działaniu 2.3 SPO-WKP [w tys. €].



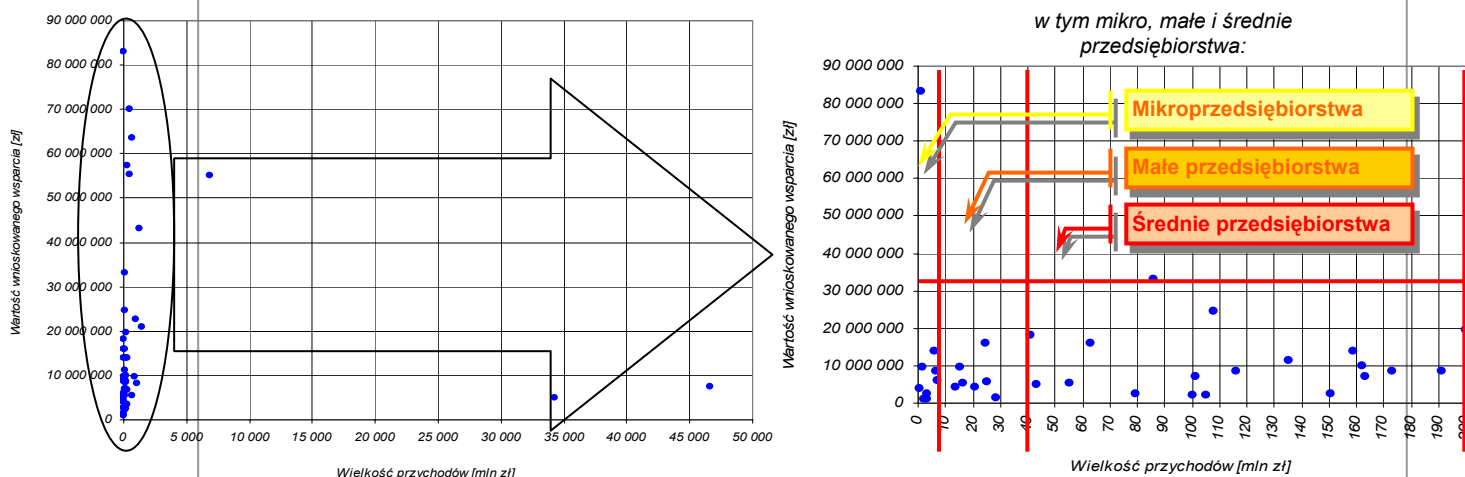
Rysunek 25. Zależność wartości kwoty wniosków złożonych i wybranych w działaniu 2.3 SPO-WKP od liczby zatrudnionych osób w przedsiębiorstwach.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PARP.



Rysunek 26. Zależność wartości kwoty wybranych projektów w działaniu 2.2.1 SPO-WKP od wielkości zatrudnienia u wnioskodawcy.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Gospodarki, Departamentu Wdrażania Programów.



**Rysunek 27. Zależność wartości kwoty wybranych projektów w działaniu 2.2.1 SPO-WKP od wielkości przychodów wnioskodawcy [w mln zł].**

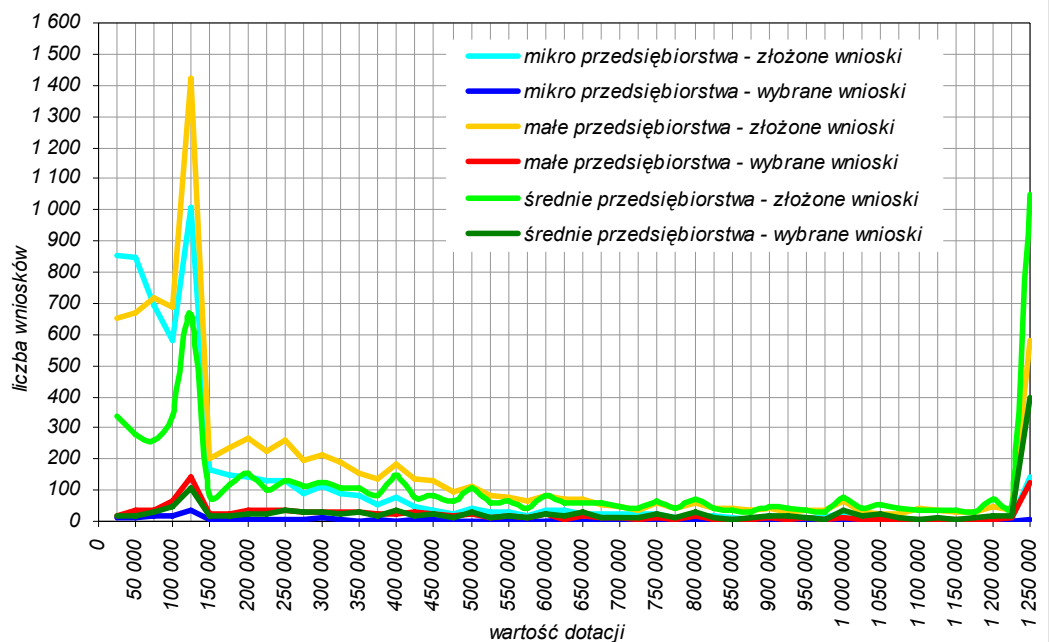
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Gospodarki, Departamentu Wdrażania Programów.

Ustalając jednak próg minimalnej wartości dotacji warto się zastanowić, dla jakiej części populacji przedsiębiorstw ten próg stanie się barierą dostępu do dotacji.

Na omawianych wcześniej wykresach widać obszary koncentracji – wydaje się, że przedsiębiorcy mikro i mali składają więcej wniosków na dotacje o mniejszych wartościach a przedsiębiorcy średni na dotacje o wyższej wartości. Kolejne rysunki pokazują rozkład liczby składanych wniosków, średnie wartości składanych wniosków i rozkład (skumulowany, względny) liczby składanych wniosków o określonej wartości w trzech grupach przedsiębiorstw: mikro, małych i średnich dla działania 2.3.

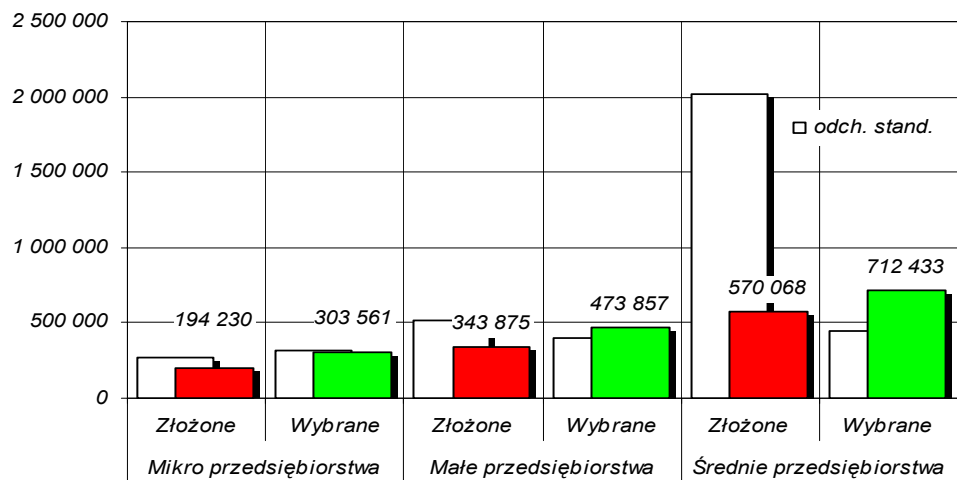
Analiza wartości wnioskowanych dotacji w grupie przedsiębiorstw mikro, małych i średnich w działaniu 2.3 pokazuje, że:

- ⇒ przedsiębiorstwa mikro i małe złożyły znacznie więcej wniosków niż przedsiębiorstwa średnie,
- ⇒ przedsiębiorstwa mikro i małe złożyły znacznie więcej wniosków na małe wartości dotacji niż przedsiębiorstwa średnie.



**Rysunek 28. Rozkład liczby wniosków złożonych i wybranych w działaniu 2.3 SPO-WKP w zależności od wartości dotacji i rodzaju wnioskodawcy.**

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PARP.



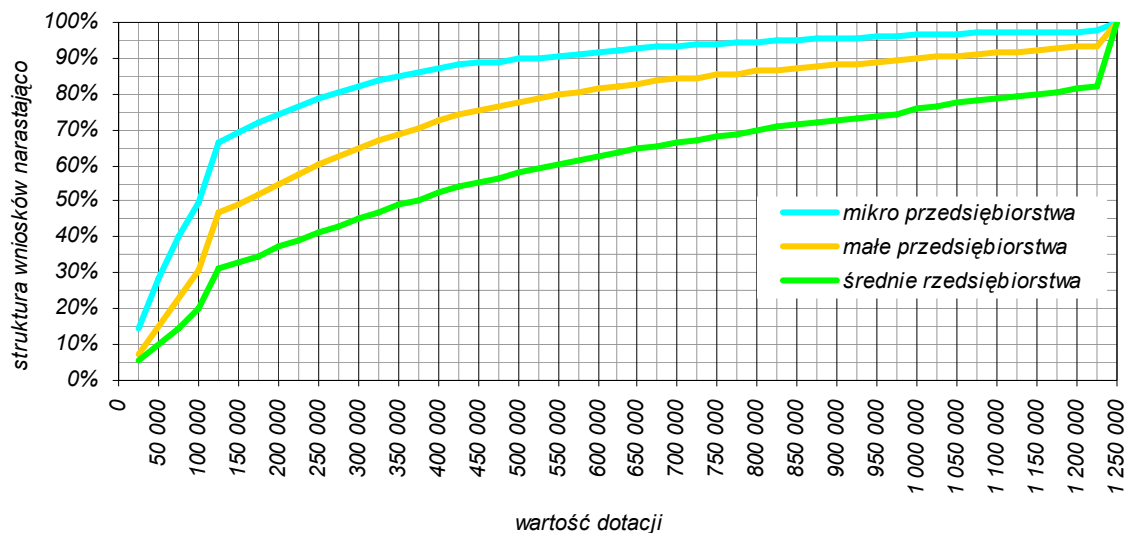
**Rysunek 29. Średnia wartość projektów składanych i wybieranych w działaniu 2.3 SPO-WKP w zależności od wielkości przedsiębiorstwa.**

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PARP.

Podobnie w przypadku działania 2.2.1. Największy projekt realizował, co prawda mikroprzedsiębiorca (80 mln zł – dotacja wnioskowana, 42 mln zł – dotacja przyznana<sup>99</sup>), ale wartości pozostałych projektów wpisują się w zarysowaną powyżej zależność: mikro, małe i średnie firmy realizują średnio mniejsze wartościowo projekty (ok. 6-10 mln zł) niż firmy duże – tu wartość średniego dofinansowania wyniosła nieco ponad 20 mln zł.

<sup>99</sup> z wywiadu z tym Beneficjentem wynika jednak, że przyznanie dotacji na znacznie mniejszą kwotę było wynikiem nieprawidłowej oceny projektu.

Na wykresie pokazującym narastająco udział wniosków o danej wartości dotacji do liczby wszystkich wniosków złożonych do działania 2.3 przez przedsiębiorstwa należące do danej kategorii wielkości przedsiębiorstwa widać, że 20% średnich przedsiębiorstw złożyło wnioski na maksymalną wartość dotacji 1 250 tys. zł, podczas gdy w przypadku przedsiębiorstw małych 80% wniosków dotyczy dotacji mniejszej niż 600 tys. zł, a w przypadku przedsiębiorstw mikro 80% wniosków dotyczy dotacji mniejszej niż 250 tys. zł.



Rysunek 30. Udział liczby wniosków (narastająco) o danej wartości w całkowitej liczbie złożonych wniosków dla przedsiębiorstw mikro, małych i średnich w działaniu 2.3

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PARP.

Biorąc pod uwagę, że średnia wartość udziału dotacji w kosztach projektu w działaniu 2.3 wynosi 50%, można przyjąć, że bariery finansowe związane z wielkością planowanych inwestycji kształtują się na poziomie 600 tys. zł i 1 200 tys. zł, odpowiednio dla większości przedsiębiorstw mikro i małych. Może to świadczyć o barierach braku zasobów tych firm i wielkości ich potrzeb inwestycyjnych.

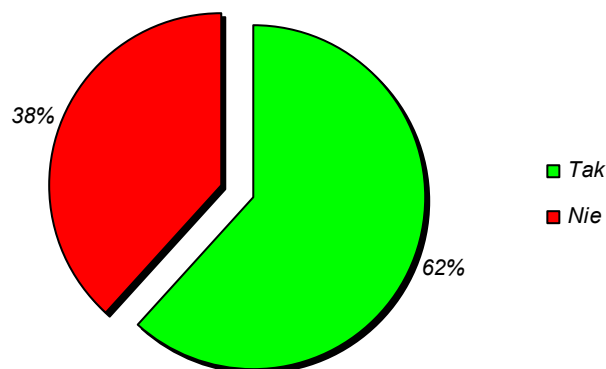
Należy o tym pamiętać definiując próg minimalnej dotacji w schemacie inwestycyjnym, którego Beneficjentem mają być przedsiębiorstwa mikro i małe. Proponowany próg minimalnej wartości dotacji w PO IG na poziomie 2 mln euro praktycznie wykluczy z udziału w tym programie przedsiębiorstwa mikro i małe, a także większość średnich.

#### OGRANICZENIE MAKSYMALNEJ WARTOŚCI DOTACJI

Maksymalna wartość dotacji jest instrumentem służącym zapobieganiu nierównomiernej dystrybucji środków dotacyjnych. W działaniu 2.3 przyjęto maksymalną wartość dotacji, o którą mogą się ubiegać przedsiębiorcy z sektora MSP na poziomie 1 250 tys. zł.

W analizie widać wzmożoną aktywność (wzrost liczby wniosków) dla maksymalnej dopuszczalnej w działaniu 2.3 wartości wnioskowanej dotacji. Taki znaczący wzrost zainteresowania wnioskodawców (ze wszystkich kategorii wielkości przedsiębiorstw) maksymalną wartością dotacji może świadczyć o tym, że MSP są potencjalnie zainteresowane większymi wartościami dotacji.

Potwierdzają to wyniki badania Beneficjentów:



**Rysunek 31. Rozkład odpowiedzi Beneficjentów na pytanie: „Czy kwota dotacji na inwestycje (maks. 1 250 000 zł) była dla Pana(i) wystarczająca?”**

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań własnych.

Potwierdzają to też pierwsze dane dotyczące konkursu w ramach działania 2.2.1, który został ogłoszony na nowych zasadach<sup>100</sup> w listopadzie 2006 przez PARP. Średnia wartość wnioskowanej dotacji we wszystkich województwach zbliżona jest do 2 600 tys. zł, czyli jest nieco ponad dwukrotnie wyższa od maksymalnej wartości dotacji w działaniu 2.3.

**Tabela 3. Liczba złożonych wniosków w dniu 31.01.2007, kwota wnioskowanego wsparcia i średnia kwota wnioskowanego wsparcia w ramach działania 2.2.1 SPO-WKP.**

województwo	liczba złożonych wniosków 31.01	kwota wnioskowanego wsparcia	średnia kwota wnioskowanego wsparcia
dolnośląskie	190	449 490 024,74	2 365 736,97
kujawsko-pomorskie	196	529 027 148,00	2 699 118,10
lubelskie	145	283 907 858,63	1 957 985,23
lubuskie	119	403 914 587,34	3 394 240,23
łódzkie	200	483 708 496,18	2 418 542,48
małopolskie	291	691 434 336,00	2 376 063,01
mazowieckie	330	412 000 000,00	1 248 484,85
opolskie	69	232 731 191,00	3 372 915,81
podkarpackie	211	425 674 147,60	2 017 413,02
podlaskie	140	366 704 098,97	2 619 314,99
pomorskie	136	324 698 353,24	2 387 487,89
śląskie	286	551 564 080,02	1 928 545,73
świętokrzyskie	79	233 326 053,44	2 953 494,35
warmińsko-mazurskie	131	479 747 165,16	3 662 192,10
wielkopolskie	306	721 192 808,97	2 356 839,25
zachodniopomorskie	99	334 517 847,05	3 378 968,15
<b>Razem</b>	<b>2 928</b>	<b>6 923 638 196,34</b>	<b>2 571 083,89</b>

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z PARP

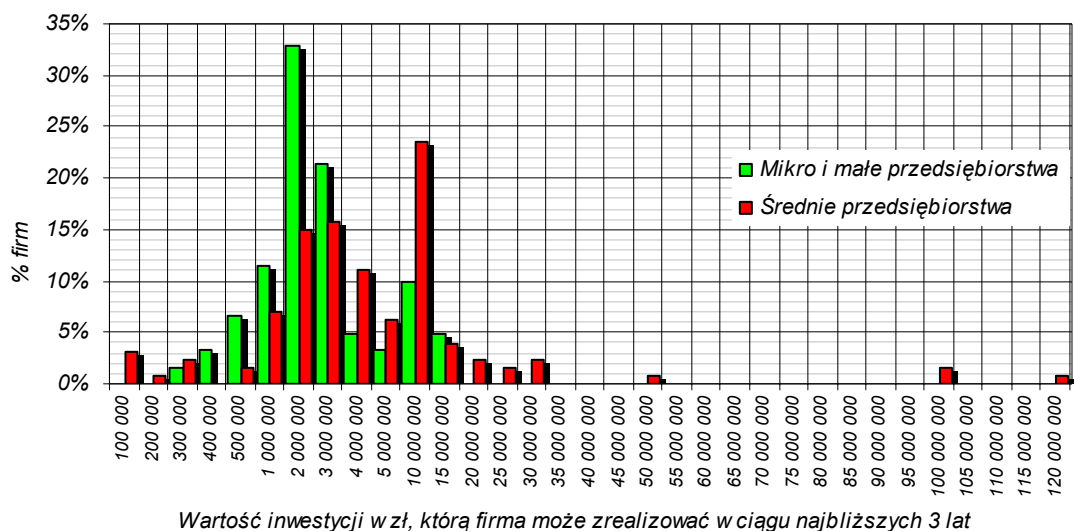
<sup>100</sup> dotacje dostępne wyłącznie dla firm z sektora MSP.



Największe zainteresowanie maksymalnymi wartościami dotacji w działaniu 2.3 wykazują w pierwszej kolejności przedsiębiorstwa średnie, następnie małe i mikro.

Zmienione zasady 2.2.1 ustalają minimalny próg dotacji na poziomie 500 tys. zł. Dane dotyczące struktury wielkości wnioskodawców w nowym 2.2.1 nie są jeszcze dostępne, ale na podstawie dotychczasowej dyskusji można łatwo przewidzieć, że Beneficjentami tego schematu będą w większości przedsiębiorstwa średnie.

Mając dostęp danych dotyczących wartości wszystkich wnioskowanych kwot można byłoby oszacować próg „zdolności” do realizowania dużych inwestycji dla większości średnich przedsiębiorstw w Polsce. Bazując na obliczonej wartości średniej dotacji (próba 2 928 wnioskodawców nowego 2.2.1) można zaryzykować twierdzenie, że około 50% średnich przedsiębiorstw w Polsce to potencjalni Beneficjenci schematu dotacji inwestycyjnych, którego próg minimalnej wartości dotacji zostałby ustalony na poziomie 2,6 mln zł. W tym kontekście próg minimalnej dotacji ustalony w PO IG 2 mln euro wydaje się barierą dostępu również dla średnich przedsiębiorstw. Potwierdzenie tego oszacowania możemy znaleźć w odpowiedziach przedsiębiorstw na badanie ankietowe. Na rysunku poniżej (Rysunek 32) pokazano rozkład odpowiedzi na pytanie o wartość inwestycji, którą firma ma zamiar zrealizować w ciągu najbliższych trzech lat. Widać, że mniej więcej połowa ankietowanych z firm średnich planuje inwestycje nie przekraczającą 3,5 mln zł.

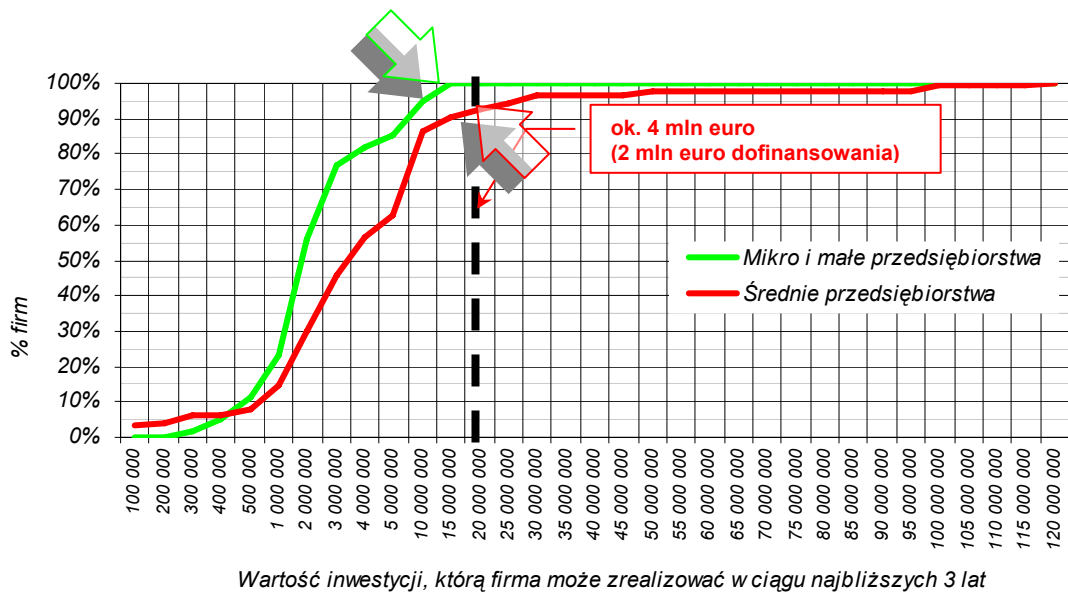


Wartość inwestycji w zł, którą firma może zrealizować w ciągu najbliższych 3 lat

**Rysunek 32. Udział procentowy Beneficjentów działania 2.3 deklarujących określoną wielkość planowanych inwestycji w ciągu najbliższych 3 lat [w zł].**

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań własnych.

Następny wykres pokazuje, że progowa wartość dotacji w PO IG (2 mln euro dotacji, co odpowiada mniej więcej 4 mln euro inwestycji) będzie **barierą dostępu** do dotacji dla w przybliżeniu 100% przedsiębiorstw mikro i małych i 93% przedsiębiorstw średnich biorących udział w działaniu 2.3. Pozostałe 7% średnich to (przy założeniu, że chodzi wyłącznie o przedsiębiorstwa średnie z sektorów wzrostowych (tabela 4, rozdział 2.3.2.5)) około 600 przedsiębiorstw w Polsce.



Rysunek 33. Udział procentowy (narastająco) Beneficjentów działania 2.3 deklarujących określoną wielkość planowanych inwestycji w ciągu najbliższych 3 lat.

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań własnych.

## ŹRÓDŁA FINANSOWANIA WKŁADU WŁASNEGO

Rozkład liczby złożonych wniosków w funkcji wartości wnioskowanej dotacji pokazuje znaczny przyrost liczby składanych wniosków dla wartości wnioskowanej dotacji 125 tys. zł (20% wszystkich wniosków złożono na dotację o wartości 125 tys. zł). Obserwowane zwiększone zainteresowanie tą wartością dotacji wiąże się z wymogiem uzyskania przez wnioskodawcę kredytu pomostowego<sup>101</sup>, który jest obligatoryjny dla ubiegających się o dotację powyżej 125 tys. zł.<sup>102</sup> Przedsiębiorcy sygnalizowali<sup>103</sup>, że warunek ten jest dla nich uciążliwy, ponieważ często dysponują środkami własnymi i nie muszą szukać wsparcia w postaci kredytu bankowego, który oznacza dodatkowe koszty. Sformułowanie takiego warunku powodowało ewidentnie nieracjonalne zachowania wnioskodawców, którzy prawdopodobnie wnioskowaliby o wyższe kwoty, gdyby taki warunek nie był sformułowany w dokumentach programowych.

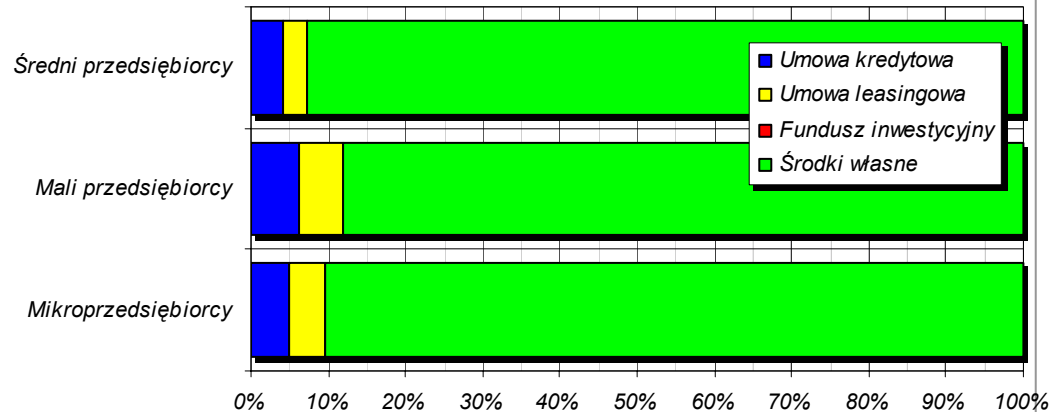
Wymóg brania kredytu stał się zatem nie tyle barierą uniemożliwiającą staranie się o środki z działania 2.3 SPO-WKP, ale barierą w racjonalnym wnioskowaniu o taką kwotę, która byłaby uzasadniona biznes planem przedsięwzięcia inwestycyjnego, a nie wymogiem formalnym schematu dotacyjnego.

<sup>101</sup> wsparcie w zakresie inwestycji przekraczające tę kwotę jest udzielane pod warunkiem, że Ostateczny Odbiorca (Beneficjent) sfinansuje inwestycję w części stanowiącej różnicę pomiędzy posiadanym wkładem własnym a wielkością wydatków kwalifikowanych projektu **kredytem**, środkami pieniężnymi pochodzącymi z **funduszu inwestycyjnego** lub z wykorzystaniem **leasingu**, chyba że przedstawi wiarygodne i rzetelne udokumentowanie, iż posiada środki własne na realizację projektu.

<sup>102</sup> od 26 kwietnia 2006 r. kwota ta wynosi 250 tys. zł (Rozp. Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 26 kwietnia 2006 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie przyjęcia Uzupelnienia Sektorowego Programu Operacyjnego Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw, lata 2004-2006).

<sup>103</sup> Ewaluacja uzupełniająca *Ocena funkcjonowania wdrażania SPO-WKP – identyfikacja barier i problemów organizacyjnych*, Grupa Doradcza Sienna na zlecenie Ministerstwa Gospodarki, 2005.

Wartość dotacji do 125 tys. zł:

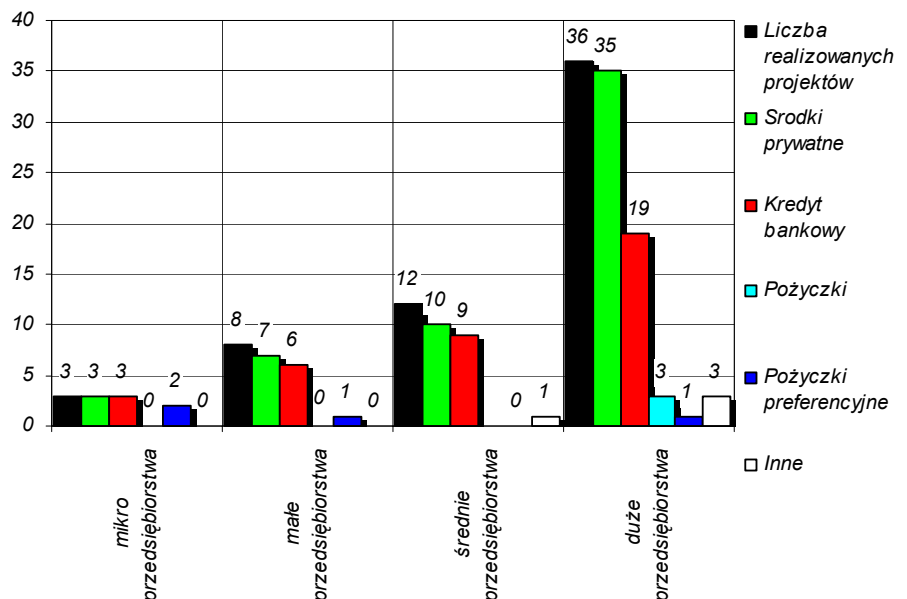


**Rysunek 34. Udział procentowy Beneficjentów działania 2.3 korzystających z różnych form finansowania wkładu własnego w podziale na kategorie przedsiębiorstw i wielkość dotacji (do 125 tys. zł).**

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z PARP.

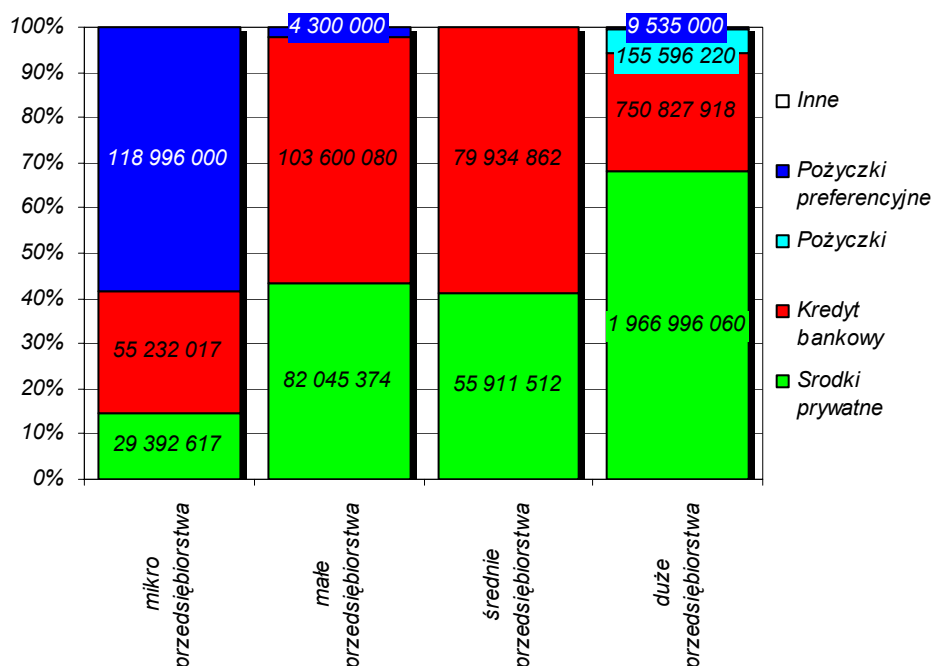
Z zestawienia wynika, że do progu 125 tys. zł Beneficjenci bez względu na wielkość korzystali z kredytów jedynie w 5% przypadków. Z analizy wynika również, że równie duża liczba przedsiębiorców decydowała się składać wnioski powyżej progu 125 tys. zł. Udział leasingu w grupie mniejszych projektów wynosił 2-5%, a w grupie większych projektów – 5-10%, co oznacza małe zainteresowanie Beneficjentów tym sposobem finansowania inwestycji.

W działaniu 2.2.1 sytuacja wygląda odmiennie. Z analizy struktury finansowania wkładu własnego w działaniu 2.2.1. wynika, że wkład własny jest mniej więcej w połowie pokrywany ze środków własnych przez przedsiębiorstwa małe i średnie, podczas gdy przedsiębiorstwa duże w niemal w 70% pokrywają wkład własny środkami własnymi. Przedsiębiorstwa mikro z kolei prawie 85% wkładu własnego finansują środkami zewnętrznymi, z czego 70% stanowią pożyczki preferencyjne.



**Rysunek 35. Liczba projektodawców korzystająca z różnych form finansowania wkładu własnego do projektów poddziałania 2.2.1 SPO-WKP.**

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Gospodarki, Departamentu Wdrażania Programów.



Rysunek 36. Struktura finansowania wkładu własnego projektów zakwalifikowanych do finansowania w poddziałaniu 2.2.1 SPO-WKP według wielkości projektodawców.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Gospodarki, Departamentu Wdrażania Programów.

Pozostali wnioskodawcy w zasadzie wyłącznie korzystają z kredytu bankowego. Wynikałoby stąd, że to firmy mikro będą głównym klientem instytucji finansowych dostarczających zewnętrznego finansowania. Wydaje się jednak, że w działaniu 2.2.1 dotacje otrzymały specyficzne przedsiębiorstwa mikro, które nie reprezentują typowego Beneficjenta firm tej wielkości (należy pamiętać, że realizowane są tylko 3 projekty mikroprzedsiębiorców). Warte zauważenia jest natomiast duży udział pożyczek preferencyjnych w finansowaniu wkładu własnego firm mikro, który może świadczyć o pewnym progu wiarygodności finansowej firm mikro dla przeciętnego banku. Należy to wziąć pod uwagę projektując system wsparcia (otoczenia biznesu) dla przedsiębiorstw tej wielkości, szczególnie, że w Regionalnych Programach Operacyjnych na lata 2007-2013 przewidziano dla nich duże środki.

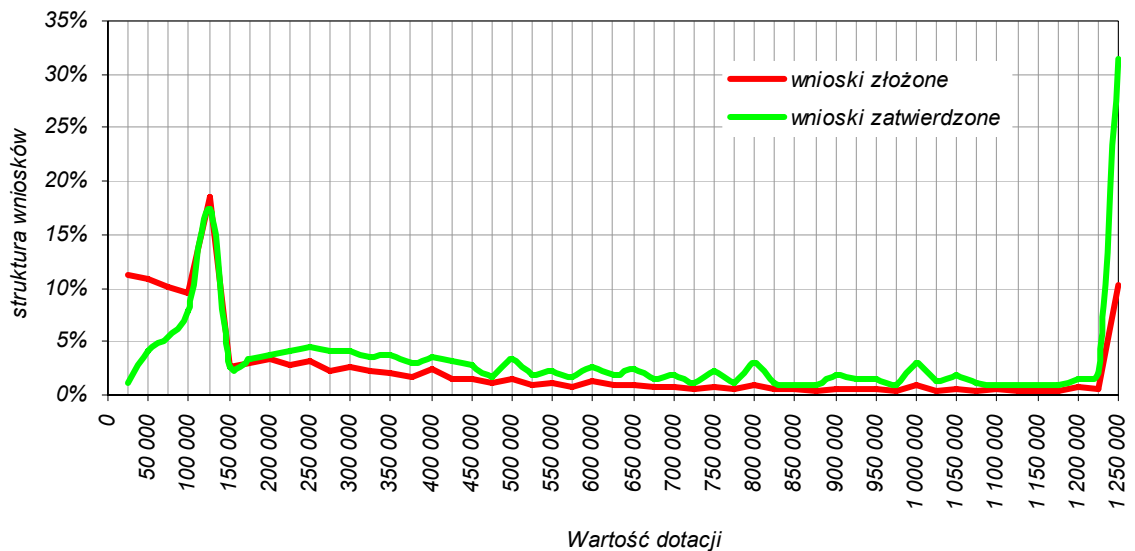
Dla przedsiębiorstw dużych finansowanie wkładu własnego odbywa przede wszystkim dzięki własnym zasobom kapitałowym (prawie 70%, czyli blisko 2 mld zł), a więc prawie 12 razy tyle ile pozostali projektodawcy razem. Duzi projektodawcy w większym stopniu niż inni są w stanie finansować inwestycje ze środków własnych, co jednocześnie zmniejsza ich trudności w zdobywaniu innych zewnętrznych form finansowania wkładu własnego (firmy takie starają się bowiem przeciętnie o stosunkowo mniejszy wartościowo kredyt lub pożyczkę).

### 2.3.2.2 Zróznicowanie skuteczności mikro, małych i średnich przedsiębiorstw

#### DOTACJE NA INWESTYCJE

Rozkład udziału procentowego projektów złożonych i wybranych w funkcji wartości wnioskowanej i przyznanej dotacji pokazuje dwa obszary koncentracji: wokół maksymalnej wartości dotacji (1 250 tys. zł) i wokół dotacji wyznaczającej próg

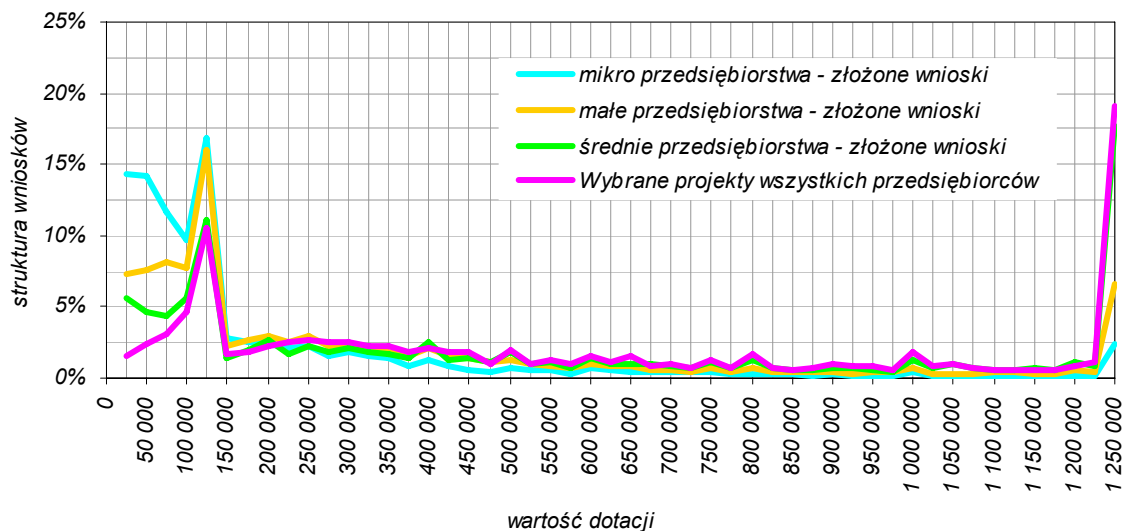
wymaganego kredytu bankowego do finansowania wkładu własnego wnioskodawcy. Nic w tym dziwnego, albowiem na te właśnie wartości złożono najwięcej wniosków. Jednak wyraźnie widać też, że wybierano wnioski na większą wartość dotacji. Udział wniosków złożonych na wartość maksymalną dotacji to ok. 10% wszystkich złożonych wniosków (krzywa czerwona), podczas gdy udział wniosków wybranych z tej puli to 30% wszystkich wybranych wniosków (krzywa zielona). Bardzo wyraźnie widać też, że nieskuteczni byli wnioskodawcy składający wnioski na dotacje w zakresie od 10 tys. zł do 100 tys. zł – krzywa reprezentująca wnioski wybrane znajduje się znacznie poniżej krzywej reprezentującej wnioski złożone.



**Rysunek 37. Rozkład liczby wniosków złożonych i zatwierdzonych w funkcji wartości dotacji [w zł] w działaniu 2.3 SPO-WKP**

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PARP.

Największą grupą Beneficjentów, których wnioski odrzucono to firmy mikro i małe, które złożyły najwięcej wniosków na małe dotacje.



**Rysunek 38. Rozkład liczby składanych i wybieranych projektów w poszczególnych kategoriach wielkości przedsiębiorstw w funkcji wartości dotacji [w zł] w działaniu 2.3 SPO-WKP.**

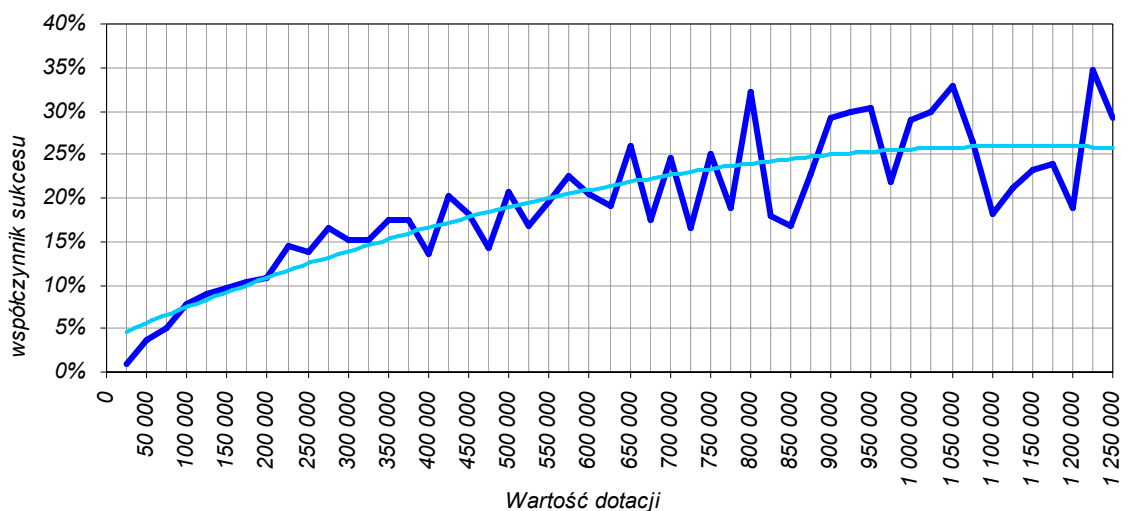
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PARP.

Najwięcej odpadło projektów mikroprzedsiębiorców (tych o najmniejszej wartości, których było jednocześnie najwięcej), natomiast najwięcej przyjęto projektów o najwyższej wartości (średnich projektodawców, których było w tym przedziale najwięcej).

Świadczyć to może o tym, że w procesie oceny i wyboru wniosków premiowane są wnioski na większe inwestycje, jako bardziej kompleksowe, o większym oddziaływaniu i wartości dodanej. Analiza skuteczność wnioskodawców w funkcji wartości wnioskowanej dotacji pokazuje, że takie zjawisko w istocie występuje. Widać, że skuteczność wnioskodawców rośnie wraz z wartością dotacji, o którą się ubiegają.

#### Definicja.

W niniejszej analizie **skuteczność przedsiębiorców w zdobywaniu dofinansowania** będzie rozumiana jako stosunek liczby projektów wybranych do dofinansowania do liczby projektów złożonych w odpowiednich kategoriach (np. skuteczność mikroprzedsiębiorców, skuteczność małych przedsiębiorców, przedsiębiorstw z terenów wiejskich, skuteczność firm z sektorów innowacyjnych itd.).

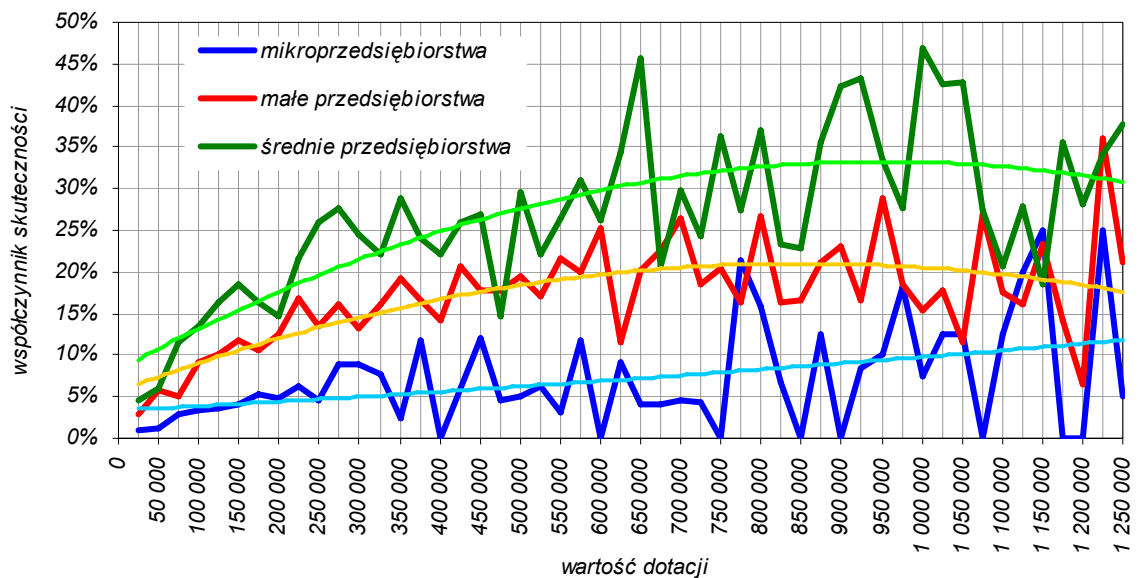


**Rysunek 39. Rozkład współczynnika sukcesu (udziału wniosków zatwierdzonych we wnioskach złożonych) w działaniu 2.3 SPO-WKP w podziale na wartość wniosków.**

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PARP.

Jednak analogiczna analiza w rozbiu na kategorie przedsiębiorców: mikro, małych i średnich pokazuje, że projekty średnich przedsiębiorców są częściej wybierane niż projekty małych przedsiębiorców, a te z kolei są częściej wybierane niż projekty mikroprzedsiębiorców.

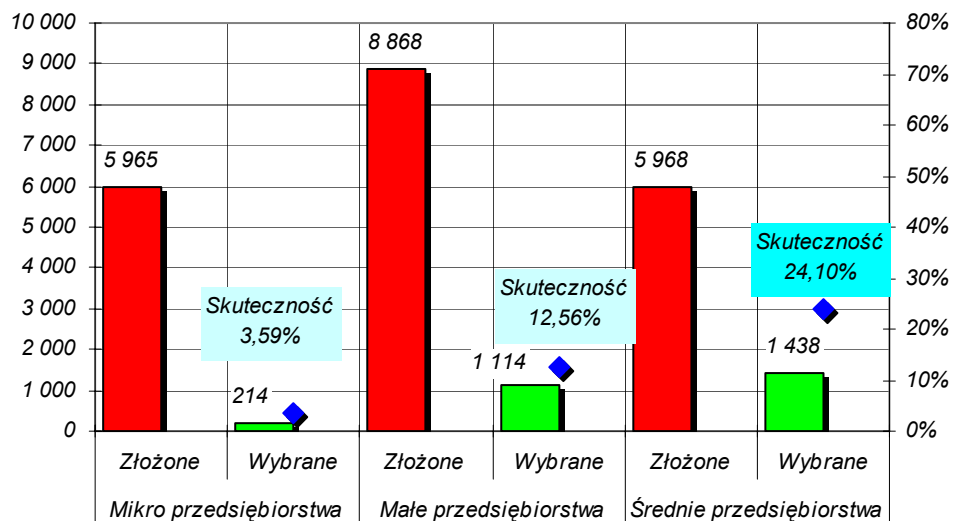
Można więc stwierdzić, że skuteczność średniego przedsiębiorcy jest zawsze większa niż małego i mikro bez względu na wielkość projektu. Podobnie jest z małym przedsiębiorcą, który prawie zawsze ma większe szanse na otrzymanie dotacji niż mikroprzedsiębiorca.



**Rysunek 40.** Rozkład współczynnika skuteczności w działaniu 2.3 SPO-WKP w zależności od wartości dotacji w podziale na rodzaje wnioskodawców.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PARP.

Z pewnym przybliżeniem na podstawie wykreślonych krzywych trendu można twierdzić, że w działaniu 2.3 SPO-WKP, w dotychczasowych rundach aplikacyjnych, skuteczność średnich przedsiębiorców jest zawsze (w całym zakresie wartości wnioskowanych dotacji) blisko dwukrotnie większa niż skuteczność małych przedsiębiorców i blisko sześciokrotnie większa niż skuteczność mikroprzedsiębiorców, Potwierdza zestawienie średniej skuteczności.

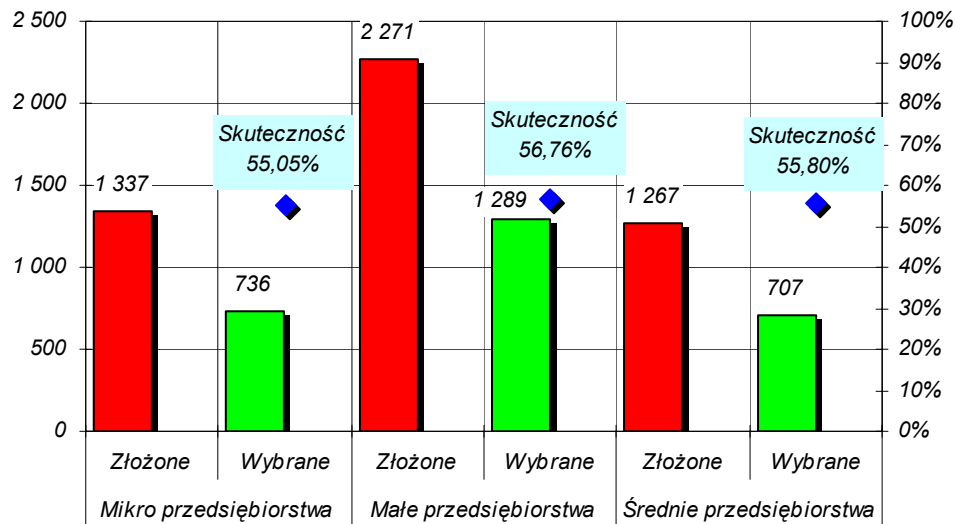


**Rysunek 41.** Liczba projektów złożonych i wybranych w zależności od wielkości przedsiębiorstwa w działaniu 2.3 SPO-WKP. Współczynnik wybranych projektów do złożonych (skuteczność).

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PARP.

## DOTACJE NA USŁUGI

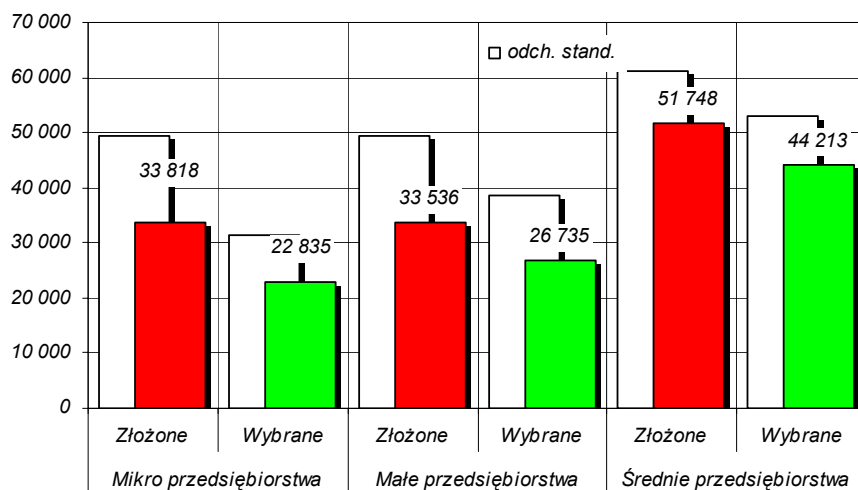
W działaniu 2.1 skuteczność wszystkich kategorii przedsiębiorstw jest prawie jednakowa i wynosi ok. 55%.



**Rysunek 42.** Liczba złożonych i wybranych oraz skuteczność aplikowania wg kategorii wielkości przedsiębiorstw: mikro, małe, średnie (działanie 2.1).

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PARP.

Największe wartościowo projekty (średnio) realizują przedsiębiorstwa średnie, najmniejsze przedsiębiorstwa mikro. Wartości średnie projektów wybranych są mniejsze niż wartości średnie projektów złożonych we wszystkich kategoriach wielkości przedsiębiorstw. Oznacza to, że w procesie wyboru projektów projekty większe rzadziej uzyskują wsparcie. Jest to tendencja odwrotna do obserwowanej w przypadku dotacji inwestycyjnych.



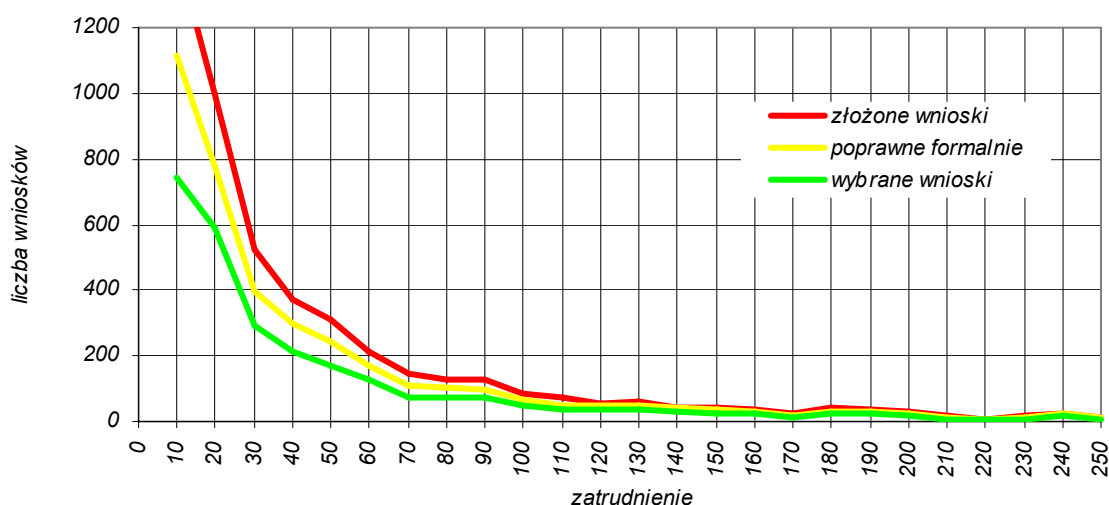
**Rysunek 43.** Średnie wartości (i odchylenia standardowe) projektów składanych i wybieranych przez przedsiębiorstwa mikro, małe, średnie (działanie 2.1).

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PARP.

Kolejny wykres pokazuje, że w procesie wyboru wniosków nie obserwuje się mechanizmów preferujących lub dyskryminujących wnioski składane przez przedsiębiorstwa różnej wielkości. Trzy krzywe reprezentujące liczbę wniosków



złożonych, ocenionych formalnie jako poprawne i wybranych przebiegają w przybliżeniu w podobny sposób. Potwierdza to wcześniejsze wnioski, że skuteczność wnioskodawców niezależnie od ich wielkości jest w przybliżeniu taka sama.



Rysunek 44. Liczba wniosków złożonych, poprawnych formalnie i wybranych w funkcji liczby zatrudnionych w przedsiębiorstwie wnioskodawcy (działanie 2.1).

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PARP.

Skuteczność przedsiębiorców w aplikowaniu o środki 2.1 wykazuje nieznaczną tendencję malejącą w funkcji wielkości wnioskowanej dotacji. Potwierdza to wcześniejszą obserwację o częstszym odrzucaniu procesie wyboru projektów większych.



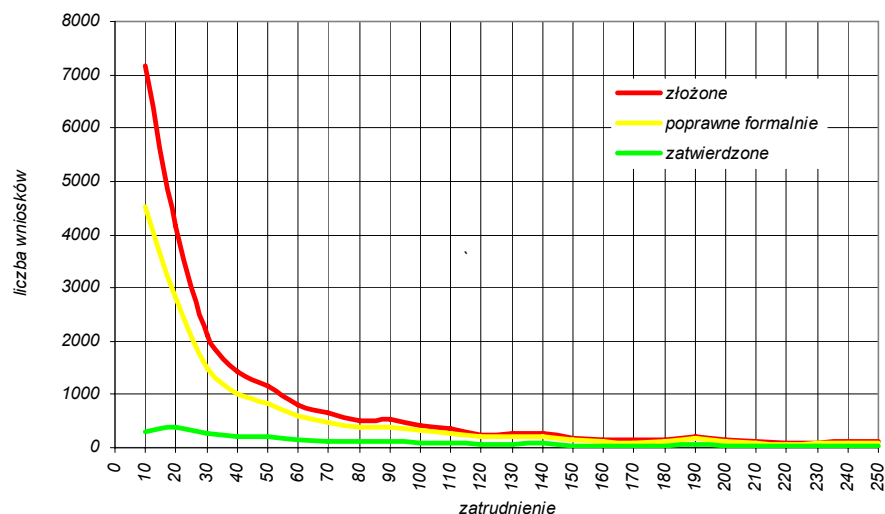
Rysunek 45. Skuteczność przedsiębiorstw mikro, małych i średnich w funkcji wielkości wnioskowanej dotacji (działanie 2.1).

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PARP.

### 2.3.2.3 Przyczyny niskiej skuteczności przedsiębiorstw mikro i małych

Warto jest – w związku z wnioskami z poprzedniego rozdziału – zastanowić się, co jest przyczyną tak niskiej skuteczności mikroprzedsiębiorców. Na rysunku poniżej pokazano rozkład liczby złożonych, poprawnych formalnie i wybranych wniosków do

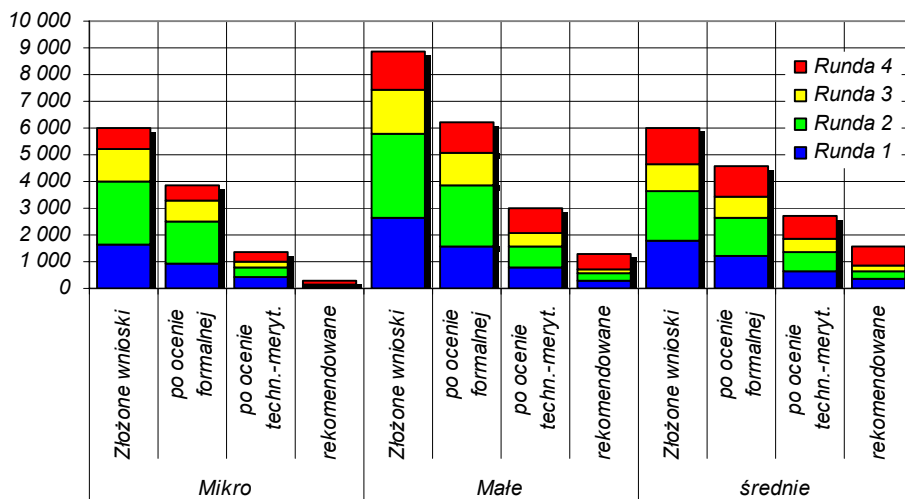
działania 2.3 w funkcji wielkości przedsiębiorstwa, charakteryzowanej liczbą zatrudnionych.



Rysunek 46. Rozkład liczby złożonych, poprawnych formalnie i zatwierdzonych wniosków w działaniu 2.3 SPO-WKP w zależności od wielkości zatrudnienia u wnioskodawców.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PARP.

Widać z niego, że odsetek wniosków odrzuconych na ocenie formalnej nie zależy praktycznie od wielkości przedsiębiorstwa. Oznacza to, że większość wniosków mikro i małych przedsiębiorstw była odrzucana w trakcie oceny techniczno-ekonomicznej i merytorycznej. Zatem należy dokładniej przeanalizować te dwa etapy oceny.



Rysunek 47. Zestawienie wniosków złożonych, ocenionych formalnie, techniczno-ekonomicznie i merytorycznie w działaniu 2.3 SPO-WKP w podziale na poszczególne rundy aplikacyjne.

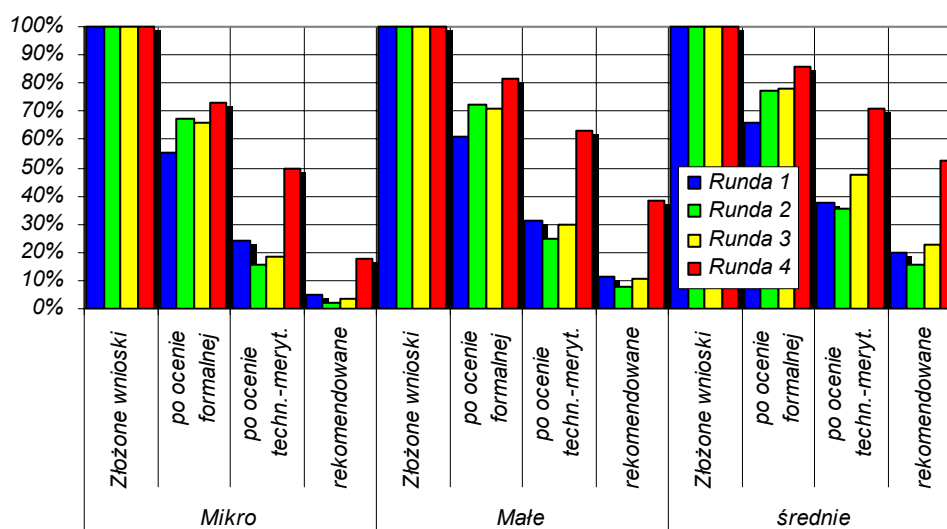
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PARP.

Zestawienie wniosków złożonych, ocenionych formalnie, techniczno-ekonomicznie i merytorycznie w działaniu 2.3 SPO-WKP w podziale na poszczególne rundy aplikacyjne pokazuje że:

- ⇒ wszystkie przedsiębiorstwa (a w szczególności małe i mikroprzedsiębiorstwa) w pierwszych dwóch rundach złożyły znacznie więcej wniosków (61-67%) niż dwóch pozostałych rundach, co świadczy być może o coraz lepszym (z upływem czasu) zrozumieniu wymagań stawianych projektom i co za tym idzie lepszemu

oszacowania swoich szans na uzyskanie dotacji w działaniu 2.3. Proces uczenia się wnioskodawców potwierdza, że skuteczność na wszystkich etapach oceny wniosków rośnie z rundy na rundę dla wszystkich kategorii przedsiębiorstw (szczególnie widać to w rundzie 4 w ocenie techniczno-ekonomicznej i merytorycznej);

- ⇒ dramatycznie niską skuteczność przedsiębiorstw mikro obserwujemy na etapie oceny techniczno-ekonomicznej – łącznie dla czterech rund aplikacyjnych 65% wniosków ocenionych jako poprawne formalnie (77% wszystkich złożonych) zostaje odrzuconych z powodu niewykonalności techniczno-ekonomicznej proponowanych projektów;
- ⇒ równie trudne do przejścia dla przedsiębiorstw mikro są kryteria merytoryczne – kolejne ok. 77% przedsiębiorstw mikro (95% złożonych) odpada na etapie oceny merytorycznej uzyskując niższe oceny od przedsiębiorstw małych i średnich;
- ⇒ ze 100% złożonych wniosków, odrzuconych podczas oceny techniczno-ekonomicznej i merytorycznej zostaje odpowiednio: 77% i 95% mikroprzedsiębiorców; 66% i 86% małych przedsiębiorców oraz 54% i 74% średnich przedsiębiorców.



**Rysunek 48. Zestawienie udziału wniosków złożonych, ocenionych formalnie, techniczno-ekonomicznie i merytorycznie we wnioskach złożonych w działaniu 2.3 SPO-WKP w podziale na poszczególne rundy aplikacyjne.**

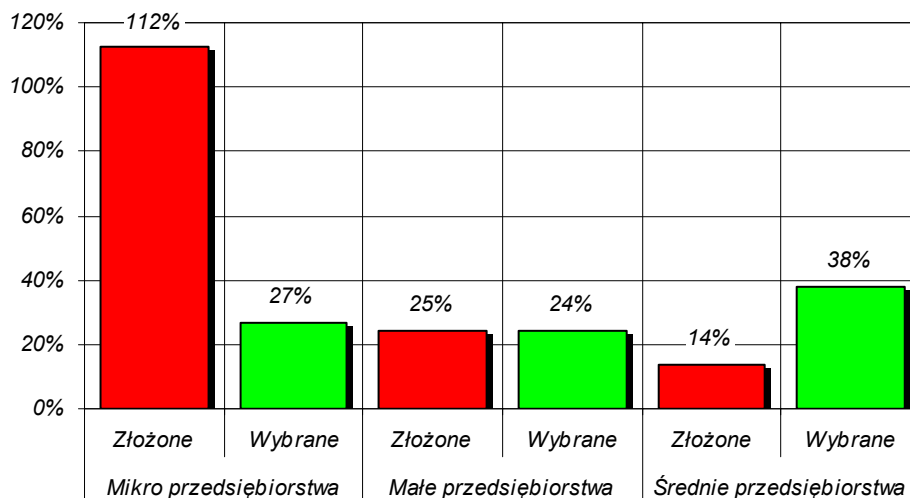
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PARP.

A zatem na słabą skuteczność mikroprzedsiębiorców składa się w niemal równym stopniu niska ocena wykonalności techniczno-ekonomicznej wniosku i niska ocena merytoryczna wniosku.

### OCENA TECHNICZNO-EKONOMICZNA WNIOSKU

Z wywiadów z przedstawicielami IW i grupy roboczej dokonującej oceny techniczno-ekonomicznej i merytorycznej wniosków wynika, że na etapie oceny techniczno-ekonomicznej wnioski przedsiębiorstw mikro odpadają z powodu niskiej wiarygodności projekcji finansowych dokonywanych we wnioskach. Przyczyną może być kondycja finansowa wnioskodawców – na poniższym wykresie zaprezentowano udział wartości wnioskowanej dotacji do wartości rocznych przychodów przedsiębiorstwa. Widać, że średnio mikroprzedsiębiorstwa mają najmniej korzystny wskaźnik: wnioskowana dotacja/przychody roczne (średnio 112%). Widać też, że wybierane były wnioski tych

mikroprzedsiębiorstw, które charakteryzowały się większymi dochodami w proporcji do wnioskowanej dotacji (średnio 27%).



**Rysunek 49. Udział dotacji w rocznych przychodach przedsiębiorstw wśród projektów złożonych i wybranych w działaniu 2.3 SPO-WKP w zależności od wielkości przedsiębiorstwa.**

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PARP.

Drugim powodem odrzucania wniosków mikroprzedsiębiorstw na etapie oceny techniczno-ekonomicznej sygnalizowanym w wywiadach była niezgodność celów projektu z celami działania 2.3. W praktyce oznaczało to, że projekty bywały „listą zakupów”, a nie logiczną i spójną całością, która prowadziła do osiągnięcia założonych celów. Było to charakterystyczne dla projektów mniejszych.

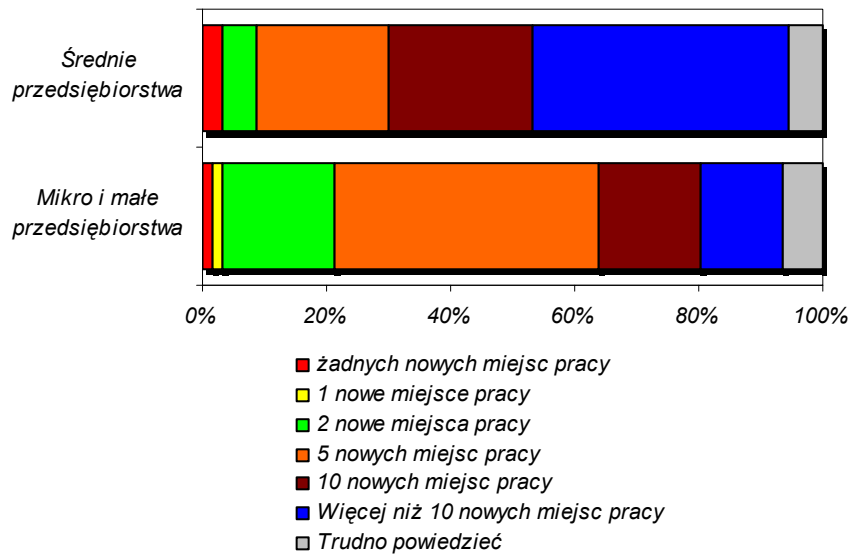
## OCENA MERYTORYCZNA WNIOSKU

Analiza kryteriów wyboru wniosków w ocenie merytorycznej w działaniu 2.3 pokazała, że niektóre kryteria są zorientowane na premiowanie szerszego oddziaływania projektu (zasięg międzynarodowy, czy krajowy) oraz najnowsze technologie. Zarówno zasięg oddziaływania projektu, jak i zakup nowych technologii wymaga wysokich nakładów inwestycyjnych. Stąd przypuszczamy, że kryteria oceny premiowały projekty o wyższych budżetach. Takie projekty, przy zachowaniu odpowiedniej wiarygodności finansowej, były częściej składane przez przedsiębiorstwa średnie niż małe i mikro.

Przedsiębiorstwa mikro i małe miały również trudności z konkurowaniem z przedsiębiorstwami średnimi w zakresie tworzenia nowych miejsc pracy. Przedsiębiorstwa średnie, zatrudniające kilkadziesiąt osób miały znacznie większe możliwości „kreatywnego” tworzenia nowych miejsc pracy (w wyniku wdrożenia dotowanej inwestycji, poprzez reorganizację wewnętrzną przedsiębiorstwa) niż przedsiębiorstwa mikro, których średni poziom zatrudnienia waha się w okolicy 1 etatu.

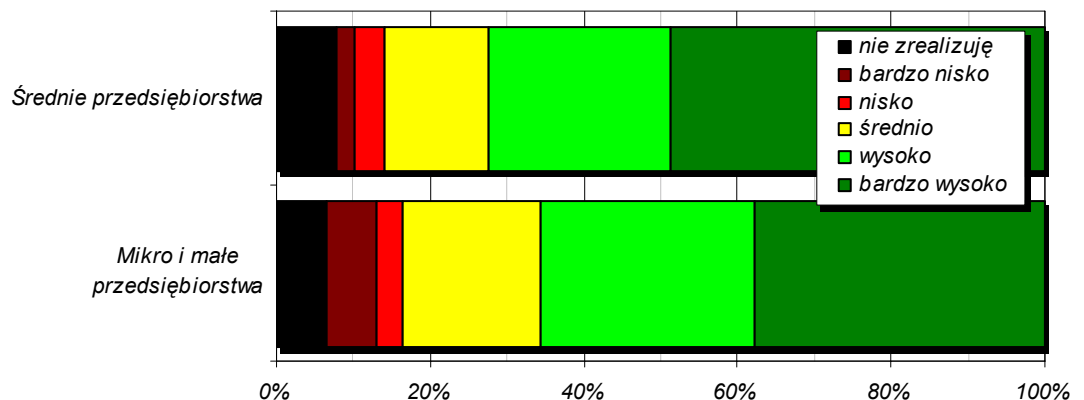
## OPINIE BENEFICJENTÓW DZIAŁANIA 2.3

Poniżej przedstawione zostały wyniki badań ankietowych, które pokazują deklarowaną przez ankietowanych potencjalną zdolność do wypełniania kryteriów o zbliżonym do tych użytych z działaniu 2.3 i 2.2.1 charakterze, przez przedsiębiorstwa z sektora MSP.



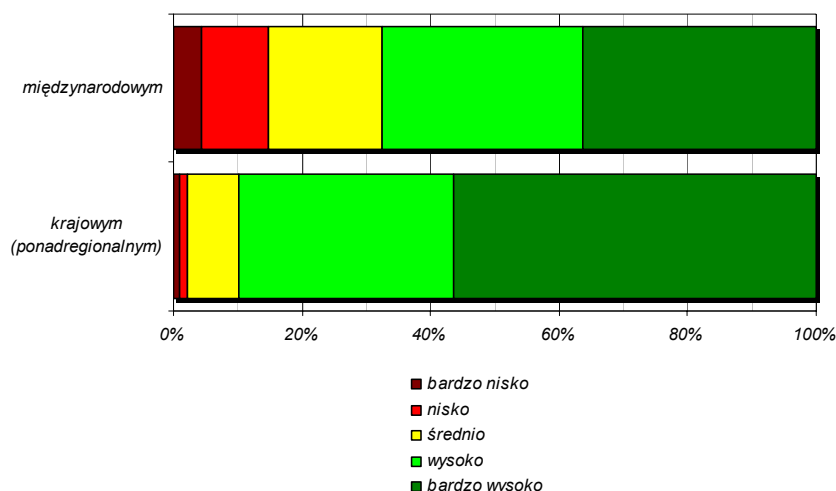
**Rysunek 50.** Rozkład odpowiedzi Beneficjentów na pytanie: „Zakładając, że otrzyma Pan(i) dotację na nową inwestycję w wysokości określonej powyżej, stworzenie ilu nowych miejsc pracy, które musiałyby być utrzymane w ciągu kolejnych 5 lat, gotów był(a)by Pan(i) zadeklarować?”

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań własnych.



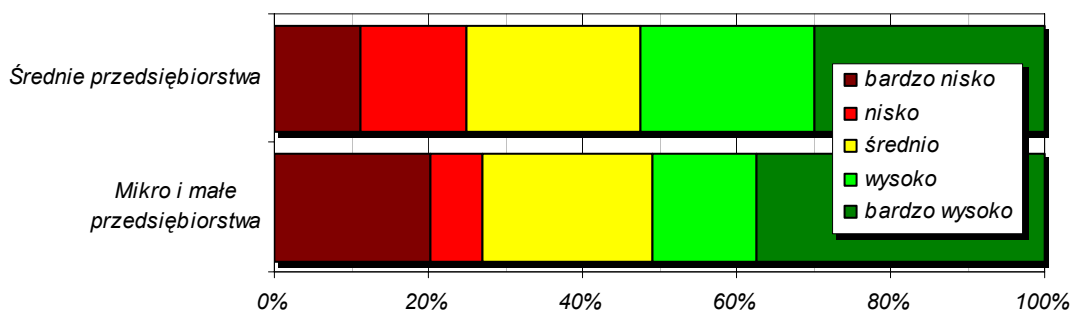
**Rysunek 51.** Rozkład odpowiedzi Beneficjentów na pytanie: „Jak Pan(i) ocenia szanse swojej firmy na to, że w ciągu najbliższych 3 lat zrealizuje inwestycję o charakterze innowacyjnym w skali, co najmniej regionalnej?”

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań własnych.



**Rysunek 52.** Rozkład odpowiedzi Beneficjentów na pytanie: „Jak Pan(i) ocenia szanse swojej firmy, że w ciągu najbliższych 3 lat jej produkty będą sprzedawane na rynku:”

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań własnych.



**Rysunek 53.** Rozkład odpowiedzi Beneficjentów na pytanie: „Zakładając, że dotacje są dostępne tylko dla firm realizujących inwestycje na zakup najnowszych technologii, które mają nie więcej niż 2 lata, jak Pan(i) ocenia szanse swojej firmy na realizację takiej inwestycji w ciągu najbliższych 3 lat?”

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań własnych.

Powyższe wykresy pokazują, że jakkolwiek przedsiębiorstwa MSP są optymistyczne na temat swojej zdolności konkurowania o dotacje w schematach stawiających podobne kryteria dostępu, co działanie 2.3 SPO-WKP, to jednak ten optymizm nie rozkłada się równomiernie. Kryteria, o które pytano respondentów to:

- ⇒ szansa na realizację w ciągu najbliższych 3 lat inwestycji o charakterze innowacyjnym w skali co najmniej regionalnej (mikro i małe – 66%<sup>104</sup>, średnie – 72%),
- ⇒ szansa na sprzedaż w ciągu najbliższych 3 lat produktów firmy na rynku krajowym (MŚP – 90%) i międzynarodowym (MŚP – 65%).

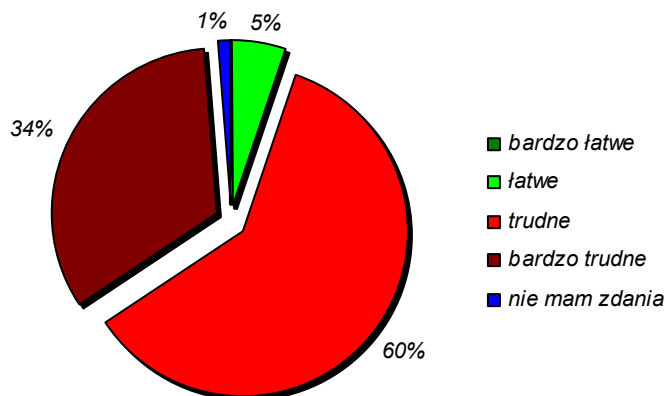
Zaskakujący jest rozkład odpowiedzi na dwa kolejne pytania dotyczące:

- ⇒ stworzenia i utrzymania w ciągu kolejnych 5 lat nowych miejsc pracy (2 nowe miejsca pracy deklaruje 18% mikro i małych przedsiębiorstw oraz 6% średnich),
- ⇒ zakup najnowszych technologii, które mają nie więcej niż 2 lata, deklaruje 51% mikro i małych firm oraz 52% średnich.

<sup>104</sup> odsetek oceniających swoje szanse jako wysokie i bardzo wysokie.

Barierami, które w zasadniczym stopniu mogą wpływać na skuteczność przedsiębiorców są także bariery wiedzy, umiejętności i zasobów.

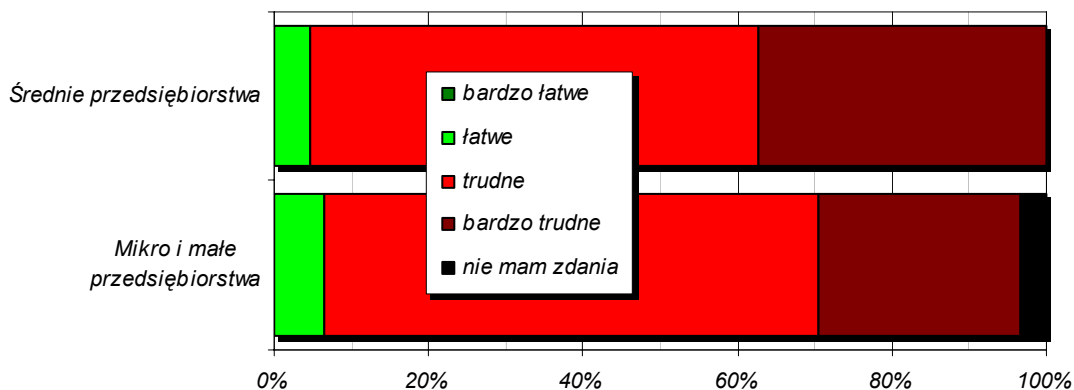
Odsetek badanych Beneficjentów, którzy uznali, że przygotowanie wniosku jest bardzo trudne wyniósł 34% a trudne aż 60%. Wskaźnik 94% jest bardzo alarmujący, z drugiej strony implikuje, dlaczego pomoc przekazywana Beneficjentowi w zakresie precyzyjnej i zrozumiałej informacji jest taka ważna. Tylko 5% z respondentów uznało przygotowanie wniosku za łatwe.



**Rysunek 54. Trudność przygotowania wniosku wg Beneficjenta.**

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań własnych.

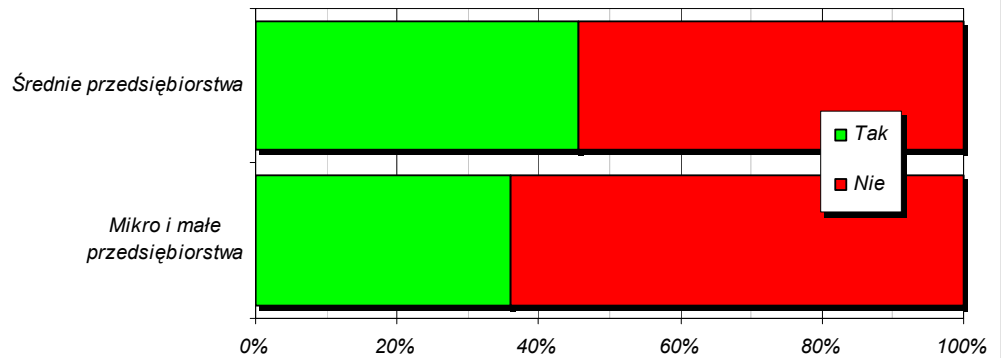
94% MSP uznało, że aplikacja jest trudna i bardzo trudna do przygotowania. Aż 37% średnich przedsiębiorców uznało wnioski za bardzo trudny (podkreślić należy, że respondenci należą do Beneficjentów działania 2.3, czyli tych, którzy odnieśli sukces w ubieganiu się o dotację).



**Rysunek 55. Trudność przygotowania wniosku wg Beneficjenta z przedsiębiorstwa mikro, małego i średniego.**

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań własnych.

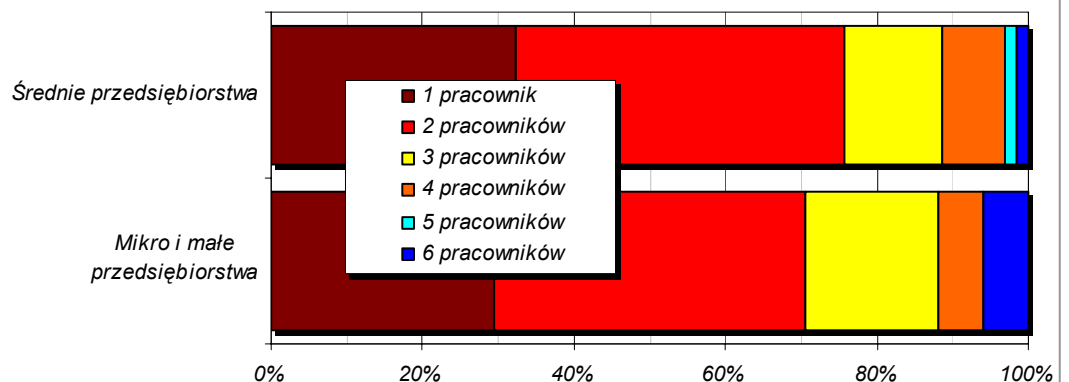
Powyższy wysoki odsetek średnich (ale także mikro i małych) przedsiębiorców, którzy mieli trudności może wynikać z faktu, że aż 46% (36% mikro i małych) z nich przygotowywało wnioski własnymi siłami, bezpośrednio zmagając się ze wszystkimi zawiłościami procedury aplikacyjnej.



**Rysunek 56.** Odpowiedź na pytanie: „Czy Beneficjent przygotowywał wniosek własnymi siłami?”

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań własnych.

Jak pokazuje rysunek poniżej najczęściej 2 pracowników zajmowało się przygotowywaniem wniosków (42% respondentów wskazało taką liczbę). Jednak w przypadku 31% badanych Beneficjentów tylko 1 pracownik pełnił te obowiązki. Jedynie 16% z respondentów oddelegowało do pracy nad wnioskiem aż 3 pracowników.



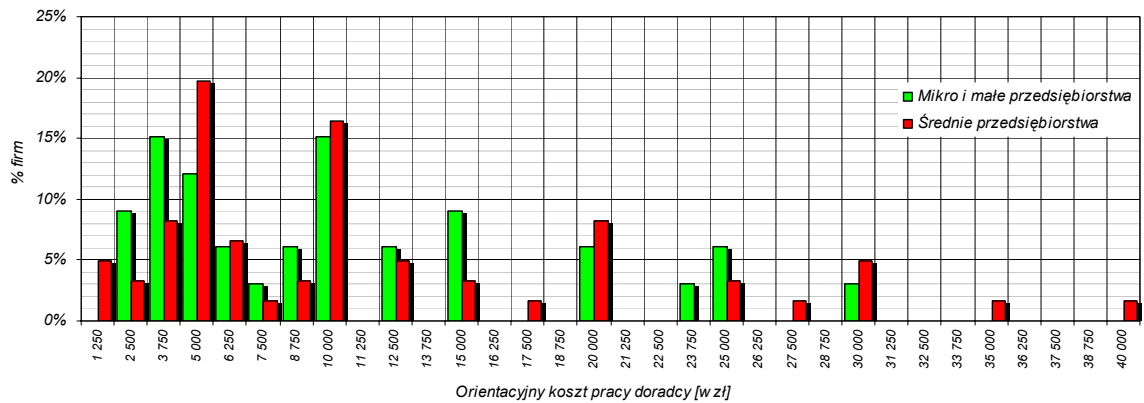
**Rysunek 57.** Liczba pracowników, którzy zajmowali się przygotowywaniem wniosku.

Źródło: opracowanie własne na

69% przedsiębiorców wykorzystywało dwóch i więcej pracowników do przygotowania wniosku. Konieczność dysponowania takimi zasobami jest istotną barierą dla mikroprzedsiębiorstw, które w mniejszym stopniu niż przedsiębiorstwa większe mogą sobie pozwolić na oddelegowanie 2 lub więcej pracowników do przygotowania wniosku.

Ważną kwestią dla przedsiębiorcy często warunkującą decyzję o składaniu był koszt usługi doradczej. Jak pokazuje Rysunek 58 średnie przedsiębiorstwa najczęściej poświęcały 5 i 10 tys. zł na usługi doradcze przy przygotowywaniu wniosków. Natomiast mikro i małe przedsiębiorstwa wydawały na ten cel najczęściej 3 750 zł, następnie 5 i 10 tys. zł.

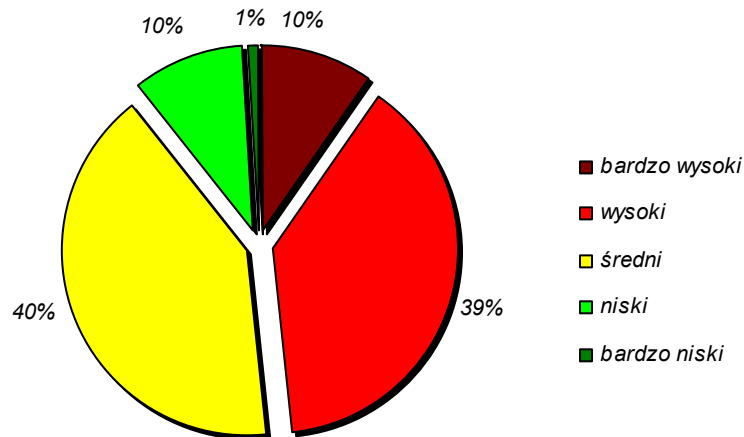




**Rysunek 58. Orientacyjny koszt pracy doradcy.**

Źródło: opracowanie własne na

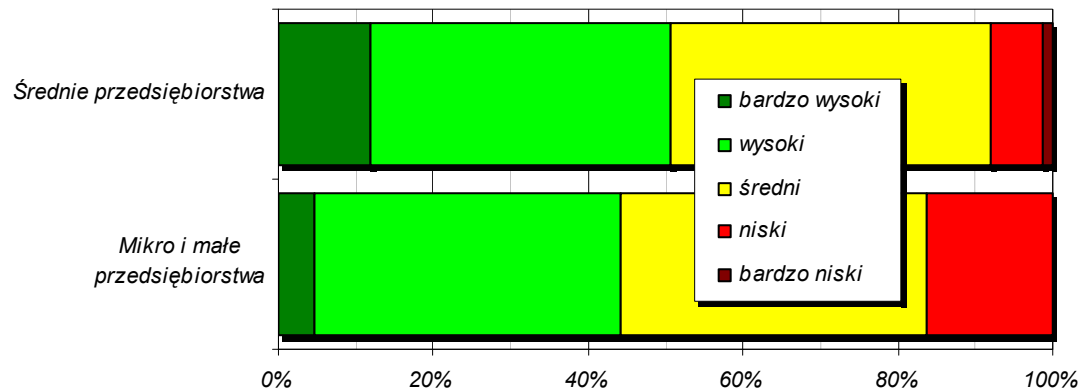
Koszt ten dla 39% badanych Beneficjentów był wysoki, jednocześnie zbliżony odsetek Beneficjentów (40%) uważa ten koszt za umiarkowany. Ten sam odsetek (10%) uznał, że koszt jest bardzo wysoki i niski.



**Rysunek 59. Ocena przez Beneficjenta kosztu doradcy zewnętrznego.**

Źródło: opracowanie własne na

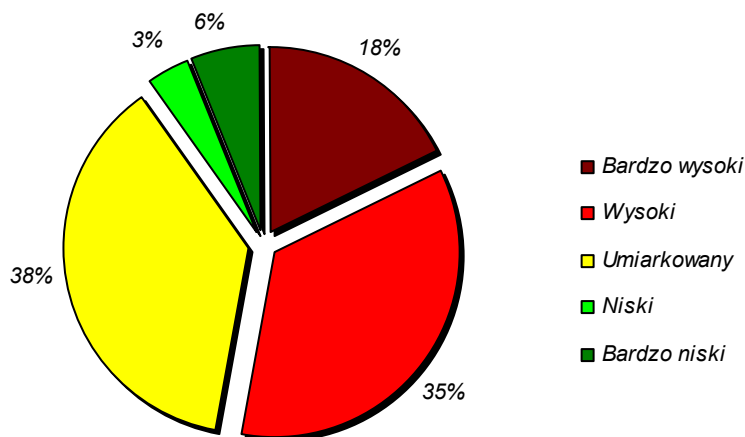
Zaskakujące, że odsetek mikro i małych przedsiębiorców, którzy wskazali na bardzo wysoki koszt doradców (niecałe 5%) był niższy niż w przypadku przedsiębiorstw średnich. Jednak biorąc pod uwagę fakt, że przede wszystkim to mikro i małe przedsiębiorstwa korzystały z pomocy doradców zewnętrznych (74%) można przypuszczać, że ocena kosztu wynikała z większego w tej materii doświadczenia małych firm oraz przyzwyczajenia do stosunkowo kosztownych usług doradczych.



**Rysunek 60. Ocena przez Beneficjenta kosztu doradcy zewnętrznego w podziale na mikro i małe oraz średnie przedsiębiorstwa.**

Źródło: opracowanie własne na

Zbliżona była ocena kosztu promesy bankowej przez badanego Beneficjenta. W tym przypadku zaobserwowano wyższy odsetek respondentów, dla których koszt ten był bardzo wysoki (18%). Dla 35% koszt promesy był wysoki a dla 38% umiarkowany.



**Rysunek 61. Ocena przez Beneficjenta kosztu promesy kredytowej.**

Źródło: opracowanie własne na

Opinie Beneficjentów potwierdziły istnienie barier, które wpłynęły na obniżenie skuteczności przedsiębiorców z kategorii firm mikro. Były to:

- ⇒ **bariery wiedzy i umiejętności** – zasadnicza trudność w przygotowaniu wniosku przez przedsiębiorcę, w szczególności mikroprzedsiębiorcę;
- ⇒ **bariery zasobów** – biorąc pod uwagę skomplikowanie wniosku i trudności z jego przygotowaniem zasoby ludzkie, jakimi dysponował przedsiębiorca aplikujący o dotację sprowadzały się najczęściej do jednej lub dwóch osób zajmujących się uzyskaniem dotacji;
- ⇒ **bariery finansowe** – koszt doradcy zewnętrznego, koszt promesy bankowej.

Bardzo istotny wydaje się, zatem wniosek dotyczący udzielenia maksymalnej pomocy Beneficjentowi poprzez kompetentne i precyzyjne informowanie, szkolenia, aby trudności przygotowania wniosku, chociaż w pewnym stopniu zniwelować.

Ocena niemal połowy badanych Beneficjentów (wskazująca na wysokie koszty doradców i promesy kredytowej) świadczy również o uciążliwych barierach, jakie musieli pokonać przedsiębiorcy, aby zwiększyć swą skuteczność w aplikowaniu o środki unijne.

#### 2.3.2.4 Aktywność i skuteczność a struktura gospodarcza przedsiębiorstw biorących udział w działaniu 2.3 SPO-WKP

Kryteria techniczno-ekonomiczne i merytoryczne w działaniu 2.3 są barierami dostępu przedsiębiorstw mikro i małych do dotacji inwestycyjnych. Dodatkowo bariery te wzmacniane są barierami zasobowymi (finanse i kadry), które zmniejszają szanse firm mikro i małych na uzyskanie dotacji na inwestycję. W efekcie głównymi Beneficjentami działania 2.3 SPO-WKP stały się firmy średnie.

Zachodzi więc pytanie: *czy takie właśnie były intencje programujących SPO-WKP?*

Zgodnie z dokumentami programowymi celem działania 2.3 jest zwiększenie konkurencyjności MSP prowadzących działalność na terenie Polski poprzez unowocześnienie ich oferty produktowej i technologicznej. Realizacja działania wynika z konieczności zwiększenia nakładów inwestycyjnych w przedsiębiorstwach usługowych i produkcyjnych w celu zmodernizowania ich niekonkurencyjnego i zdekapitalizowanego majątku.

Zasadnicze oczekiwane efekty realizacji Priorytetu II, w ramach którego realizowane jest działanie 2.3 to:

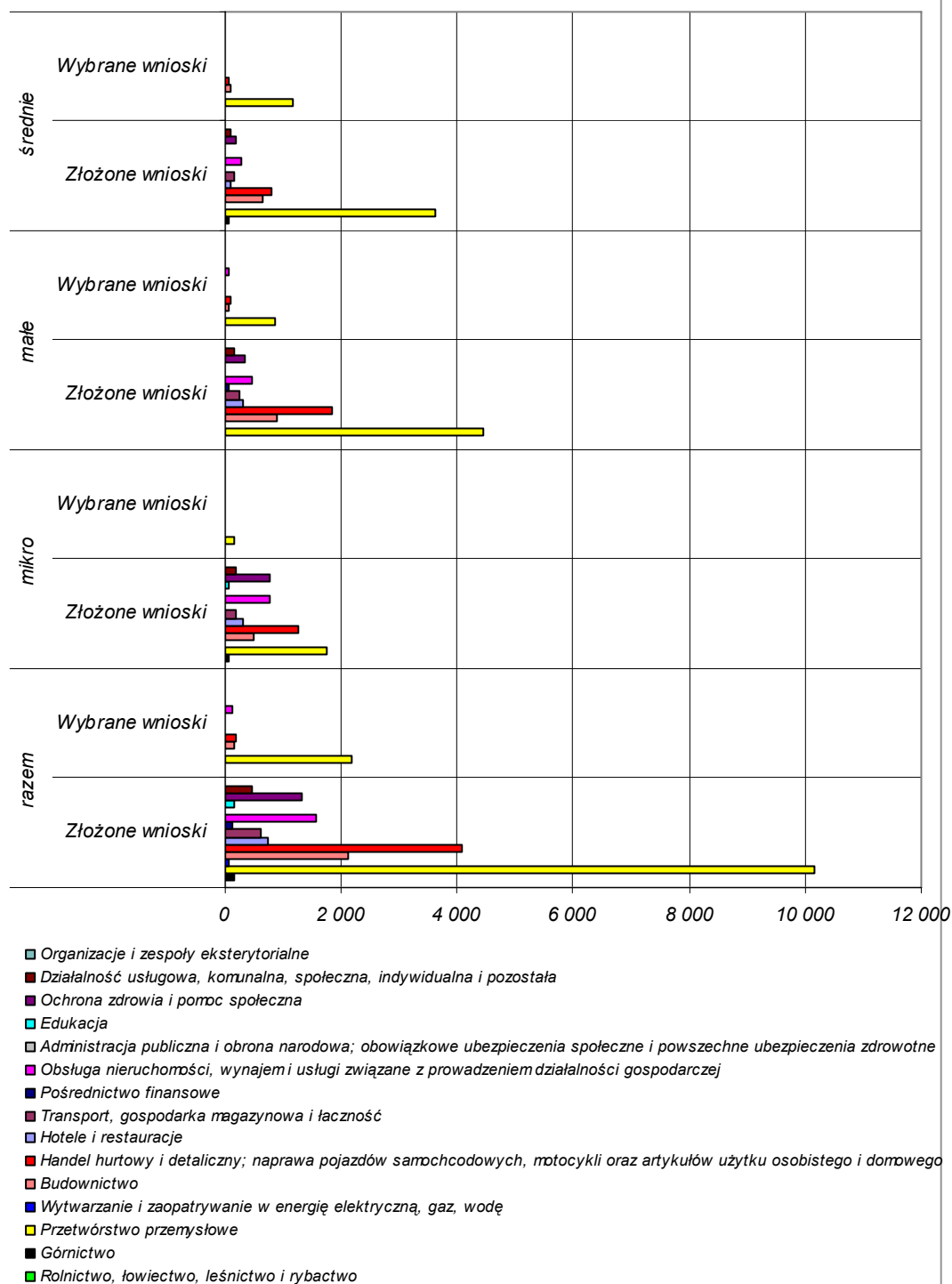
- ⇒ wzrost liczby nowych miejsc pracy, w szczególności w sektorach nowoczesnych,
- ⇒ zwiększenie liczby przedsiębiorstw korzystających z usług doradczych, w tym online,
- ⇒ wzrost liczby przedsiębiorstw innowacyjnych w sektorze produkcyjnym i usługowym,
- ⇒ wzrost udziału wartości sprzedaży wyrobów nowych i zmodernizowanych w wartości sprzedaży ogółem,
- ⇒ wzrost nakładów inwestycyjnych w gospodarce, w tym w sektorach nowoczesnych,
- ⇒ wzrost nakładów na działalność inwestycyjną w zakresie ochrony środowiska i BHP.

Z informacji tych i kryteriów podmiotowych wyłania się ogólny „portret” Beneficjenta działania 2.3. Jest to przedsiębiorstwo innowacyjne, usługowe lub produkcyjne, działające w sektorach nowoczesnych. Beneficjent działania 2.3 to małe lub średnie przedsiębiorstwo lub mikroprzedsiębiorstwo, działające na rynku dłużej niż 3 lata lub wykorzystujące nowe technologie.

W niniejszym rozdziale przeanalizowano strukturę gospodarczą wnioskodawców i Beneficjentów działania 2.3 w celu porównania jej z oczekiwanym „portretem” Beneficjenta tego działania.

Opis struktury gospodarczej analizowanych przedsiębiorstw bazował na podziale na główne sekcje PKD/EKD.

Wykres poniżej pokazuje liczebności projektów złożonych i wybranych w podziale na sekcje PKD/EKD.



**Rysunek 62. Nominalna liczba złożonych projektów w działaniu 2.3 SPO-WKP w zależności od wielkości przedsiębiorstwa i sektora EKD/PKD.**

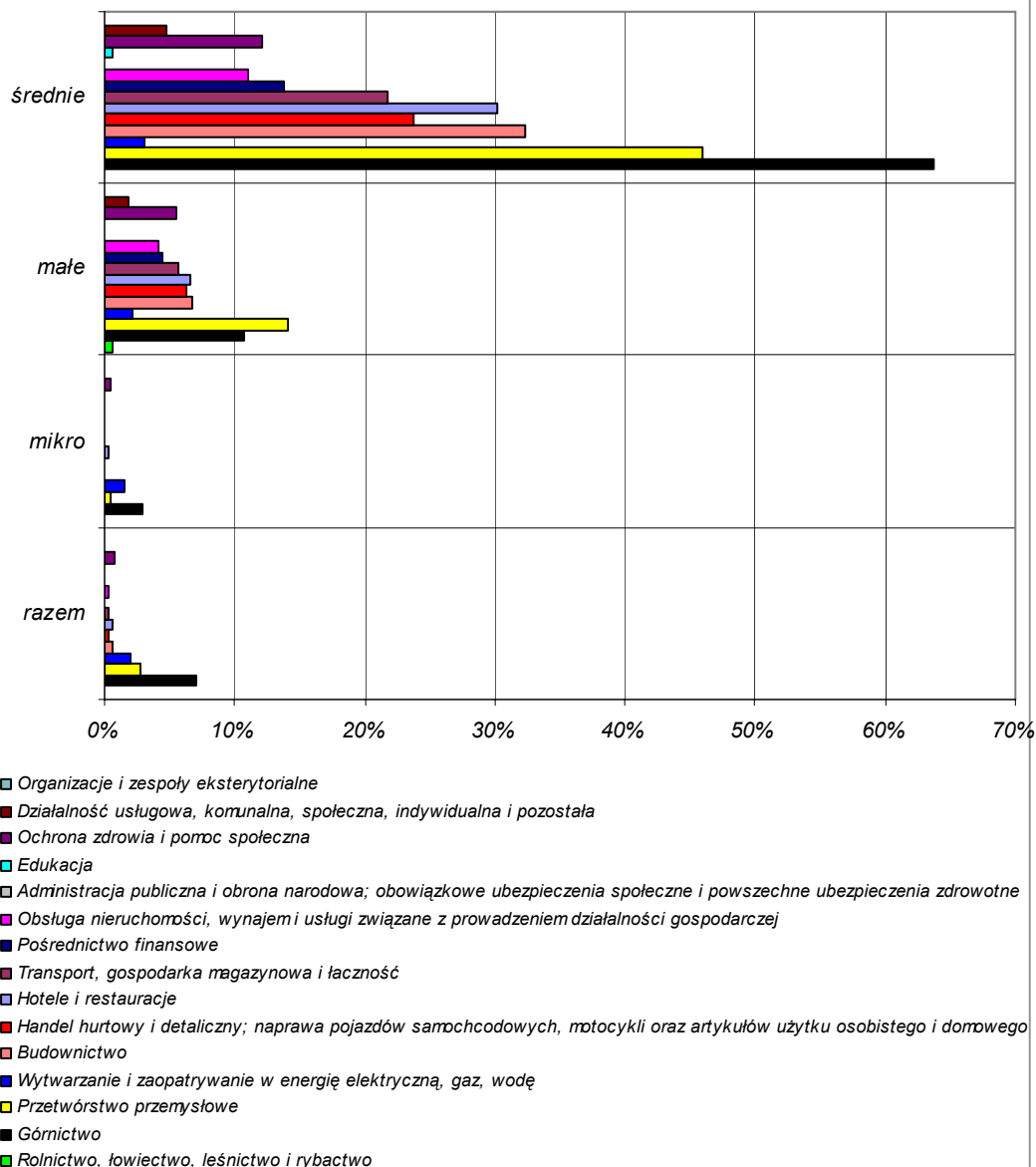
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PARP.

Z wykresu można wyciągnąć wniosek, że najwięcej projektów składają przedsiębiorstwa z sektora „przetwórstwo przemysłowe”. W dalszej kolejności, w znacznie mniejszej ilości projekty składały przedsiębiorstwa handlowe i budowlane.

Wśród projektów złożonych przez mikroprzedsiębiorców można zauważyć największą różnorodność sekcji pochodzenia wnioskodawców. Oprócz trzech wymienionych

wyżej, wiodących sekcji, możemy tu wskazać również silnie reprezentowane sekcje usług związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, ochrony zdrowia, a także znaczące ilości wniosków przedsiębiorstw z branży hotelarsko-restauracyjnej, transportowo-magazynowej.

Co ciekawe, wśród wszystkich wybranych projektów, możemy dopatrzeć się jedynie reprezentacji czterech sekcji (pozostałe są marginalnie reprezentowane): przy czym przetwórstwo przemysłowe dominuje wśród wybranych wniosków znacznie dystansując pozostałe trzy sekcje: handel, budownictwo i usługi związane z prowadzeniem działalności gospodarczej.



**Rysunek 63. Aktywność przedsiębiorstw w podziale na wielkość i sektor (w stosunku do wszystkich przedsiębiorstw w Polsce).**

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PARP.

Porównując liczbę złożonych wniosków do liczby firm zarejestrowanych w poszczególnych sekcjach otrzymamy wskaźnik aktywności firm z danej sekcji. Jeżeli chodzi o aktywności poszczególnych grup Beneficjentów, można wysnuć następujące wnioski.

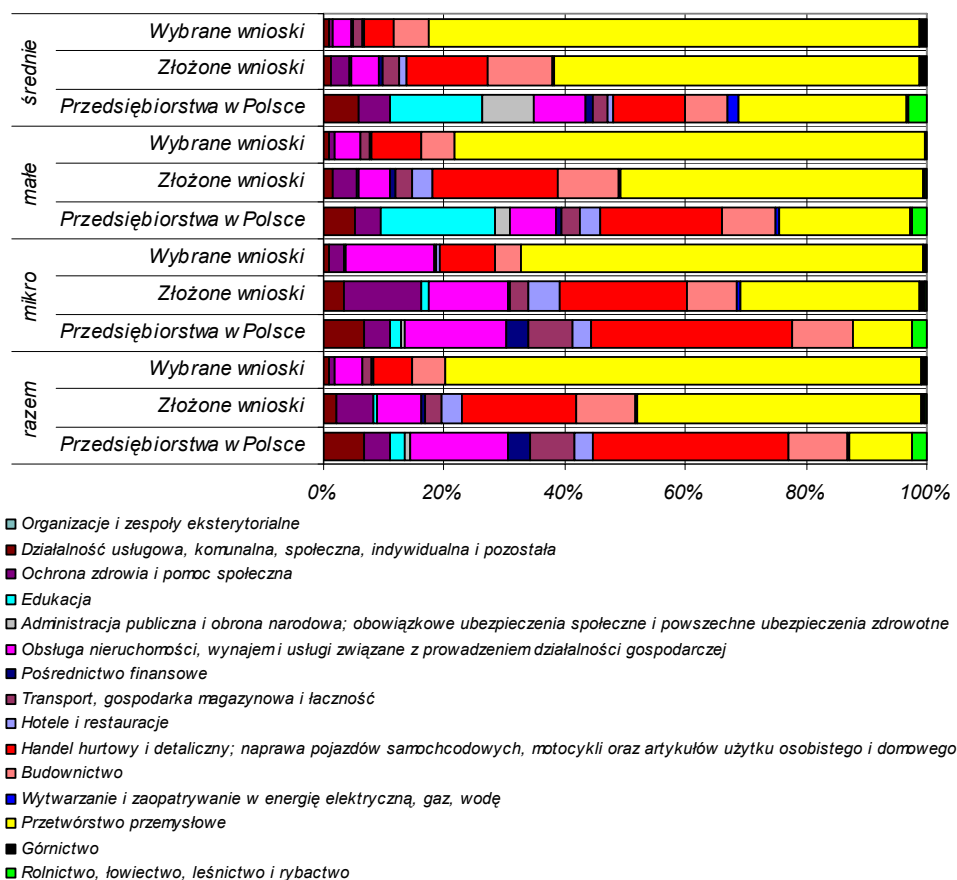
Po pierwsze, aktywność w grupach mikro, małe średnie nie jest jednakowa. Mimo znaczącej liczby złożonych projektów przez mikroprzedsiębiorców, najbardziej aktywne w składaniu wniosków są przedsiębiorstwa średnie, szczególnie z sektora przetwórstwa przemysłowego i górnictwa. Prawie co 2 średnie przedsiębiorstwo z branży przetwórstwa przemysłowego złożyło wniosek do działania 2.3. W przypadku małych przedsiębiorstw aktywność jest dwukrotnie niższa – co 6 przedsiębiorstwo z tej branży złożyło taki wniosek.

Po drugie, generalnie największą aktywność wykazują przedsiębiorcy z działu górnictwo – 7% , przetwórstwo przemysłowe – 2,7% oraz wytwarzania i zaopatrzenie w energię, gaz i wodę – 1,9%. Wysoka aktywność branż: górnictwo i wytwarzanie i zaopatrzenie w energię, gaz i wodę odczytujemy jako wyraz wewnątrz-branżowej konkurencji. Obie branże są nieliczne (odpowiednio 2 234 i 3 654 podmioty), a zatem łatwo jest śledzić i nadążać za najbardziej aktywnymi.

Po trzecie, w grupie przedsiębiorstw małych i średnich dużą aktywnością wykazują się również przedsiębiorstwa z branży budowlanej – 6,7% i 32,4%, hotelarsko-restauracyjnej – 6,5% i 30,2% oraz handlowej – 6,2% i 23,8%.

Z wykresu wynika, że najczęściej w stosunku do liczebności populacji wnioski o dotacje składały przedsiębiorstwa średnie, najrzadziej przedsiębiorstwa mikro. Przedsiębiorstwa mikro mimo nominalnie znaczącej liczby złożonych wniosków są ogólnie rzecz biorąc najmniej aktywne.

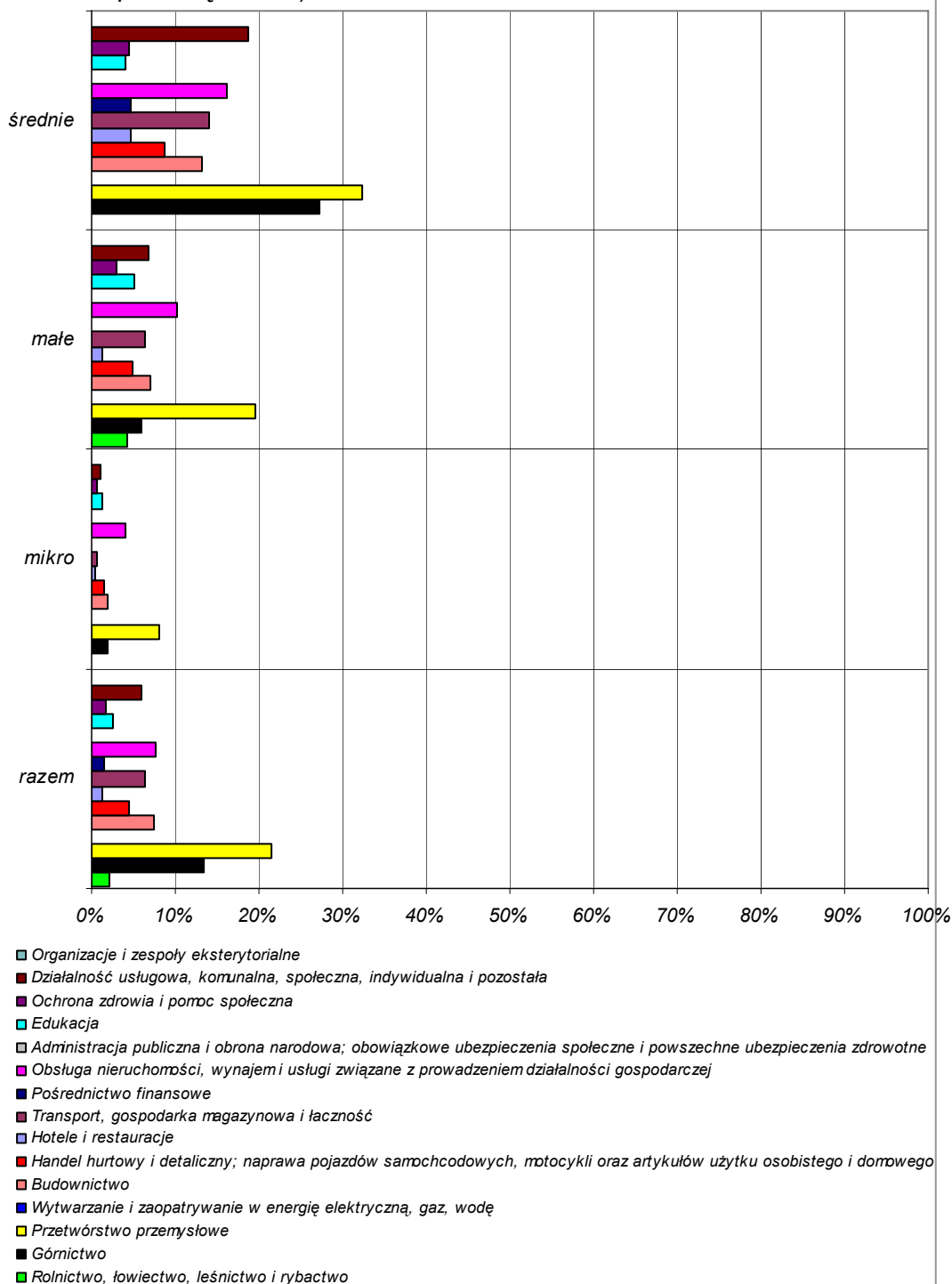
Na poniższym wykresie zestawiono względną liczebność wniosków złożonych i wybranych w poszczególnych kategoriach wielkości przedsiębiorstw wg sekcji PKD/EKD.



**Rysunek 64. Struktura podmiotów gospodarczych w Polsce, składających projekty oraz których projekty zostały wybrane w działaniu 2.3 SPO-WKP.**

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PARP.

Po pierwsze, w strukturze składanych wniosków dominowały projekty przedsiębiorstw z sektora przetwórstwa przemysłowego (1/3 projektów składanych przez mikroprzedsiębiorców, połowa projektów małych przedsiębiorców i prawie 2/3 projektów średnich przedsiębiorstw).



**Rysunek 65. Skuteczność projektodawców w zależności od wielkości i sektora w działaniu 2.3 SPO-WKP.**

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PARP.

Po drugie, w strukturze projektów wybranych sektor przetwórstwa przemysłowego dominuje bardziej w jeszcze większym stopniu – 2/3 projektów mikroprzedsiębiorców

pochodzi z tej branży, podobnie jak niemal 80% i ponad 80% projektów małych i średnich przedsiębiorców. Oznacza to, że nie tylko złożono najwięcej projektów dotyczących tej branży, a przede wszystkim w ramach działania 2.3 SPO-WKP wybierano najwięcej (w stosunku do innych) projektów przedsiębiorstw z sektora „przetwórstwa przemysłowego”. Świadczy to o tym, że w procesie wyboru wniosków przedsiębiorstwa z tego sektora uzyskiwały przewagę nad konkurentami.

Po trzecie, na drugim miejscu znalazły się przedsiębiorstwa usługowe z sektora handlowego, składające mniej projektów (drugi po przetwórstwie udział w składanych wnioskach), jednakże najwięcej z nich odpadło podczas oceny. Zatem mimo dużego zainteresowania ze strony projektodawców, ich projekty nie były wybierane.

Po czwarte, niektóre sektory są nieaktywne i nie biorą udziału w programie, np. edukacja i administracja publiczna i ubezpieczenia społeczne.

Jeżeli chodzi o **skuteczność** przedsiębiorców z poszczególnych branż w zdobywaniu dofinansowania, to jest ona oczywiście związana z ogólną skutecznością omówioną w poprzednim punkcie (24,1% dla średnich przedsiębiorców, 12,5% dla małych i 3,6% dla mikroprzedsiębiorców). Dla uproszczenia w analizie pominięto incydentalne liczby złożonych wniosków w niektórych sektorach – zakłóciłoby to bowiem obraz<sup>105</sup>.

W przypadku średnich przedsiębiorców najbardziej aktywne były sektory przetwórstwa przemysłowego, a w dalszej kolejności – budowlany, hotelarsko-restauracyjny i handlowy. Jeżeli chodzi o strukturę składanych projektów, jest ona podobna, ale na drugie miejsce wysuwa się branża handlowa, następnie budownictwo i w dalszej kolejności – transportowo-magazynowa. Rozpatrując natomiast skuteczność w kontekście wspomnianych wyżej 5 branż, najwyższą można zauważyć w przypadku najbardziej aktywnych i najczęściej składających przedsiębiorstw z branży przetwórstwa przemysłowego (32%), co oznacza, że co 3 projekt otrzymywał dofinansowanie. Mniejszą od przetwórstwa skuteczność średni przedsiębiorcy uzyskiwali w branży transportowo-magazynowej (14,1%) i budowlanej (13,2%). Dwie pozostałe branże, mimo jednego z najwyższych wskaźników aktywności i stosunkowo dużym udziale w złożonych projektach – uzyskały jedną z najmniejszych poziomów skuteczności – branża hotelarsko-restauracyjna (4,7%), a przede wszystkim branża handlowa (8,8%).

W przypadku przedsiębiorstw małych struktura skuteczności wygląda podobnie. Aktywność małych przedsiębiorstw jest analogiczna (choć odpowiednio niższa) jak aktywność średnich przedsiębiorstw. Stosunkowo więcej małych firm handlowych i hotelowo-restauracyjnych złożyło wnioski niż tego typu firm średniej wielkości. Z kolei w przypadku skuteczności firm – wygląda ona względnie podobnie z jednym wyjątkiem – przedsiębiorstw z branży hotelarsko-restauracyjnej, które uzyskały znacznie mniejszą skuteczność niż tego typu przedsiębiorstwa średnie.

Przedsiębiorstwa mikro również osiągają podobną strukturę skuteczności, chociaż zauważone przy małych przedsiębiorstwach trendy w tym przypadku jeszcze bardziej się pogłębiają, a przedsiębiorstwa magazynowo-transportowe osiągają stosunkowo mniejszą skuteczność niż większe firmy tego typu.

<sup>105</sup> dla przykładu, w branży rolnictwo średni przedsiębiorcy złożyli 1 projekt, który nie przeszedł, przez co wskaźnik skuteczności wyniósł 0%, natomiast mali przedsiębiorcy również złożyli 1 wniosek, ale otrzymał on dofinansowanie windując wskaźnik skuteczności na poziom 100%.



Nie zmienia to faktu, że w działaniu 2.3 SPO-WKP najbardziej aktywni byli średni przetwórcy przemysłowi, najwięcej również składali projektów (również w grupie małych i mikroprzedsiębiorców). Również skuteczność średnich przetwórców przemysłowych sięgnęła blisko 20% (najwięcej z wszystkich badanych branż we wszystkich grupach wielkości), a w innych grupach Beneficjentów (mikro i małych) skuteczność przedsiębiorców należących do tej sekcji była najwyższa, co oznacza, że w procesie wyboru ich projekty uzyskiwały przewagę nad konkurentami.

**Mamy zatem dwie cechy wyróżniające głównych Beneficjentów działania 2.3 SPO-WKP. Po pierwsze, są to średni przedsiębiorcy, którzy niezależnie od branży byli najbardziej aktywni, a także uzyskali najwyższą skuteczność. Po drugie, są to przedsiębiorcy należący do branży przetwórstwa przemysłowego, którzy byli jedną z najbardziej aktywnych sekcji w każdej kategorii wielkości Beneficjentów (MMSP), najwięcej składali wniosków i uzyskiwali najwyższą skuteczność, bez względu na wielkość firmy.**

W największym stopniu w działaniu 2.3 SPO-WKP uczestniczyły podmioty z 5 branż:

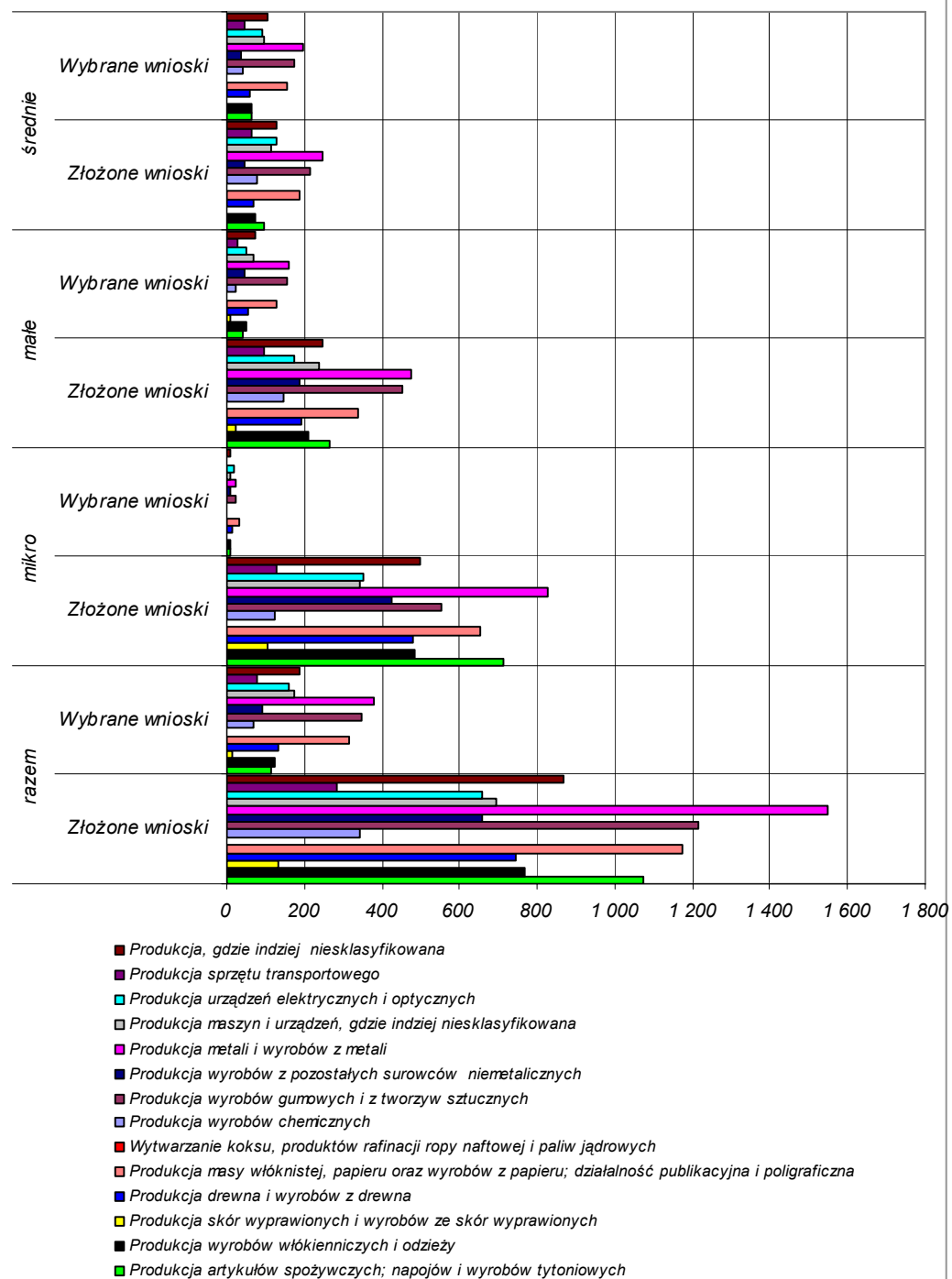
- ⇒ wspomnianego wyżej przetwórstwa przemysłowego,
- ⇒ handlowej,
- ⇒ budowlanej,
- ⇒ hotelarsko-restauracyjnej oraz
- ⇒ transportowo-magazynowej.

Warto zwrócić uwagę również na Beneficjentów, którym nie udało się skorzystać z dofinansowania na poziomie proporcjonalnym do wykazanego zainteresowania. Szczególnym tego przykładem są przedsiębiorcy z branży handlowej, albowiem mimo jednej z najwyższych aktywności, drugiej po przetwórcach przemysłowych liczbie złożonych projektów, ich skuteczność była bardzo niska – 5-9% średniej skuteczności dla MSP i 1,6% średniej dla mikroprzedsiębiorców.

Struktura Beneficjentów sekcji „przetwórstwo przemysłowe” w rozbiciu na podsekcje pokazana jest na poniższym rysunku. Widać, że spośród 14 podsekcji przetwórstwa przemysłowego 3 podsekcje są w największym stopniu reprezentowane zarówno przez przedsiębiorstwa składające wnioski, jak i te, które uzyskują dofinansowanie. Są to:

- ⇒ produkcja metali i wyrobów z metali;
- ⇒ produkcja wyrobów gumowych i z tworzyw sztucznych;
- ⇒ produkcja masy włóknistej, papieru oraz wyrobów z papieru; działalność publikacyjna i poligraficzna.

W przypadku mikroprzedsiębiorców znaczący udział w liczbie złożonych projektów miały przedsiębiorstwa z Podsekcji DA: „*Produkcja artykułów spożywczych; napojów i wyrobów tytoniowych*”.



**Rysunek 66. Nominalna liczba złożonych projektów w działaniu 2.3 SPO-WKP przez przedsiębiorstwa należące do poszczególnych Podsekcji Sekcji D: „Przetwórstwo przemysłowe” w podziale na wielkość podmiotu.**

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PARP.

Jeżeli chodzi natomiast o podsekcje, które w najmniejszym stopniu były reprezentowane wśród składanych wniosków, są to:

- ⇒ wytwarzanie koksu, produktów rafinacji ropy naftowej i paliw jądrowych (6 projektów);
- ⇒ produkcja skór wyprawionych i wyrobów ze skór wyprawionych (131 projektów);
- ⇒ produkcja sprzętu transportowego (285 projektów);
- ⇒ produkcja wyrobów chemicznych (342 projekty).

Liczyby nominalne składanych projektów mają swoje odzwierciedlenie w strukturach składanych i wybieranych wniosków, co widać na poniższym rysunku:



**Rysunek 67. Struktura podmiotów gospodarczych w Polsce, składających projekty oraz których projekty zostały wybrane w działaniu 2.3 SPO-WKP w Podsekcjach Sekcji D: „Przetwórstwo przemysłowe” w podziale na wielkość podmiotów.**

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PARP.

Powyższy wykres potwierdza wnioski przedstawione wyżej, ale również pokazuje, że struktura projektów składanych i wybieranych w poszczególnych grupach wielkościowych jedynie nieznacznie się od siebie różni. Najmniejsze różnice widać w przypadku średnich przedsiębiorstw, największe – mikro. Wzrost udziału w projektach wybranych można zauważyć wśród projektów z Podsekcji najbardziej aktywnych (produkcji artykułów metalowych, gumowych, z tworzyw sztucznych oraz papieru), natomiast spadek tego udziału jest zauważalny najbardziej w przypadku produkcji artykułów spożywczych, napojów i wyrobów tytoniowych, a także w mniejszym stopniu produkcji wyrobów chemicznych.

Musi mieć to zatem swoje odzwierciedlenie w skuteczności projektodawców z poszczególnych Podsekcji, przy czym już teraz można wysnuć wniosek, że skuteczność z racji podobieństw w strukturach przed i po wyborze – będzie bardzo wyrównana.

Struktura projektów składanych i wybieranych jest bardzo podobna. Dominują w niej cztery Podsekcje: artykułów metalowych, gumowych, z tworzyw sztucznych oraz papierniczych, a także artykułów spożywczych, przy czym ta ostatnia osiąga najmniejszą (odstającą od pozostałych) skuteczność przy wyborze.

### 2.3.2.5 Aktywność i skuteczność przedsiębiorstw należących do sektorów wzrostowych

Analiza poziomu absorpcji musi zostać dokonana w kontekście celów, jakie zostały określone w SPO-WKP – zwłaszcza tych, które odnoszą się do wspierania rozwoju innowacyjnej i konkurencyjnej gospodarki. Zbadanie absorpcji środków dostępnych w ramach SPO-WKP przez MSP z innowacyjnych sektorów wzrostowych pozwoli odpowiedzieć na pytanie, czy przyjęty system oceny i wyboru projektów posłużył wsparciu innowacyjnych przedsiębiorstw. Dyskusja na temat sektorów wzrostowych w polskiej gospodarce i przyporządkowanie do nich odpowiednich podsekcji i sekcji polskiej gospodarki klasyfikowanych kodami PKD/EKD będzie tematem poniższych analiz.

W tym rozdziale poszukujemy bowiem odpowiedzi na pytanie: *czy struktura sektorowa wybieranych projektów odpowiada strukturze sektorów nowoczesnych (wzrostowych) w polskiej gospodarce w podziale na mikro, małe i średnie przedsiębiorstwa?*

#### SEKTORY WZROSTU

Innowacyjność i konkurencyjność polskiej gospodarki może być mierzona jedynie w ujęciu globalnym, w porównaniu z innymi gospodarkami i ich głównymi sektorami gospodarczymi. Stąd też istotnym krokiem w przeprowadzeniu niniejszego badania jest wskazanie przyszłościowych kierunków rozwoju polskiej gospodarki oraz identyfikacja innowacyjnych sektorów wzrostowych.

W SPO-WKP uznano, że priorytetowo traktowane będą sektory o wysokiej wartości dodanej. Jednakże ani w Programie Operacyjnym, ani też w Uzupełnieniu Programu nie podano definicji sektorów o wysokiej wartości dodanej. Zgodnie z obowiązującymi trendami i zasadami jako sektory o wysokiej wartości dodanej należy rozumieć sektory cechujące się dużym stopniem innowacyjności i zaawansowania technologicznego.

#### Definicja.

Według SPO-WKP **innowacyjność** jest rozumiana jako *zdolność i motywacja przedsiębiorców do ustawicznego poszukiwania i wykorzystywania wyników prac badawczych i rozwojowych, nowych koncepcji, pomysłów i wynalazków...* Definicja innowacyjności została poszerzona w Uzupełnieniu Programu o następujący akapit: *Innowacyjność oznacza także doskonalenie i rozwój istniejących technologii produkcyjnych, eksploatacyjnych i dotyczących sfery usług, wprowadzanie nowych rozwiązań w organizacji i zarządzaniu, doskonalenie i rozwój infrastruktury, zwłaszcza dotyczącej gromadzenia, przetwarzania i udostępniania informacji (z ang. innovation of economy).*

Jednym z głównych problemów w sektorze polskich przedsiębiorstw w świetle części diagnostycznej Sektorowego Programu Operacyjnego Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw, lata 2004-2006, jest ich niska innowacyjność w porównaniu z innymi krajami.

Za najważniejsze wskaźniki procesów innowacyjnych w otoczeniu przedsiębiorstw uznano:

- ⇒ udział nakładów brutto na działalność B+R w PKB,
- ⇒ bilans płatniczy w dziedzinie techniki,
- ⇒ liczbę zgłoszeń patentowych.

Wskaźniki te zostały tak dobrane, by jak najlepiej odzwierciedlać innowacyjność w ujęciu definicji innowacyjności zawartej w Programie oraz Uzupelnieniu. Jednakże w analizie potrzeb SPO-WKP, lata 2004-2006, zbadano wymienione powyżej elementy składowe procesów innowacyjnych jedynie na poziomie krajowym bez ich dalszego uszczegółowienia. Nie wskazano natomiast na podobne dane na przykład w podziale na sekcje PKD, strukturę własnościową przedsiębiorstw, czy też wielkość przedsiębiorstw pod względem liczby zatrudnionych. Trudno jest więc na tej podstawie odpowiedzieć na pytanie, czy do Programu aplikowały i miały szansę otrzymać dotacje przedsiębiorstwa innowacyjne w rozumieniu SPO-WKP, lata 2004-2006.

### Innowacyjne sektory wzrostu

Pod pojęciem sektora, na potrzeby niniejszego dokumentu, rozumieć należy nie poszczególne sekcje polskiej klasyfikacji działalności gospodarczej, ale pewne sferę gospodarowania, w których funkcjonują podmioty gospodarcze o podobnym (bądź tożsamym) przedmiocie działalności dostarczające dóbr lub usług zaspokajających takie same potrzeby. Sektor jest dziedziną gospodarowania, w której interferują ze sobą pokrewne bądź komplementarne technologie wykorzystywane przez przedsiębiorstwa, co pozwala osiągnąć nową jakość i efekt synergii. Tak ścisłe powiązanie pojęcia sektora z rozwiązaniami technologicznymi jest konieczne, gdyż to właśnie rozwiązania technologiczne, zwłaszcza zaś technologie w zakresie ICT, są motorem napędowym zmian zachodzących we współczesnej gospodarce, zwanej gospodarką opartą na wiedzy.

Za innowacyjny **sektor wzrostowy** uznano sektor, który ze względu na trendy obserwowane w gospodarce światowej oraz potencjał gospodarczy Polski, przy wykorzystaniu zidentyfikowanych szans, pozwoli Polsce dynamicznie się rozwijać i zapewni długofalowy, zrównoważony wzrost. Sektor wzrostowy to zatem sektor o dużym potencjale innowacyjności i dużej zdolności do implementowania przyszłościowych rozwiązań technologicznych.

Potencjał innowacyjności z jednej strony rozumiany jest jako zdolność do odkrywania nowych rozwiązań technologicznych, z drugiej zaś jako zdolność do wykorzystywania i adaptowania osiągnięć innych podmiotów. Ta druga sytuacja często dotyczy małych i średnich przedsiębiorstw, które nie dysponują wystarczającymi zasobami kapitału, aby samodzielnie prowadzić kosztowne badania rozwojowe.

Widzimy, iż w kilku aspektach zaproponowana definicja innowacyjnego sektora wzrostowego różni się od definicji innowacyjności przyjętej na potrzeby Sektorowego Programu Operacyjnego Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw, lata 2004-2006. O ile w obu przypadkach wskazuje się na związek innowacyjności zarówno z umiejętnością dokonywania przełomowych odkryć technologicznych, jak i ze zdolnością do implementacji nowoczesnych rozwiązań będących wynikiem prac innych podmiotów, to – zdaniem autorów badania – w definicji zapisanej w Programie zabrakło spojrzenia globalnego i umiejscowienia rozwiązań technicznych i technologicznych stosowanych w Polsce na tle trendów wyznaczanych w światowej

gospodarce przez państwa przodujące w zakresie innowacyjnych technologii<sup>106</sup>. Ponadto w definicji tej, a co za tym idzie w określeniu działań mających sprzyjać wzrostowi konkurencyjności polskich małych i średnich przedsiębiorstw, zaakcentowano potrzebę wspierania inwestycji w doskonalenie i rozwój infrastruktury bez wyraźnego powiązania wspomnianych inwestycji z prawdziwie innowacyjnymi i przyszłościowymi kierunkami rozwoju. Wskazano wprawdzie, iż priorytetem są inwestycje w zakresie przetwarzania i udostępniania informacji, ale zapomniano o innych podstawach budowania gospodarki opartej na wiedzy.

By określić przyszłościowe kierunki rozwoju polskiej gospodarki i zidentyfikować sektory wzrostowe, dokonano analizy kluczowych technologii stosowanych na świecie przy uwzględnieniu tendencji ich rozwoju. Następnie podjęto próbę zaklasyfikowania do sektorów określonych jako wzrostowe poszczególnych działów przetwórstwa przemysłowego oraz usług według PKD. W ten sposób wyróżniono sekcje i podsekcje PKD kluczowe dla dynamicznego wzrostu gospodarczego i zrównoważonego rozwoju Polski. Bardziej szczegółową dyskusję tego zagadnienia przedstawiono w załączniku 1.2.4 do raportu. Przeprowadzone analizy prowadzą do wniosku, że innowacyjnych sektorów wzrostowych w Polsce należy szukać w następujących dziedzinach:

- ⇒ rozwiązania dla lotnictwa i eksploracji kosmosu,
- ⇒ produkcja komputerów i urządzeń biurowych,
- ⇒ teleinformatyka,
- ⇒ produkcja farmaceutyków oraz pozostałe zastosowania biotechnologii i bioinżynierii,
- ⇒ inżynieria materiałowa,
- ⇒ usługi dla ludności,
- ⇒ ochrona środowiska i postęp biologiczny w rolnictwie,
- ⇒ nowe wyroby i techniki medyczne,
- ⇒ nanotechnologie.

Natomiast sekcje i podsekcje PKD, które na podstawie przeprowadzonej analizy zaliczono do innowacyjnych sektorów wzrostowych przedstawiono w tabeli na następnej stronie.

Zestawienie powstało w wyniku pogłębionej analizy specyfiki działalności przedsiębiorstw z danej sekcji (podsekcji) PKD oraz możliwości zastosowania przez nie innowacyjnych i przyszłościowych technologii. Wnioski wyciągano, bazując m.in. na ocenie poziomu techniki poszczególnych działów przetwórstwa przemysłowego wg OECD oraz analizując dane statystyczne publikowane przez GUS. Posłużono się również bogatą literaturą źródłową, w szczególności zaś:

- ⇒ *Proponowane kierunki rozwoju nauki i technologii w Polsce do roku 2013*, Komitet Badań Naukowych, Warszawa, kwiecień 2004;
- ⇒ E. Wojnicka (red.), *Perspektywy rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw wysokich technologii w Polsce do 2020 roku*;
- ⇒ T. Piekarec, P. Rop, E. Wojnicka, *Sektor wysokich technologii w Polsce*, Polska regionów, nr 24/2000, IBnGR;
- ⇒ Z. Wysokińska, *Aspekty technologiczne konkurencyjności międzynarodowej Unii Europejskiej oraz Polski*;

<sup>106</sup> również w Programie Operacyjnym Innowacyjna Gospodarka, 2007-2013 (wersja z dnia 12 grudnia 2006 r.) uproszczono znacznie definicję innowacyjności, określając jako innowacyjne przedsiębiorstwo, które w badanym okresie wprowadziło przynajmniej jeden nowy lub ulepszony produkt i/lub proces (podrozdział 1.3, punkt 10). W Programie tym, w celu scharakteryzowania innowacyjności przedsiębiorstw działających w Polsce, dużą uwagę poświęcono analizie wydatków sektora przedsiębiorstw na działalność innowacyjną w stosunku do PKB. Podobnie jak w SPO-WKP, lata 2004-2006, analizy dokonano wyłącznie na poziomie krajowym oraz bez wyszczególnienia sekcji (podsekcji) PKD.

- ⇒ D. Pilat, F. Lee, B. van Ark, *Production and use of ICT: A sectoral perspective on productivity growth in the OECD area*, OECD Economic Studies, No 35, 2/2002
- ⇒ H. Hollanders, A. Arundel, *2006 Global Innovation Scoreboard (GIS) Report*, grudzień 2006;
- ⇒ *Lista 2000. Polskie przedsiębiorstwa. Ranking*, Rzeczpospolita (dodatek) z dn. 26 października 2006 r.

Tabela 4. Zestawienie podsekcji PKD, w ramach których największą szansę implementacji mają rozwiązania technologiczne w danej dziedzinie.

rozwiązania dla lotnictwa i eksploracji kosmosu	produkcja komputerów i urządzeń biurowych	teleinformatyka	produkcja farmaceutyków oraz pozostałe zastosowania biotechnologii i bioinżynierii	inżynieria materiałowa	ochrona środowiska i postęp biologiczny w rolnictwie	nowe wyroby i techniki medyczne	nanotechnologie	inżynieria oprogramowania
Produkcja sprzętu i urządzeń radiowych, telewizyjnych i telekomunikacyjnych (DL.32)	Produkcja maszyn biurowych i komputerów (DL.30.0)	Poczta i telekomunikacja (I.64)	Produkcja art. spożywczych i napojów (DA.15)	Produkcja wyrobów gumowych i tworzyw sztucznych (DH)	Odprowadzanie i oczyszczanie ścieków, gospodarowanie odpadami, pozostałe usługi sanitarne i pokrewne (O.90)	Produkcja instrumentów medycznych, precyzyjnych i optycznych, zegarów i zegarków (DL.33)	Produkcja wyrobów chemicznych (DG)	Poczta i telekomunikacja (I.64)
Transport lotniczy (I.62)		Produkcja sprzętu i urządzeń radiowych, telewizyjnych i telekomunikacyjnych (DL.32)	Produkcja wyrobów chemicznych (DG)	Produkcja metalowych wyrobów gotowych, z wyłączeniem maszyn i urządzeń (DJ.28)	Przetwarzanie odpadów (DN.37)		Produkcja maszyn i urządzeń, gdzie indziej niesklasyfikowanych (DK)	Pośrednictwo finansowe, z wyłączeniem ubezpieczeń i funduszy emerytalno-rentowych (J.65)
Produkcja metalowych wyrobów gotowych, z wyłączeniem maszyn i urządzeń (DJ.28)		Informatyka (K.72)	Przetwarzanie odpadów (DN.37)	Produkcja maszyn i urządzeń, gdzie indziej niesklasyfikowanych (DK)	Wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz, parę wodną i gorącą wodę (sekcja E)		Produkcja maszyn biurowych i komputerów (DL.30.0)	Ubezpieczenia oraz fundusze emerytalno-rentowe, bez gwarantowanej prawnie opieki społecznej (J.66)
Produkcja maszyn i urządzeń, gdzie indziej niesklasyfikowanych (DK, zwłaszcza: 29.5, 29.1)			Wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz, parę wodną i gorącą wodę (sekcja E)	Produkcja pojazdów samochodowych, przyczep i naczep (DM)			Produkcja maszyn i aparatury elektrycznej, gdzie indziej niesklasyfikowana (DL.31)	Działalność pomocnicza związana z pośrednictwem finansowym i ubezpieczeniami (J.67)
Produkcja maszyn biurowych i komputerów (DL.30.0)			Ochrona zdrowia i pomoc społeczna (sekcja N)	Produkcja pozostałego sprzętu transportowego (DM.35, zwłaszcza 35.3)			Produkcja sprzętu i urządzeń radiowych, telewizyjnych i telekomunikacyjnych (DL.32)	Informatyka (K.72)
			Odprowadzanie i oczyszczanie ścieków, gospodarowanie odpadami, pozostałe usługi sanitarne i pokrewne (O.90)				Produkcja instrumentów medycznych, precyzyjnych i optycznych, zegarów i zegarków (DL.33)	
			Rolnictwo bazujące na rozwiązaniach biotechnologii (część sekcji A)				Produkcja pojazdów samochodowych, przyczep i naczep (DM)	
							Produkcja instrumentów optycznych i sprzętu fotograficznego (DL.33.4)	
Działalność badawczo – rozwojowa (K.37)								

Źródło: Opracowanie własne.



Należy przy tym podkreślić, że podstawą rozwoju każdej z wymienionych dziedzin są (lub mogą być) osiągnięcia sektora badań i rozwoju. Dlatego sekcja K.37 (działalność badawczo-rozwojowa) została przyporządkowana do wszystkich dziedzin.

W ogólnej liczbie przedsiębiorstw działających w Polsce w czerwcu 2006 roku 16,9 % stanowiły firmy zaliczone do sektorów wzrostowych. Udział przedsiębiorstw o dużym potencjale innowacyjności, a więc działających w sektorach wzrostowych, jest największy w grupie przedsiębiorstw zatrudniających od 50 do 249 osób (29,8%), najmniejszy zaś (16,6 %) w mikroprzedsiębiorstwach.

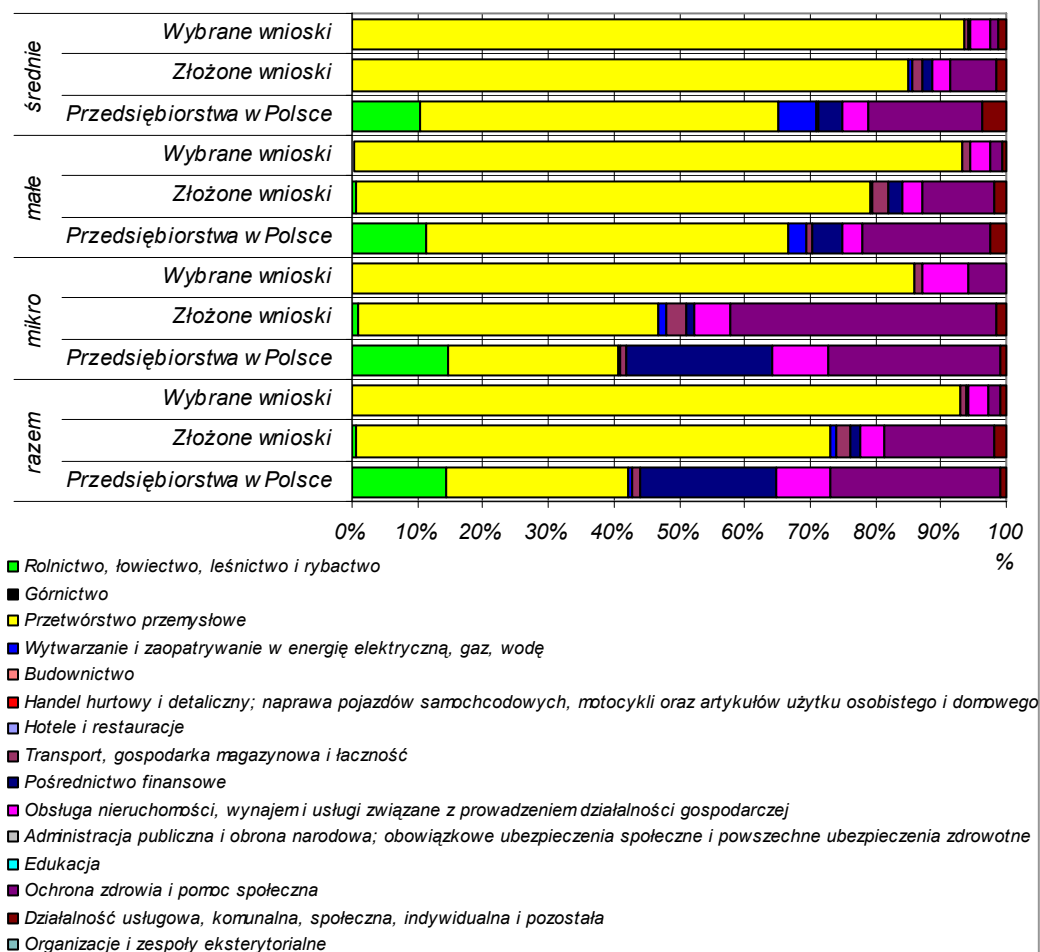
**Tabela 5. Liczba firm zarejestrowana w systemie REGON działająca w Polsce z wyszczególnieniem liczby firm zaliczonych do sektorów wzrostowych (stan na 30 czerwca 2006 r.).**

Wyszczególnienie	Razem	zatrudniających osób		
		0-9	10-49	50-249
<b>ogółem</b>	3 613 537	3 434 441	146 217	28 211
w tym sektory wzrostowe	611 466	569 471	31 515	8 397
w tym pozostałe	3 002 071	2 864 970	114 702	19 814
<b>Udział sektorów wzrostowych</b>	<b>16,9%</b>	<b>16,6%</b>	<b>21,6%</b>	<b>29,8%</b>

Źródło: Opracowanie własne.

W załączniku 1.2.4 (tabela 36) zamieszczono także zestawienia dotyczące liczebności firm w sektorach wzrostowych w poszczególnych sekcjach i podsekcjach PKD, które posłużą analizie mającej na celu zbadanie, czy (i w jakim stopniu) środki pomocowe w ramach SPO-WKP, lata 2004-2006, kierowane były do sektorów wzrostowych polskiej gospodarki.

Na wykresie poniżej pokazano względne liczebności składanych i wybieranych wniosków do działania 2.3 wyłącznie przez przedsiębiorców zaliczonych do sektorów wzrostowych w Polsce.



**Rysunek 68.** Struktura podmiotów z sektorów wzrostowych w Polsce, składających projekty oraz tych których projekty zostały wybrane w działaniu 2.3 SPO-WKP (w układzie sekcji PKD/EKD).

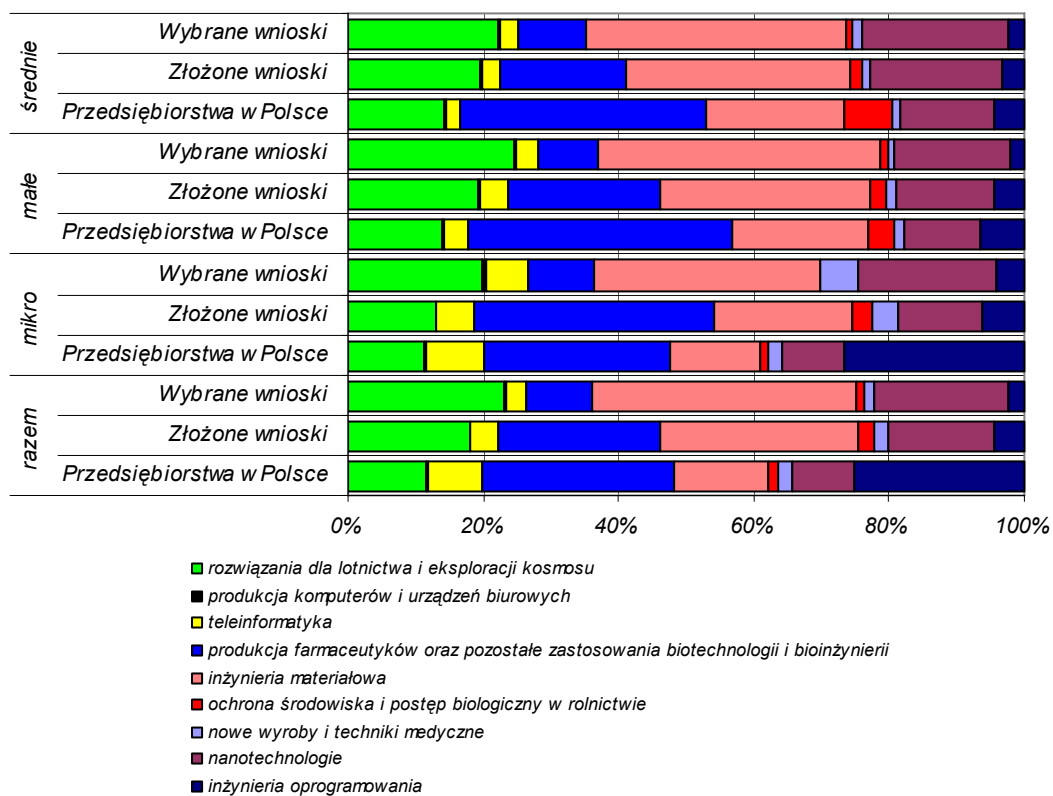
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PARP.

Z wykresu widać, że struktura złożonych i wybranych wniosków nie odzwierciedla struktury przedsiębiorstw innowacyjnych w Polsce. Nadreprezentowane wśród wybranych przedsiębiorstw są przedsiębiorstwa innowacyjne z sekcji „przetwórstwo przemysłowe” a niedoreprezentowane pozostałe. Warto przy tym zwrócić uwagę na górnictwo, które nie występuje w strukturze firm innowacyjnych, a charakteryzuje się stosunkowo wysoką skutecznością (por. poprzedni rozdział).

Można zatem powiedzieć, że w przypadku innowacyjnych małych i średnich firm działanie 2.3 SPO-WKP zostało zdominowane przez sekcję: „Przetwórstwo przemysłowe”, mimo iż struktura takich firm w Polsce wskazuje również na znaczny udział firm z innych sekcji nie reprezentowanych w składanych wnioskach.

Jeżeli natomiast spojrzymy na strukturę uczestników SPO-WKP w podziale na sektory wzrostowe to możemy zauważyć największą aktywność i skuteczność (wzrost udziału słupka danego koloru w kolejno złożonych i wybranych wnioskach) w sektorach, w kolejności:

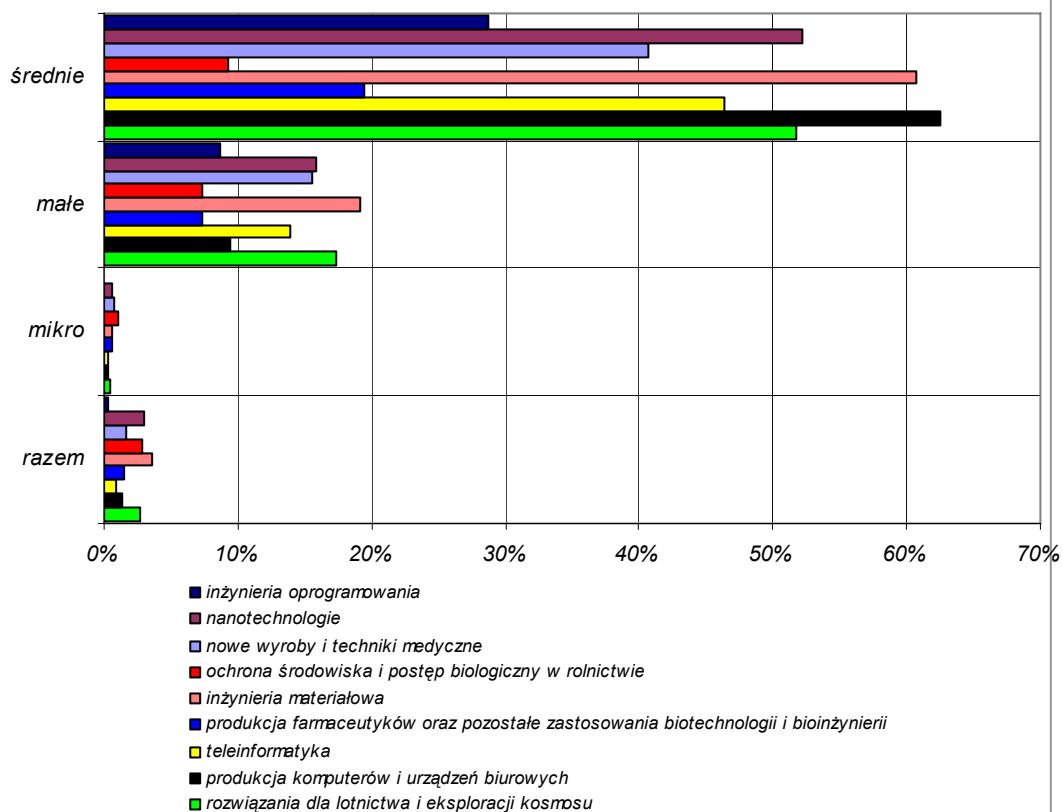
- ⇒ inżynieria materiałowa;
- ⇒ rozwiązania dla lotnictwa i eksploracja kosmosu;
- ⇒ nanotechnologie.



**Rysunek 69. Struktura podmiotów gospodarczych należących do sektorów innowacyjnych w Polsce, składających projekty oraz których projekty zostały wybrane w działaniu 2.3 SPO-WKP.**

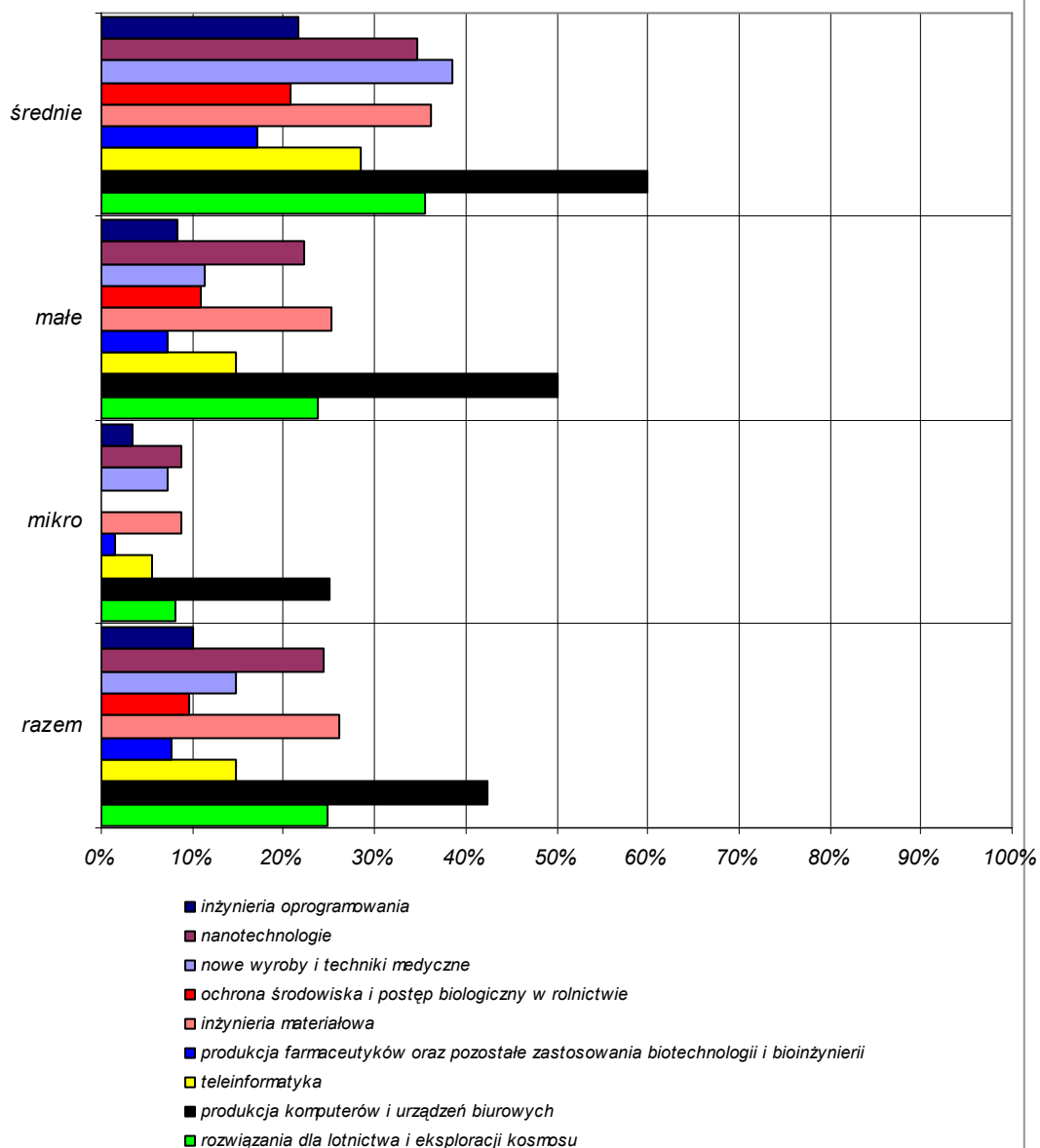
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PARP.

Najmniej aktywne i skuteczne są przedsiębiorstwa z sektora teleinformatyka i produkcja farmaceutyków (są niedoreprezentowane w strukturze złożonych i wybranych wniosków). Potwierdzają to poniższe wykresy:



**Rysunek 70. Aktywność przedsiębiorstw należących do sektorów innowacyjnych w podziale na wielkość i sektor (w stosunku do wszystkich przedsiębiorstw innowacyjnych w Polsce z danego sektora).**

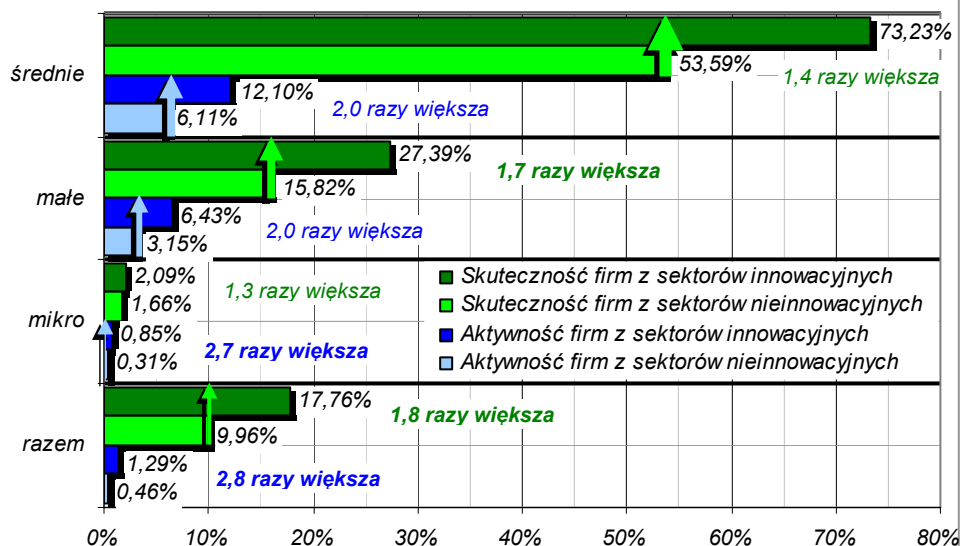
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PARP.



**Rysunek 71. Skuteczność projektodawców należących do sektorów innowacyjnych w zależności od wielkości i sektora innowacyjnego w działaniu 2.3 SPO-WKP.**

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PARP.

Na poniższym rysunku porównano aktywność i skuteczność przedsiębiorstw z sektorów wzrostowych z pozostałymi. Można powiedzieć, że działanie 2.3 SPO-WKP przyciągnęła stosunkowo znacznie więcej przedsiębiorstw z sektorów innowacyjnych niż z pozostałych – złożyli oni bowiem średnio 2,8 razy więcej wniosków (przypadających na 1 przedsiębiorcę) niż pozostali. W szczególności bardziej aktywni byli mikroprzedsiębiorcy innowacyjni od pozostałych (2,7 razy), natomiast MSP innowacyjne były dwukrotnie bardziej aktywne od pozostałych. W wartościach bezwzględnych jednak najbardziej aktywne były średnie przedsiębiorstwa innowacyjne, z których aż 12% złożyło wnioski, a najmniej aktywne – mikroprzedsiębiorstwa, z których niecały 1% złożyło wnioski. Można powiedzieć, że działanie 2.3 zostało rozpoznane przez przedsiębiorstwa z sektorów wzrostowych jako adresowane właśnie do nich; a także, że proces wyboru projektów w większym stopniu wyłaniał projekty tych przedsiębiorstw.



**Rysunek 72. Porównanie aktywności i skuteczności firm z sektorów innowacyjnych i pozostałych ubiegających się o wsparcie w ramach działania 2.3 SPO-WKP.**

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PARP.

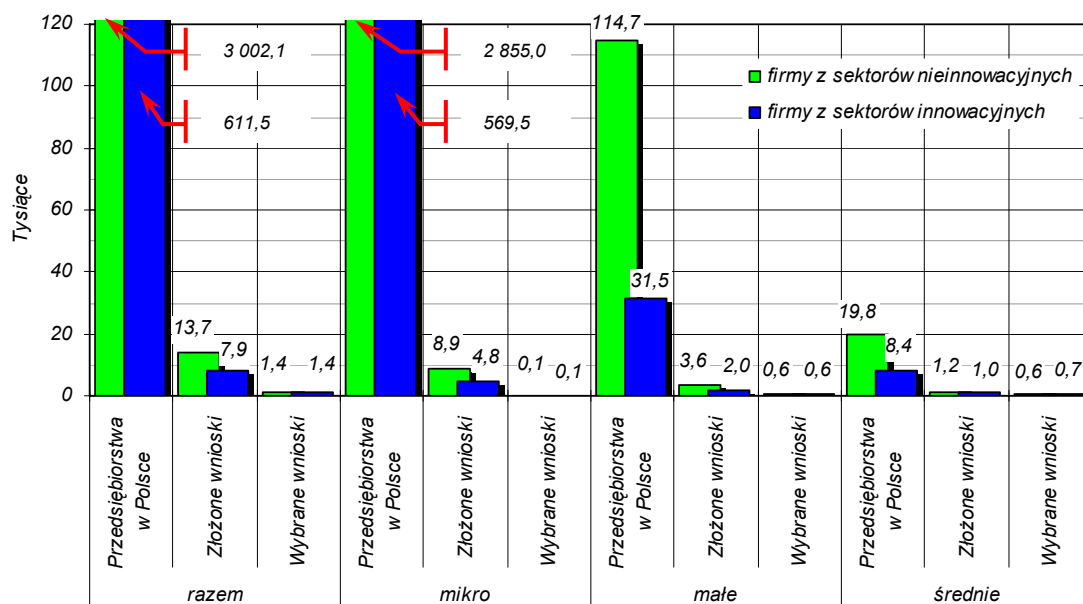
Przedsiębiorstwa innowacyjne były również bardziej skuteczne w uzyskiwaniu wsparcia – średnio prawie dwukrotnie, a wśród grup – małe przedsiębiorstwa z sektorów innowacyjnych ze skutecznością ok. 1,7 razy wyższą od pozostałych. Mikro oraz średnie przedsiębiorstwa innowacyjne były również bardziej skuteczne (1,3-1,4 razy od pozostałych).

Można zatem powiedzieć, że w działaniu 2.3 SPO-WKP mamy do czynienia z wyższą aktywnością i skutecznością innowacyjnych MSP w każdym aspekcie.

Wyższa aktywność tych firm nie przekłada się jednak na udział wniosków składanych przez firmy innowacyjne we wszystkich składanych wnioskach. Mimo, iż w Polsce jest jedynie od 16% (w przypadku mikro) do 27% (w przypadku średnich) firm należących do sektorów innowacyjnych, to jednak wysoka ich aktywność powoduje, że wśród składanych wniosków od 27% (w przypadku mikro i małych firm) do 42% (w przypadku średnich) wniosków pochodzi z takich firm. Zachodzi pytanie: czy ten poziom adekwatności Beneficjentów działania jest zadowalający w przypadku działania adresowanego do firm innowacyjnych?

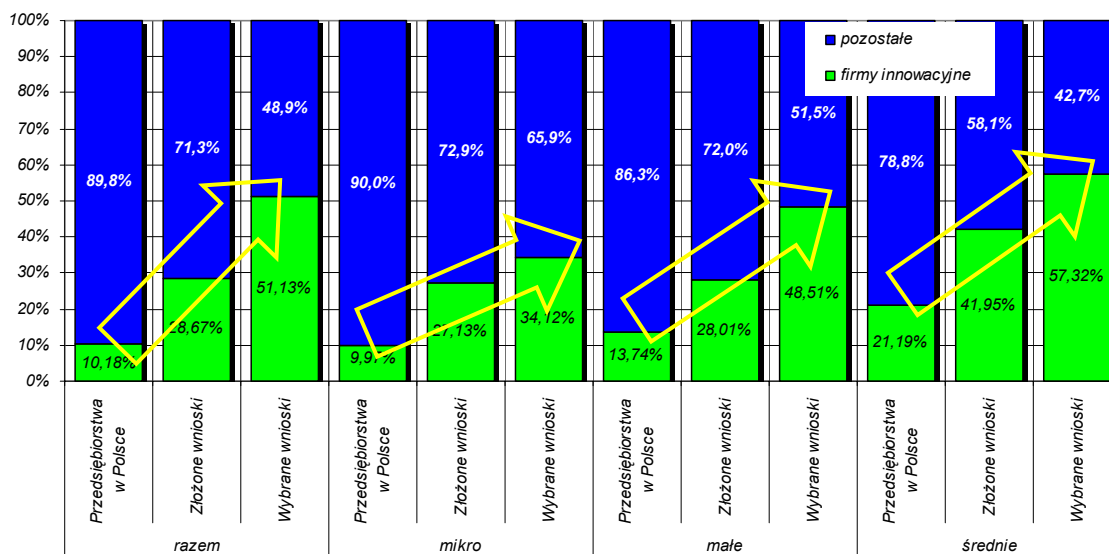
Z drugiej strony sama przynależność do sektora wzrostowego nie oznacza jej innowacyjności, i odwrotnie. Stąd zapewne programujący SPO-WKP nie ograniczyli dostępu firm z innych sektorów do tego schematu dotacji, jednocześnie ustalając takie kryteria merytoryczne wyboru projektów, aby promowały projekty innowacyjne.

Warto w tym miejscu przypomnieć, że przyjęte w działaniu 2.3 kryteria dyskryminują firmy mniejsze, chociaż nie widać powodu, dla którego to działanie z tak określonymi celami i wskaźnikami rezultatów nie miałoby wspierać firm innowacyjnych niezależnie od ich wielkości. Przyjęcie zamiast ocennych i trudnych do zobiektywizowania różnych wskaźników oceny „innowacyjności” (zasięg innowacji, wiek innowacji), można zastosować jedno kryterium podmiotowe: „przynależność do sektora wzrostowego”, co znacznie zobiektywizowałoby i uprościło proces wyłaniania Beneficjentów.



**Rysunek 73.** Wszystkie firmy oraz firmy z sektorów innowacyjnych w podziale na ogólną liczbę, liczbę złożonych i wybranych projektów w ramach działania 2.3 SPO-WKP oraz udział firm z sektorów innowacyjnych w poszczególnych kategoriach.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PARP.



**Rysunek 74.** Udział firm innowacyjnych we wszystkich przedsiębiorstwach w Polsce, w przedsiębiorstwach składających projekty oraz przedsiębiorstwach, których projekty były wybierane w podziale na wielkość (działanie 2.3 SPO-WKP).

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PARP.

Mimo to, można z całą pewnością powiedzieć, że wysoka aktywność i skuteczność firm z sektorów innowacyjnych powoduje, że mimo niskiego udziału tych firm w gospodarce narodowej (10-20%), blisko połowa wybieranych projektów pochodzi właśnie od tych firm. Wysoka aktywność podmiotów tego rodzaju wynikać może zapewne z:

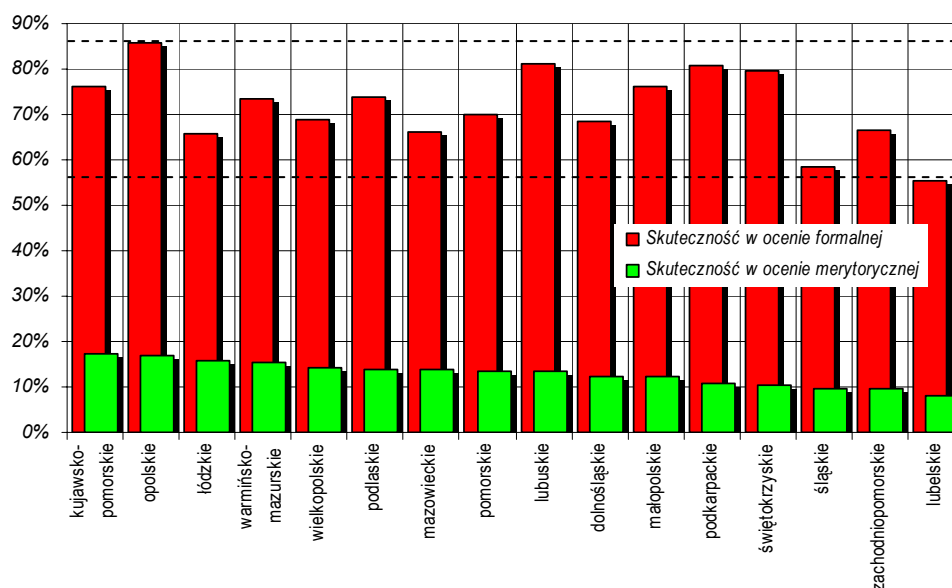
- ⇒ bezpośredniego zaadresowania działania 2.3 SPO-WKP do firm innowacyjnych,
- ⇒ potrzeb takich firm na zakup innowacyjnych rozwiązań, których wymaga rynek silnie konkurencyjny szczególnie w obszarze innowacji,

- ⇒ zakres i przedmiot dofinansowywanych inwestycji,
- ⇒ dobra akcja informacyjno-promocyjna itp.

Wysoka skuteczność tego typu firm jest z kolei zasługą dobrze dobranych kryteriów merytorycznych oceny oraz dobrze przeprowadzonym etapem oceny merytorycznym w tym działaniu.

### 2.3.2.6 Aktywność i skuteczność a lokalizacja potencjalnych wnioskodawców

Najwięcej wniosków złożono w województwie śląskim (2,7 tys.), mazowieckim (2,6 tys.) oraz wielkopolskim (2,2 tys.). Z kolei najmniej wniosków złożono w województwie opolskim (0,4 tys.), świętokrzyskim (0,5 tys.), lubuskim (0,6 tys.), warmińsko-mazurskim i podlaskim (po 0,7 tys.).

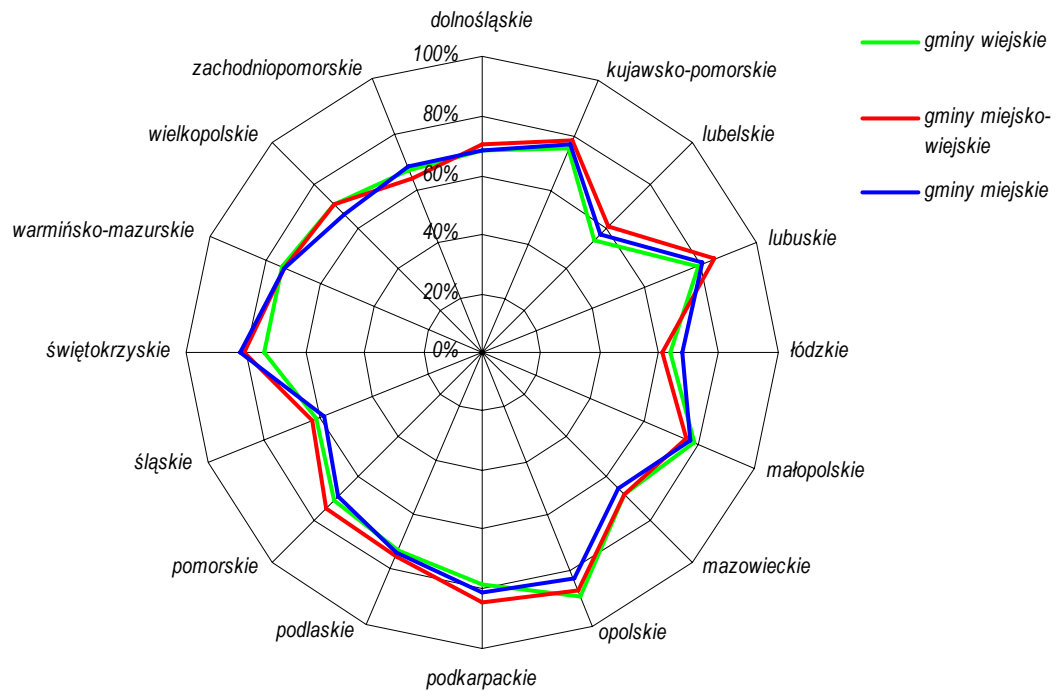


**Rysunek 75. Skuteczność w ocenie formalnej i merytorycznej wniosków w działaniu 2.3 SPO-WKP w podziale na województwa.**

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PARP.

Nie widać zależności pomiędzy liczbą złożonych wniosków a skutecznością w podziale na województwa. Opolskie z najmniejszą liczbą wniosków uzyskuje znaczący wynik w skuteczności, ale następne na liście jest wielkopolskie z jedną z najwyższych liczb złożonych projektów itd. Nie widać również związku pomiędzy skutecznością w ocenie formalnej i merytorycznej. Województwa skuteczne w ocenie merytorycznej (np. łódzkie) uzyskują słabe wyniki w skuteczności formalnej i na odwrót – województwa o niskiej skuteczności merytorycznej (np. świętokrzyskie) uzyskują wysoką skuteczność formalną. Województwo lubelskie jest najmniej skuteczne w tych dwóch kategoriach (w ocenie formalnej – 55,4%, w merytorycznej – 8,0%), natomiast opolskie – w nich najlepsze (w ocenie formalnej – 85,6%, w merytorycznej – 17,0%). Analizując dalej, w podziale na rodzaje gmin, łatwo zauważyć, że wyniki oceny formalnej nie zależą od rodzaju gminy (wyniki są do siebie bardzo zbliżone).

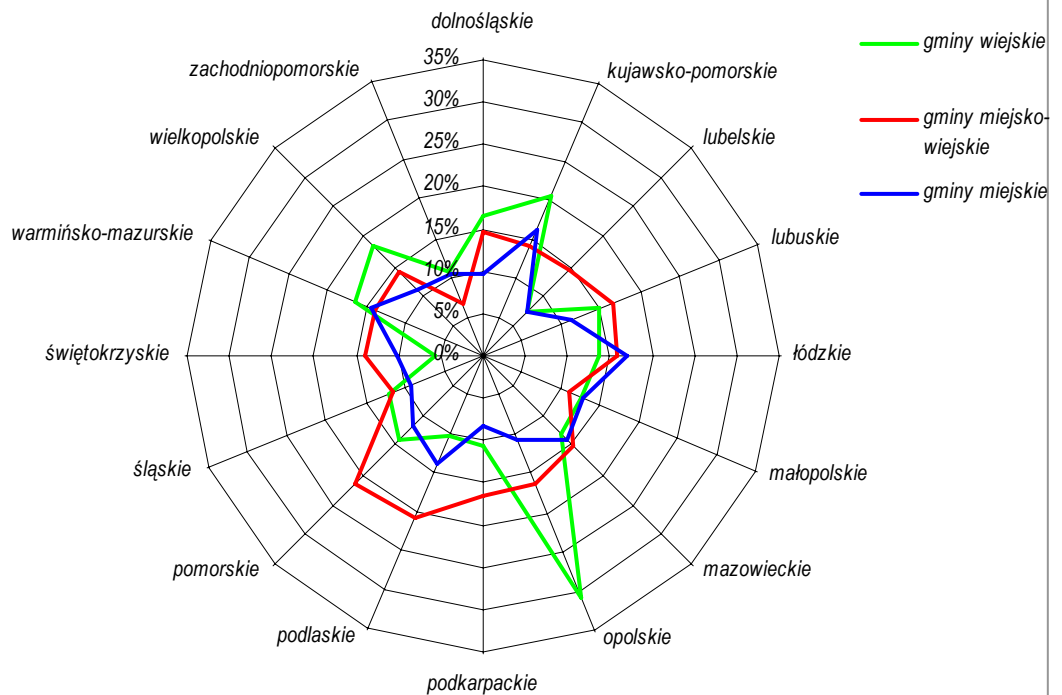




**Rysunek 76. Skuteczność w ocenie formalnej wniosków w działaniu 2.3 SPO-WKP w podziale na województwa i rodzaje gmin.**

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PARP.

Przy ocenie merytorycznej można jednak dostrzec znaczne różnice w skuteczności poszczególnych rodzajów gmin w województwach. Największe rozbieżności występują w przypadku województwa opolskiego (20%). Powodem tego jest ponadprzeciętna skuteczność gmin wiejskich (30%).



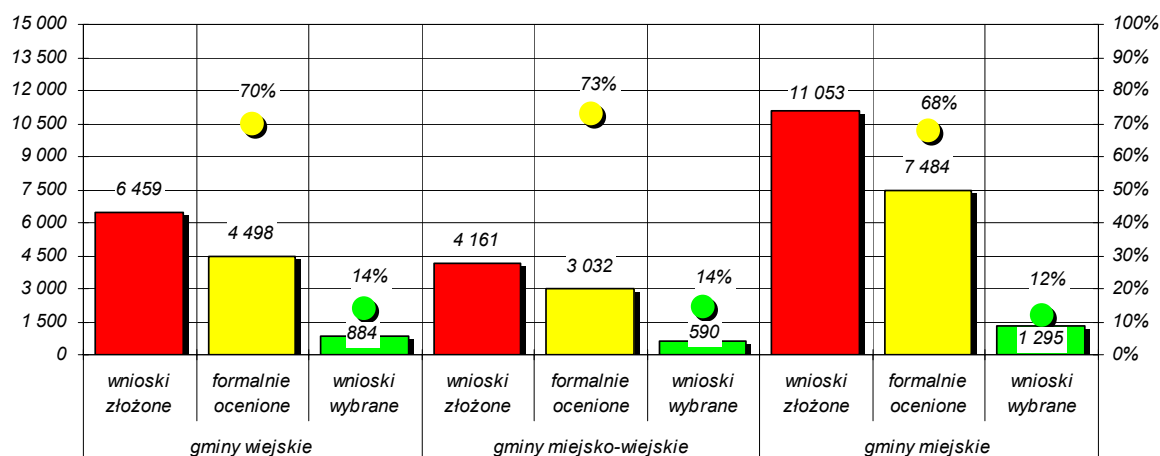
**Rysunek 77. Skuteczność w ocenie merytorycznej wniosków w działaniu 2.3 SPO-WKP w podziale na województwa i rodzaje gmin.**

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PARP.

Trudno jest określić powód takiego stanu rzeczy. Wiadome jest jedynie to, że w gminach tych złożono najmniej wniosków z całej Polski (85) i być może efekt małej populacji statystycznej zadziałał na korzyść tych gmin. Z drugiej strony opolskie jako całość osiąga bardzo dobre rezultaty również dzięki temu, że najniższy wynik w tym województwie osiągają gminy miejskie i jest on w połowie skali najniższych wyników osiąganych przez inne województwa (6-14%); z kolei średni wynik (osiągany przez gminy miejsko-wiejskie) jest wyższy o 2% od najwyższego minimalnego wyniku innych województw (14%).

Wśród wszystkich województw możemy odnaleźć 7 takich, w których najlepsze są gminy wiejskie, 7 takich, w których najlepsze są gminy miejsko-wiejskie i 2 – miejskie. Podobnie jest z najmniej skutecznymi rodzajami gmin – odnajdujemy 4 województwa, w których najmniej skuteczne są gminy wiejskie, również 4, w których są gminy miejsko-wiejskie oraz 8, w których najslabsze są gminy miejskie.

Poniższy wykres pokazuje skuteczność przedsiębiorców zlokalizowanych w różnych typach gmin w Polsce:



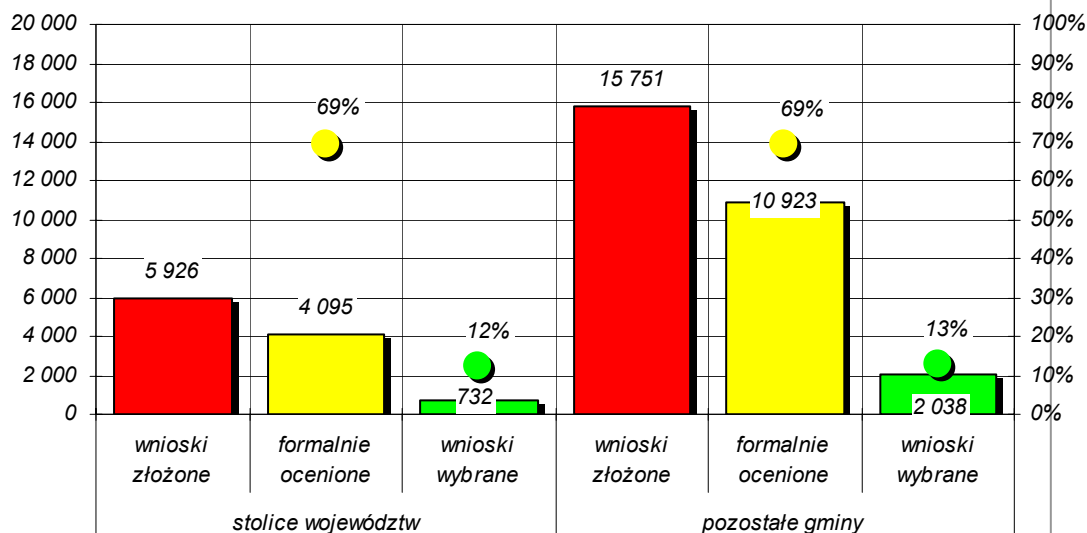
**Rysunek 78. Nominalna liczba złożonych wniosków, poprawnych formalnie i wybranych w działaniu 2.3 SPO-WKP w podziale na rodzaje gmin. Skuteczność w ocenie formalnej i merytorycznej.**

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PARP.

Najwięcej wniosków złożyły przedsiębiorstwa z gmin miejskich (do których zalicza się również miasta na prawach powiatu) – 11 tys., najwięcej również wybrano wniosków z tego rodzaju gmin (7,5 tys.). Z kolei najmniej wniosków złożono z gmin miejsko-wiejskich (4,1 tys.) i wiejskich (6,5 tys.).

Skuteczność przedsiębiorców zlokalizowanych w poszczególnych typach gmin w ocenie formalnej i merytorycznej nie różni się znacząco. Oznacza to, że przedsiębiorca z małego miasteczka lub wsi nie jest mniej skuteczny (średnio) od przedsiębiorcy z miasta.

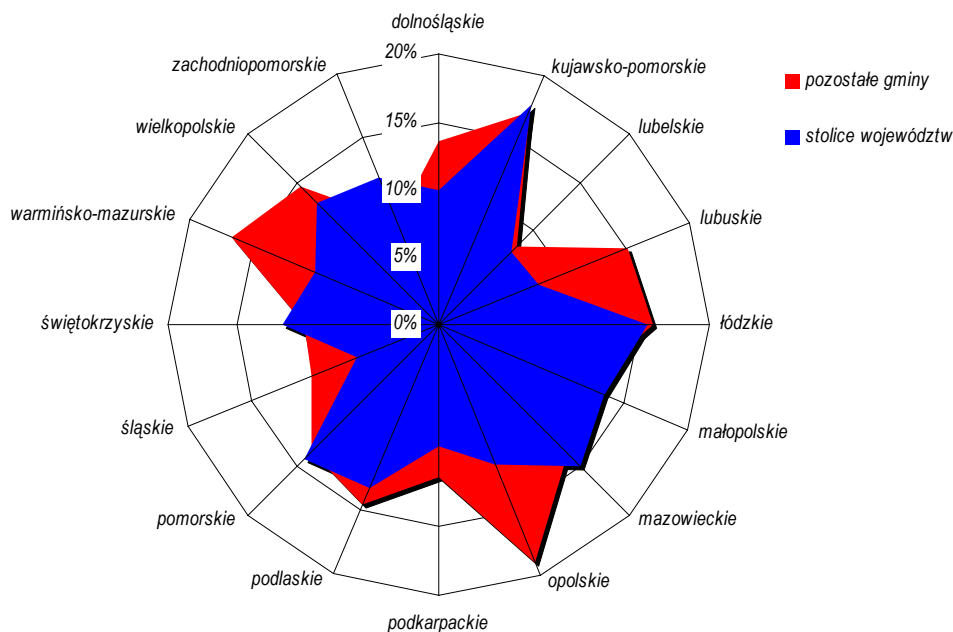
Nie widać też różnicy w skuteczności firm mających siedzibę w stolicach województw i pozostałych gminach (rysunek poniżej).



**Rysunek 79. Nominalna liczba złożonych wniosków, poprawnych formalnie i wybranych w działaniu 2.3 SPO-WKP w podziale na miasta wojewódzkie i pozostałe gminy. Skuteczność w ocenie formalnej i merytorycznej.**

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PARP.

Analiza skuteczności w ocenie merytorycznej w poszczególnych województwach pokazuje, że skuteczność miast wojewódzkich jest wyższa od otaczających ich obszarów w 6 z 16 województw, nie daje to jednak jednoznacznej odpowiedzi na pytanie, który typ lokalizacji jest bardziej skuteczny.

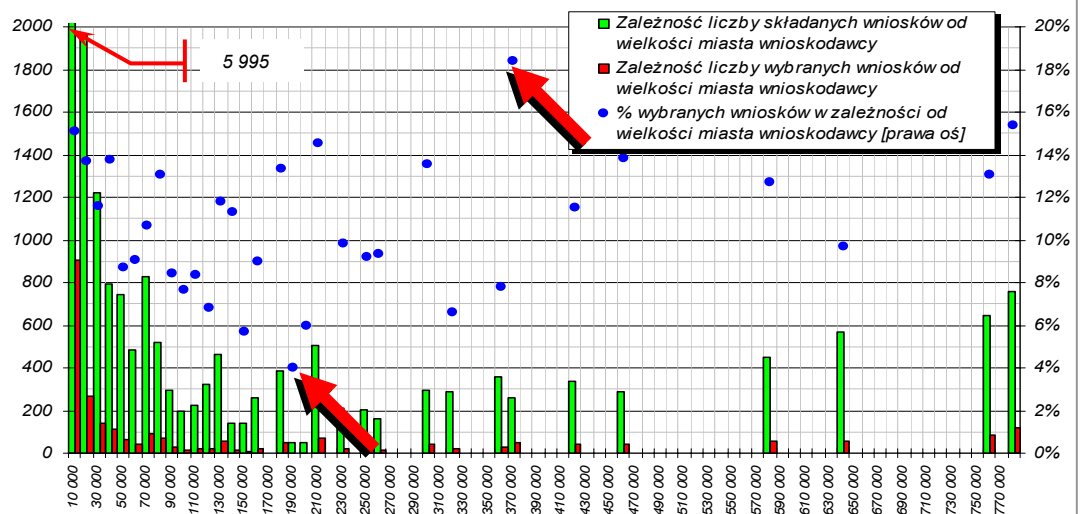


**Rysunek 80. Skuteczność w ocenie merytorycznej wniosków w działaniu 2.3 SPO-WKP w podziale na województwa oraz miasta wojewódzkie i pozostałe gminy.**

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PARP.

Spróbujemy teraz zweryfikować tezę, że: istnieją lokalizacje (nazwiemy je peryferyjnymi), należące zarówno do typu gmin miejskich, miejsko-wiejskich, jak i wiejskich, które determinują mniejszą aktywność i skuteczność przedsiębiorstw mających tam siedzibę.

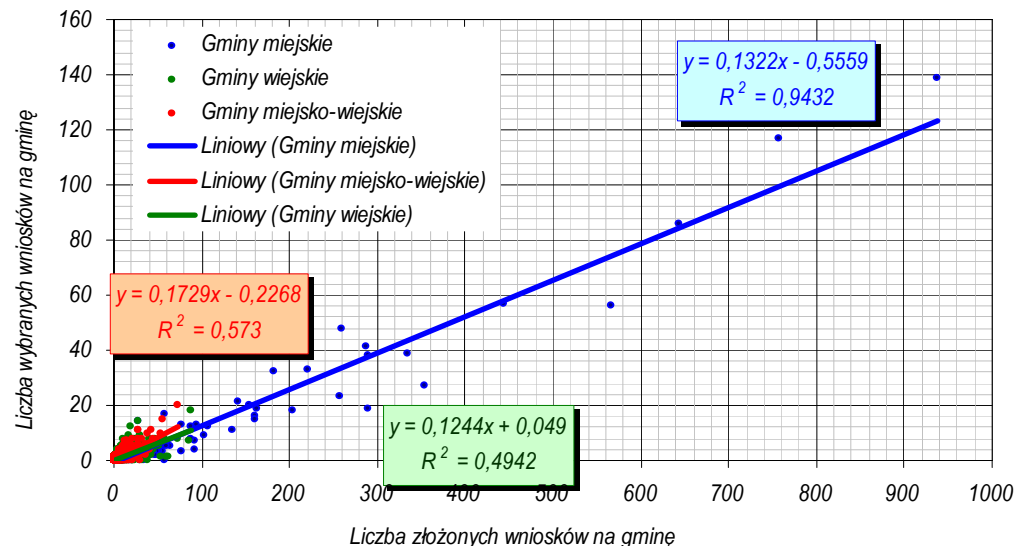
Wstępem do weryfikacji tezy o peryferyzacji będzie próba odpowiedzi na pytanie: czy skuteczność zależy od liczby mieszkańców miasta wnioskodawcy (bez względu na rodzaj gminy).



**Rysunek 81. Rozkład liczby złożonych i wybranych wniosków w działaniu 2.3 SPO-WKP w zależności od wielkości miasta wnioskodawcy (liczby mieszkańców). Skuteczność wnioskodawców w zależności od wielkości miasta siedziby.**

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PARP.

Powyższy rysunek przedstawia rozkład liczby złożonych i wybranych wniosków w zależności od wielkości miasta (interwały co 10 tys. mieszkańców). Niebieskimi punktami zaznaczono skuteczności przedsiębiorców w takim podziale. Trudno znaleźć jakkolwiek związek pomiędzy wielkością miasta (liczbą mieszkańców) a skutecznością przedsiębiorców w nim zlokalizowanych. Skuteczność zmienia się w dość szerokim zakresie (od 4 do 18,4%) oscylując wokół hipotetycznej linii poziomej, która mogłaby przebiegać na poziomie mniej więcej 12%.



**Rysunek 82. Rozkład wybranych wniosków na gminę w zależności od liczby złożonych wniosków na gminę (wykres skuteczności) dla Polski.**

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PARP.

Potwierdza to równanie trendu szacujące średni współczynnik sukcesu (współczynnik charakteryzujący nachylenie prostej do osi x) na ok. 12%.

Duże rozrzuty skuteczności gmin o tej samej wielkości mogą świadczyć właśnie o peryferyzacji pewnych obszarów. Zatem peryferyzacja, jeśli istnieje, musi mieć związek z lokalizacją gminy względem obszarów metropolitarnych i dostępem do infrastruktury fizycznej i wirtualnej.

Z uwagi na fakt, iż w większości przypadków regiony Polski są słabo rozwiniętymi regionami strefowymi lub węzłowymi, motorem napędowym ich rozwoju są przede wszystkim miasta (aglomeracje), znajdujące się w jego centrum. Miasta wytyczają główny kierunek rozwoju (specjalizacji) regionu, biorąc pod uwagę uwarunkowania geograficzne i naturalne całego obszaru. A zatem **konkurencyjność regionu** sprowadza się do **konkurencyjności centralnej aglomeracji**. Z kolei na konkurencyjność miasta będzie miała wpływ sieć uzależnień i powiązań pomiędzy poszczególnymi punktami strategicznymi regionu (np. pomiędzy aglomeracją a obszarami peryferyjnymi)<sup>107</sup>. Sieci powiązań będą dwojakie: fizyczne i wirtualne

**Region jest tym bardziej konkurencyjny, im jego użytkownicy przy wykorzystaniu sieci fizycznych odnoszą większe korzyści w sieciach stojących wyżej w hierarchii rozwoju.**

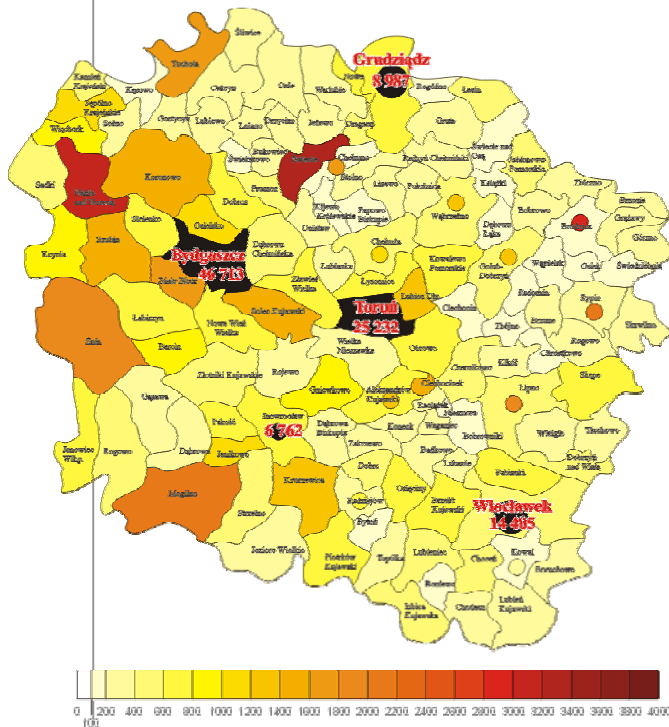
W następnej kolejności porównamy rozkład przestrzenny aktywności i skuteczności w gminach dwóch województw: najlepszym w kontekście skuteczności (kujawsko-pomorski) i naj słabszym (lubelskim).

Wyniki przedstawione są na mapach poniżej:

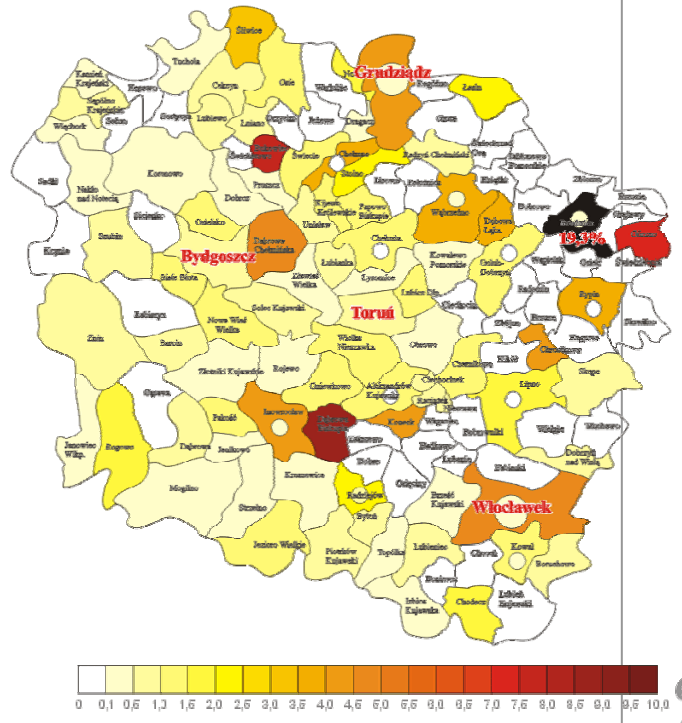
---

<sup>107</sup> Drozdowski T., *Wpływ dużych ośrodków miejskich na konkurencyjność regionu* [w:] Jewtuchowicz A. (red.), *Wiedza, innowacyjność, przedsiębiorczość a rozwój regionów*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2004, s. 135-136.

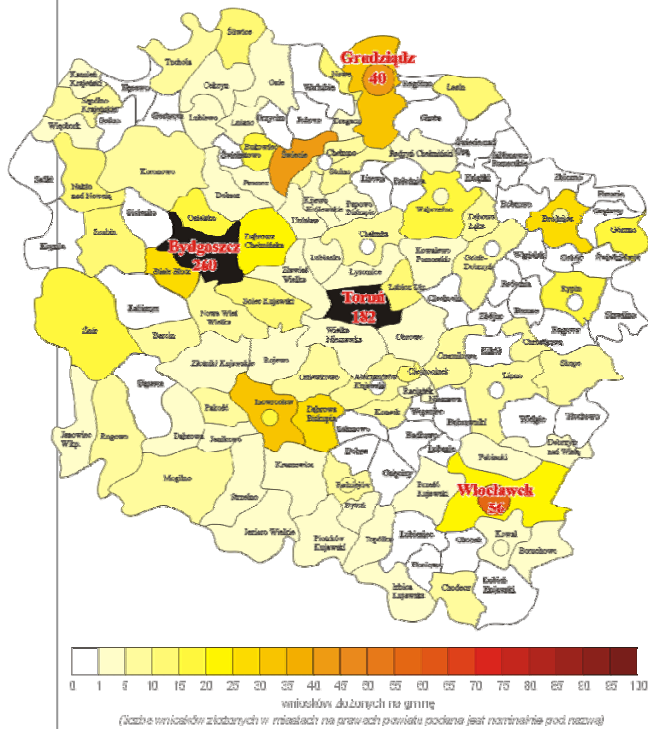
Liczba firm z poszczególnych gmin województwa kujawsko-pomorskiego



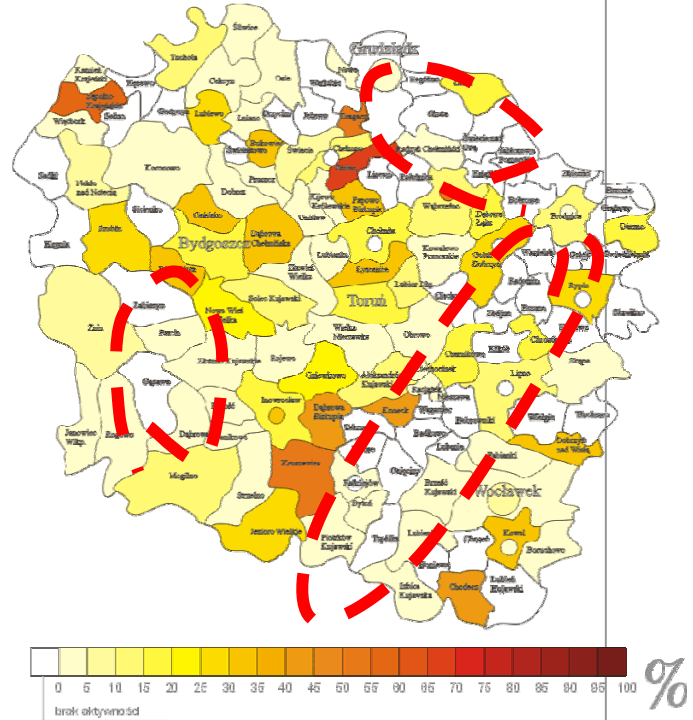
Aktywność firm z poszczególnych gmin województwa kujawsko-pomorskiego w Działaniu 2.3 SPO-WKP



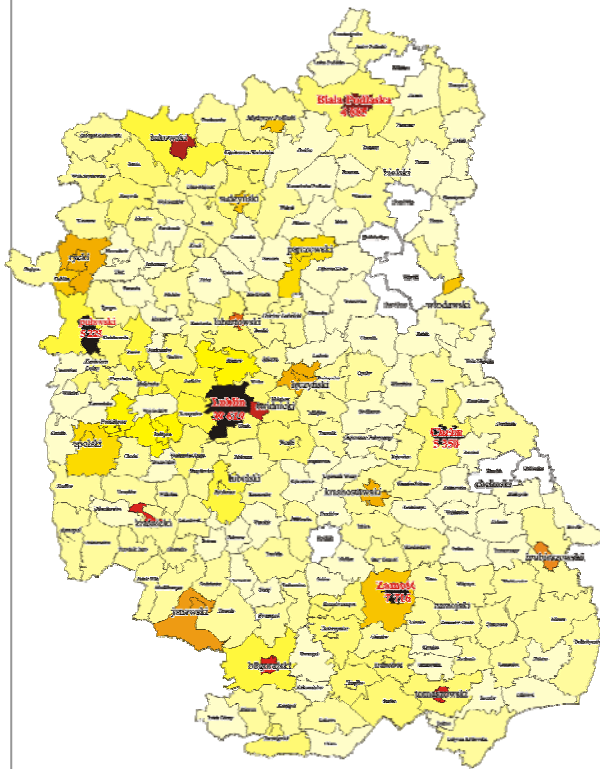
Liczba wniosków złożonych przez firmy z poszczególnych gmin województwa kujawsko-pomorskiego w Działaniu 2.3 SPO-WKP



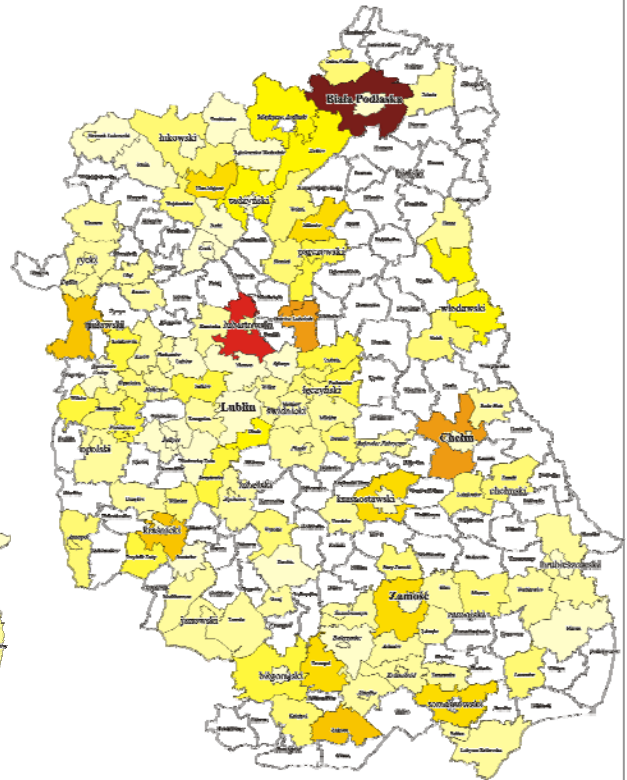
Skuteczność firm z poszczególnych gmin województwa kujawsko-pomorskiego w Działaniu 2.3 SPO-WKP



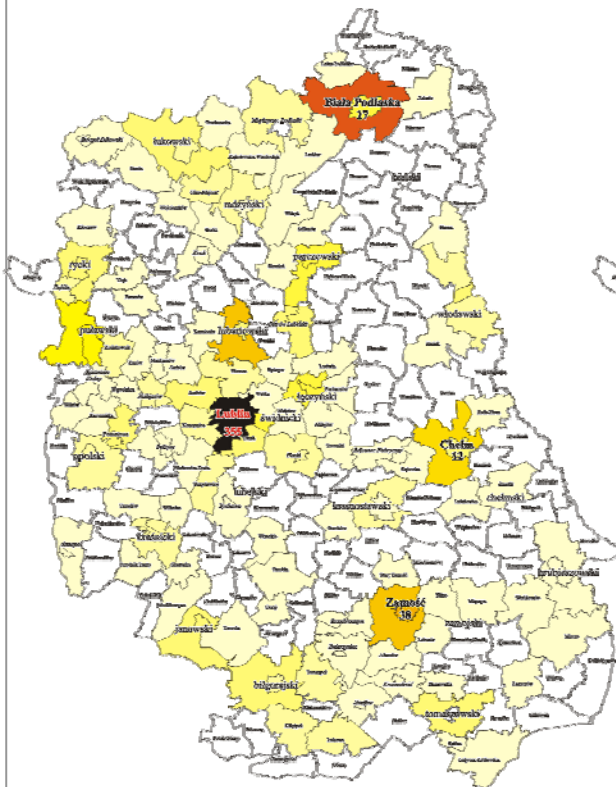
Liczba firm z poszczególnych gmin województwa lubelskiego



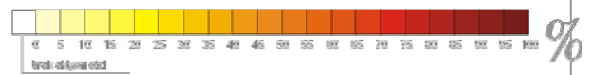
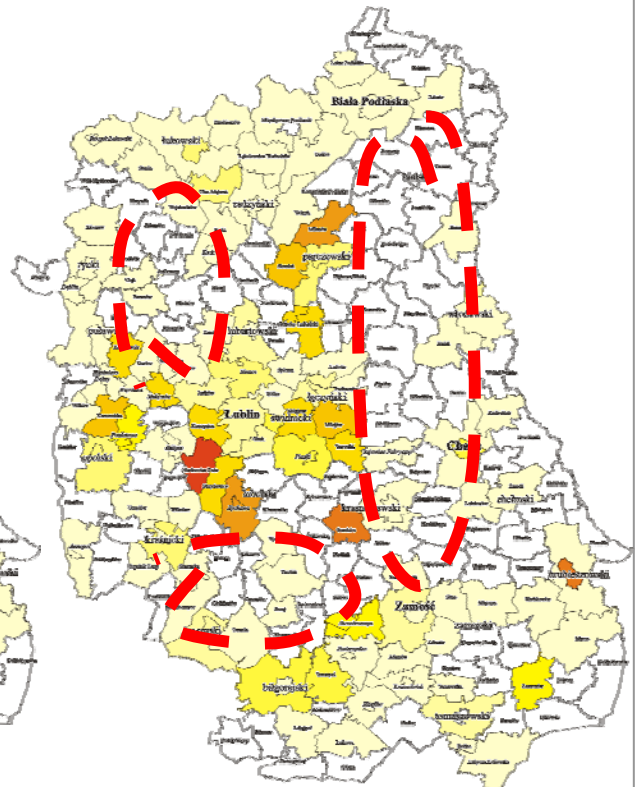
Aktywność firm z poszczególnych gmin województwa lubelskiego w Działaniu 2.3 SPO-WKP



Liczba wniosków złożonych przez firmy z poszczególnych gmin województwa lubelskiego w Działaniu 2.3 SPO-WKP



Skuteczność firm z poszczególnych gmin województwa lubelskiego w Działaniu 2.3 SPO-WKP



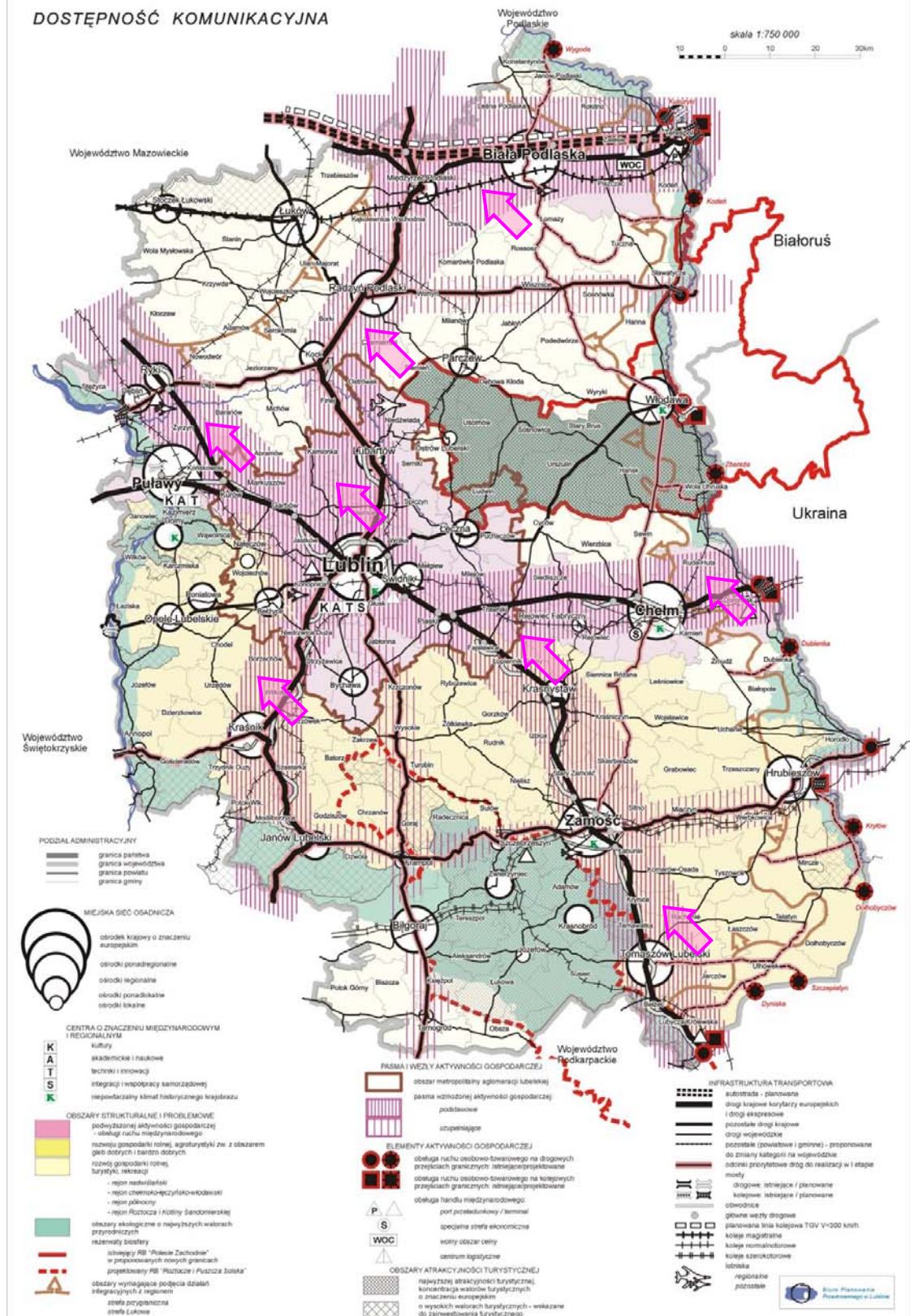
Analiza czterech map dla województw: kujawsko-pomorskiego i lubelskiego wykazała, że gminy najmniej aktywne i skuteczne (najmniejsze nasycenie barw) grupują się w obszary niskiej aktywności i skuteczności (zaznaczone przerywaną czerwoną linią) w obydwu województwach. Można oczywiście zidentyfikować również obszary wzmożonej aktywności i skuteczności firm.





# AKTUALIZACJA STRATEGII ROZWOJU WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

## DOSTĘPNOŚĆ KOMUNIKACYJNA



Rysunek 83. Obszary wzmózonej aktywności gospodarczej w województwie kujawsko-pomorskim i lubelskim.

Źródło:

Zaktualizowana Strategia Rozwoju Województwa Lubelskiego na lata 2006-2020, dokument przyjęty uchwałą nr XXXVI/530/05 Sejmiku Województwa Lubelskiego z dnia 4 lipca 2005 r. uchwałą nr XI/135/03 Sejmiku Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 26 czerwca 2003 r. w sprawie uchwalenia planu zagospodarowania przestrzennego województwa kujawsko-pomorskiego (rys. nr 7. Sieć osadnicza oraz gospodarcze uwarunkowania rozwoju).

Mapy zdają się potwierdzać tezę o peryferyzacji pewnych obszarów zarówno pod względem aktywności, jak i skuteczności przedsiębiorstw w ubieganiu się o środki publiczne. W przypadku województwa lubelskiego obszary „peryferyjne” obejmują całą ścianę wschodnią, na południe i północny zachód od Lublina. Obszary silnie koncentrują się natomiast wokół dużych miast (najślabiej wokół Chełma, najsilniej wokół Lublina i Zamościa) oraz wzdłuż szlaków komunikacyjnych (kierunek Warszawa, Białystok, Hrebenne). Zdają się one pokrywać z obszarami wzmożonej aktywności gospodarczej w województwie lubelskim, zidentyfikowanymi dla potrzeb tworzonej strategii rozwoju województwa.

W województwie kujawsko-pomorskim najbardziej skuteczne są firmy z obszaru łączącego Bydgoszcz z Toruniem oraz okolice Inowrocławia. Obszary peryferyjne w kontekście ubiegania się o środki działania 2.3 SPO-WKP znajdują się w południowo-wschodniej, wschodniej i północno-wschodniej części województwa oraz jego granicy zachodniej – powiatach: wąbrzeskim, lipnowskim, chełmińskim, tucholskim sępoleńskim i mogileńskim, czyli powiatach o wyraźnym rolniczym charakterze ich gospodarki<sup>108</sup>.

Obszary „peryferyjne” w przypadku województwa lubelskiego obejmują znacznie większą część jego terytorium niż w przypadku województwa kujawsko-pomorskiego.

Przyczyną peryferyzacji jest zatem brak infrastruktury sieci fizycznych (drogowej, kolejowej, energetycznej, wodno-kanalizacyjnej, telefonicznej i internetowej), co wynika np. z analizy SWOT dla województwa lubelskiego. To zgodnie z teorią powoduje, że na danym obszarze funkcjonuje mała liczba firm mających słaby dostęp do sieci wirtualnych (edukacyjnych, oświatowych, okołobiznesowych, biznesowych itp.). Skutkuje to w konsekwencji niską aktywnością, ale i słabszą merytorycznie (i techniczno-ekonomicznie) jakością wniosków, a przez to słabszą skutecznością przedsiębiorstw z obszarów peryferyjnych.

<sup>108</sup> Regionalny Program Operacyjny Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2007-2013 (projekt), styczeń 2007.

## 2.4. Ocena wpływu podjętych działań informacyjno-promocyjnych na poziom absorpcji środków przez MSP

### 2.4.1. Działania informacyjno-promocyjne podjęte w okresie 2004-2006 w ramach dotacji na inwestycje i zakup usług SPO-WKP

Działania informacyjno-promocyjne są kluczowym elementem wpływającym na pobudzenie i utrzymywanie zainteresowania potencjalnych Beneficjentów poszczególnymi instrumentami wsparcia w ramach Programu SPO-WKP oraz na zrozumienie tychże instrumentów.

Dlaczego działania informacyjno-promocyjne są tak istotne w procesie absorpcji środków? Odpowiedniość oraz dostępność informacji i promocji pośrednio, acz bardzo silnie oddziałuje na poziom absorpcji środków. Projektując Program SPO-WKP założono więc, że celem działań informacyjno-promocyjnych Instytucji Zarządzającej, Instytucji Pośredniczących i Instytucji Wdrażających będzie *dostarczanie zrozumiałych i wyczerpujących informacji o wymaganiach Programu i wsparciu w jego ramach oferowanym oraz zachęceniu potencjalnych Beneficjentów do korzystania z dotacji.*

Jak pokazują badania dotyczące dostępnych informacji na temat możliwości korzystania z funduszy unijnych<sup>109</sup> idea pomocy finansowej przyjmowana jest przez potencjalnych Beneficjentów pozytywnie i przychylnie, gdyż przedsiębiorcy z sektora MSP uznają dostęp do dotacji z funduszy unijnych za ważny czynnik wpływający na rozwój ich przedsiębiorstw<sup>110</sup>. Jednocześnie odbiorcy tej idei spodziewają się barier i utrudnień w zdobyciu dotacji. Potencjalny Beneficjent nie mający odpowiedniej wiedzy nie wie, po jakie środki może się zwrócić, czuje się zagubiony w „biurokratycznej maszynie”, pełnej niezrozumiałej terminologii, obawia się popełnić pomyłki i zainwestować własny wkład, bowiem nie wie czy będzie potrafił się właściwie rozliczyć i czy otrzyma zwrot. Powyższe elementy oraz brak jasnych reguł przyznawania wsparcia, długotrwałe procedury, brak instytucjonalnego wsparcia i często brak pomocy urzędników powodują na starcie zniechęcenie potencjalnego Beneficjenta.

Działania informacyjno-promocyjne powinny zatem być skoncentrowane na skutecznym dostarczaniu pełnej i zrozumiałej wiedzy na temat możliwego do uzyskania dofinansowania – wiedzy, która nie będzie opierać się wyłącznie na abstrakcyjnej teorii operującej definicjami, a raczej będzie operować konkretem i przykładem, wychodzić na przeciw wątpliwościom i zapytaniom potencjalnych Beneficjentów. Wiedza ta nie będzie opierać się tylko na przekazach medialnych, ale również na wymianie doświadczeń (spotkaniach, warsztatach, szkoleniach itp.).

Aby informacja była skuteczna i efektywna musi spełniać cztery warunki:

- ⇒ być zindywidualizowana,
- ⇒ być konkretna i praktyczna,

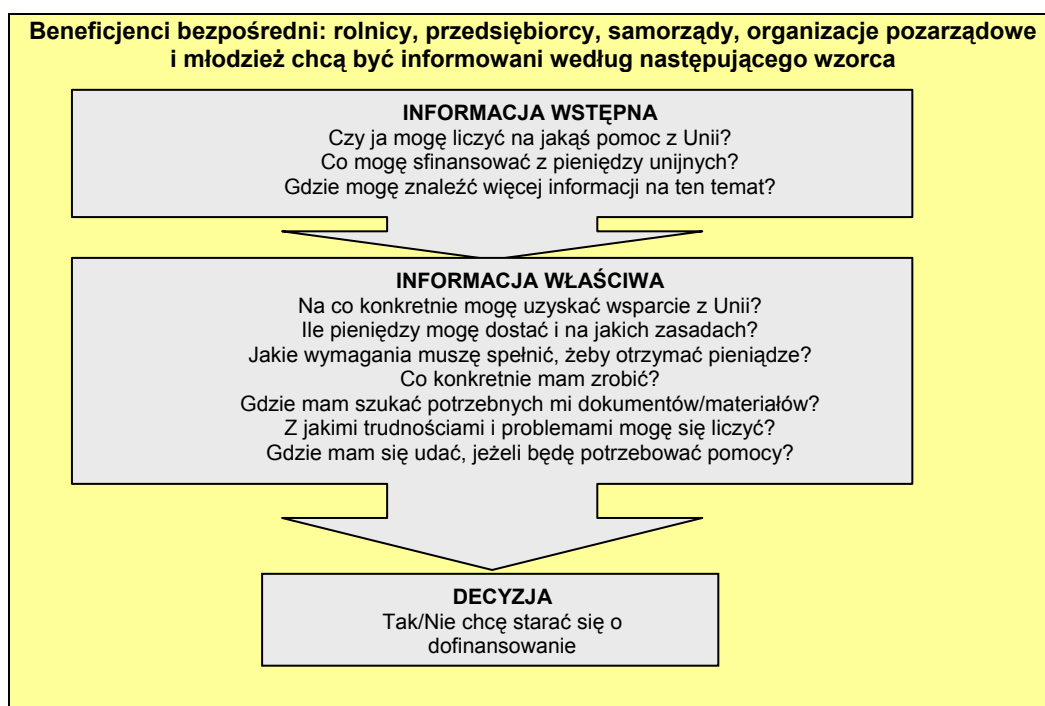
<sup>109</sup> Badanie stopnia poinformowania społeczeństwa o możliwościach wykorzystania funduszy strukturalnych, Pentor, Warszawa 2005.

<sup>110</sup> J. Drozdek, M. Starczewska-Krzysztosek, *Analiza i ocena zainteresowania małych i średnich przedsiębiorstw funduszami unijnymi oraz identyfikacja barier w pozyskiwaniu przez MSP dofinansowania z funduszy unijnych w 2004 r.* (na podstawie badań PKPP Lewiatan „Monitoring kondycji sektora MSP” 2005).

- ⇒ być obiektywna,
- ⇒ być dostępna.

Zindywidualizowanie oznacza przede wszystkim wskazanie wyrazistego adresata informacji i przekazywanie informacji przy użyciu odpowiedniego języka, zrozumiałego nie tylko dla osoby obeznanej w terminologii unijnej, ale przede wszystkim dla przeciętnego przedsiębiorcy, który być może po raz pierwszy stara się o dofinansowanie. Praktyczność informacji wyraża się w obecności konkretnych „przykładów z życia”, co można uzyskać aplikując po dotację, natomiast obiektywność informacji to pokazywanie zarówno korzyści jak i problemów, z jakimi aplikujący przedsiębiorcy mogą się zetknąć. Dostępność informacji oznacza zaś jej obecność w obszarze działania zainteresowanych grup. Dotarcie z informacją nie może więc opierać się na pewnych wspólnych oczekiwaniach a raczej powinno być indywidualnie profilowane do konkretnych odbiorców. Jest to szczególnie istotne, ponieważ w przypadku SPO-WKP mamy do czynienia z grupami Beneficjentów o różnym „profilu” (mikro przedsiębiorcy i duzi przedsiębiorcy), różnymi instrumentami (dotacje na inwestycje, dotacje na usługi), a także z diametralnie różną liczebnością grup docelowych (wspomniane wcześniej schematy „masowe” i „profilowane”). Oznacza to, że narzędzia promocji i kanały komunikacji powinny być zróżnicowane i dopasowane do specyfiki działań i poddziałań.

Ocenę działań informacyjno-promocyjnych oparto w niniejszym raporcie na poniższym schemacie:



Źródło:

opracowanie na podstawie *Badania stopnia poinformowania społeczeństwa o możliwościach wykorzystania funduszy strukturalnych*, Pentor, Warszawa 2005.

Według powyższego schematu informacja wstępna powinna objąć kampanię medialną – reklamy telewizyjne i radio, ulotki i programy publicystyczne, natomiast informacja właściwa powinna być realizowana w „terenie” poprzez szkolenia, spotkania, warsztaty, punkty konsultacyjne, doradztwo bezpośrednie, Internet i wymianę doświadczeń między przedsiębiorcami. Dopiero suma obu rodzajów informacji tworzy pełny przekaz informacyjny, którego zastosowanie może przynieść oczekiwane rezultaty w postaci

wysokiego i ciągłego zainteresowania wśród dokładnie tej grupy odbiorców, do jakiej jest skierowana promocja i wsparcie oraz lepszej absorpcji środków.

Zaznaczyć należy, że w przypadku takich działań i poddziałań SPO-WKP, które były kontynuacją podobnych instrumentów finansowanych wcześniej z funduszy przedakcesyjnych (np. działania 2.1 i 2.3) lub w ramach programów rządowych (poddziałanie 2.2.1. i 2.2.2) zainteresowanie i popyt na dofinansowanie na początku okresu programowania, nawet jeszcze bez działań informacyjno-promocyjnych, był bardzo duży<sup>111</sup> – potencjalni Beneficjenci czekali z niecierpliwością na uruchomienie tych instrumentów wsparcia i masowo składali wnioski. Fakt, że w ogromnej części wnioski te były niepoprawne, w dużej części wynikał z braku właściwej informacji i promocji, co do nowych, opierających się na innych wymaganiach dotacjach. Rozbudzone wstępными informacjami nadzieje przedstawicielei MSP zetknęły się zatem z rzeczywistością, w której dostęp do środków unijnych okazał się ograniczony<sup>112</sup>.

Większość potencjalnych Beneficjentów, która nie korzystała z funduszy przedakcesyjnych chciała skorzystać z dofinansowania, ale nie wiedziała jak to zrobić na nowych zasadach (lub też w ogóle nie wiedziała, że może z niego skorzystać). Często też zainteresowanie możliwością skorzystania zostało zmniejszone na skutek kontaktu z niekompetentnymi urzędnikami<sup>113</sup>, czy niezrozumienia skomplikowanego dla przedsiębiorcy języka komunikatów dotyczących dotacji<sup>114</sup>. Część przedsiębiorców zaczęła aplikować, ale nie zdążyła z terminem, ponieważ utknęła na etapie zbierania informacji<sup>115</sup>.

Zainteresowanie potencjalnych Beneficjentów zderzyło się, więc z brakiem właściwej informacji i promocji lub też z opóźnioną i niepełną. W związku z tym od końca 2005 r. instytucje odpowiedzialne za wdrażanie Programu zaczęły prowadzić działania informacyjno-promocyjne bardziej efektywnie a wraz z włączeniem się do akcji promocyjnej banków oraz firm doradczych skuteczność tych działań (w szczególności w przypadku działania 2.3) wzrosła<sup>116</sup>.

W niniejszej analizie należy równie wnikliwie określić, jakie działania informacyjno-promocyjne, które skierowane były w szczególności lub wyłącznie do MSP, aby zainteresować jednego z głównych odbiorców instrumentów wsparcia w ramach SPO-WKP. W załączniku dotyczącym rozdziału 2.4 niniejszego raportu przedstawiono rodzaje działań informacyjno-promocyjnych, jakie były podejmowane przez IZ, IW, IP, banki w podziale na informację wstępną, Informację właściwą oraz instrumenty wsparcia. Działania te zostaną poddane ocenie, szczególnie w kontekście wsparcia informacyjno-promocyjnego przedsiębiorców, w kolejnym podrozdziale niniejszego raportu.

<sup>111</sup> Raport z oceny uzupełniającej: *Funkcjonowanie systemu wdrażania Sektorowego Programu Operacyjnego Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw, lata 2004-2006 – identyfikacja barier i problemów organizacyjnych*, Grupa Doradcza Sienna, Warszawa 2005.

<sup>112</sup> J. Drozdek, M. Starczewska-Krzysztozek, *Analiza i ocena zainteresowania małych i średnich przedsiębiorstw funduszami unijnymi oraz identyfikacja barier w pozyskiwaniu przez MSP dofinansowania z funduszy unijnych w 2004 r.* (na podstawie badań PKPP Lewiatan, *Monitoring kondycji sektora MSP*, 2005); Indywidualny wywiad pogłębiony z IW poddziałania 2.2.1.

<sup>113</sup> Raport z oceny uzupełniającej: *Problemy i bariery w postępie realizacji Sektorowego Programu Operacyjnego Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw, lata 2004-2006 w ocenie Odbiorców Ostatecznych Programu*, Ecorys, Warszawa 2006.

<sup>114</sup> indywidualny wywiad pogłębiony z IP i IW działania 2.4.

<sup>115</sup> *Badanie stopnia poinformowania społeczeństwa o możliwościach wykorzystania funduszy strukturalnych*, Pentor, Warszawa 2005.

<sup>116</sup> indywidualne wywiady pogłębione z IW, instytucjami finansowymi i doradczymi.

## 2.4.2. Ocena wpływu podjętych działań informacyjno-promocyjnych na poziom absorpcji przez MSP

Biorąc pod uwagę fakt, że głównymi odbiorcami badanych instrumentów wsparcia miały być MSP (podkreślany chociażby poprzez realizację wskaźników rzeczowych SPO-WKP w przypadku poddziałania 2.21 czy 2.2.2) ze szczególną uwagą należy ocenić działania informacyjno-promocyjne skierowane do MSP, co uczyniono poniżej.

Analiza danych wtórnych przytoczonych w załączniku 1.2.3 do raportu (tabele 20-31) wskazuje, że działania informacyjno-promocyjne w ramach SPO-WKP, skierowane do MSP realizowane były w różnym natężeniu, zakresie i poziomie w ramach poszczególnych instrumentów wsparcia. Zasadniczymi problemami powodującymi tą różnorodność, z jakimi borykały się wszystkie instytucje zaangażowane we wdrażanie SPO-WKP w zakresie informacji i promocji był niski poziom merytoryczny osób udzielających informacji<sup>117</sup> i wysoka fluktuacja pracowników<sup>118</sup>. Obecnie sytuacja nieznacznie ulega poprawie. W związku z przybywającym doświadczeniem wynikającym z wdrażania Programu wzrasta poziom merytoryczny pracowników IW i IZ, jednak braki w kadrach są w dalszym ciągu dotkliwie zauważalne<sup>119</sup>. Dodatkowo niespójność i nieprecyzyjność przekazów informacyjnych wpływa na składanie wniosków przez przedsiębiorców nieuprawnionych do danych instrumentów wsparcia, co powoduje wydłużenie procesu oceny wszystkich wniosków<sup>120</sup>.

### 2.4.2.1 Ocena działań informacyjno-promocyjnych w ramach dotacji na inwestycje i na zakup usług przeprowadzonych przez Instytucję Zarządzającą

Zakładając, że informacja i promocja powinny być zindywidualizowane, analizę należy rozpocząć od oceny języka, jakim posługuje się IZ, jak i pozostałe instytucje biorące udział w promowaniu i informowaniu o możliwościach wsparcia i samym Programie SPO-WKP. Informacja nie była przekazywana językiem grupy, do której była kierowana – wręcz przeciwnie: była sformalizowana i nieprzyjazna dla przedsiębiorcy. „Odhumanizowana” terminologia i często niewyjaśniane skróty (np. priorytety, program operacyjny, IZ, IP) powodowały mniejsze zrozumienie informacji, a w efekcie zniechęcenie przedstawicieli MSP. Przykładowo wytyczne dla potencjalnych Beneficjentów były często pisane językiem, który potrafią w pełni zrozumieć jedynie osoby dobrze znające prawodawstwo w zakresie funduszy unijnych<sup>121</sup>. Biurokratyczny język zawarty w przekazach musiał zatem mieć wpływ na postrzeganie przez potencjalnych Beneficjentów procesu pozyskiwania dotacji przez pryzmat biurokratycznych przeszkód i barier.

Przekazując informację wstępną IZ korzystała zarówno z tych bardziej skutecznych<sup>122</sup> źródeł informacji (np. ulotek informacyjnych, reklam telewizyjnych i radiowych), jak i tych źródeł<sup>123</sup> (billboardy, reklama w dziennikach), które ze względu na swój typ stwarzały wysokie ryzyko nie dotarcia do grupy docelowej.

<sup>117</sup> Raport z oceny uzupełniającej: *Problemy i bariery w postępie realizacji Sektorowego Programu Operacyjnego Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw, lata 2004-2006 w ocenie Odbiorców Ostatecznych Programu*, Ecorys, Warszawa 2006.

<sup>118</sup> dokument roboczy PKPP Lewiatan, *Słabości systemu wdrażania funduszy strukturalnych skierowanych do MŚP*.

<sup>119</sup> wywiad Pilotażowy IDI z Instytucją Zarządzającą z dnia 22 grudnia 2006.

<sup>120</sup> dokument roboczy PKPP Lewiatan, *Słabości systemu wdrażania funduszy strukturalnych skierowanych do MŚP*.

<sup>121</sup> biuletyn poświęcony funduszom Unii Europejskiej, *Bank BPH Twój partner w Unii Europejskiej*, numer 3/2006, s. 6.

<sup>122</sup> *Badanie stopnia poinformowania społeczeństwa o możliwościach wykorzystania funduszy strukturalnych*, Pentor, Warszawa 2005.

<sup>123</sup> *Badanie stopnia poinformowania społeczeństwa o możliwościach wykorzystania funduszy strukturalnych*, Pentor, Warszawa 2005.

Krytycznie zostało również ocenione wsparcie ze strony pomocy technicznej, a realizowane działania w jej ramach – opóźnione i mało skuteczne, np. akcja billboardowa SPO-WKP i szkolenia „rozpoczęły się, kiedy wszyscy o programie wiedzieli”<sup>124</sup>. Zabrakło włączenia do prac nad realizacją kampanii informacyjnej specjalistów i organizacji branży PR. Efekty współpracy z firmą PR, która wygrała przetarg nie zagwarantowały spójnej merytorycznie i zintegrowanej akcji promocyjnej, co w szczególności było odczuwalne wśród mikroprzedsiębiorców. To ci ostatni mieli największy problem w uzyskaniu rzetelnej informacji i jej zrozumieniu, ze względu na brak wcześniejszych doświadczeń i brak zasobów, które mogłyby wyłącznie poświęcić na dogłębne zaznajamianie się z ideą dofinansowania w ramach funduszy unijnych<sup>125</sup>.

Największy niedosyt występuje w zakresie przekazywania informacji właściwej, w szczególności do przedsiębiorstw MSP. Przeprowadzono w 2004 i 2005 r. łącznie 2 szkolenia i 21 warsztatów, co wydaje się dalece niewystarczające. Szkolenia te mogły być szansą na dostarczenie obiektywnej i konkretnej informacji nt. dofinansowania, jednak szansa ta wydaje się być stracona. Przeprowadzenie 2 szkoleń dotyczących kwestii promocji dla IP i IW również wydaje się niewystarczające. Lepiej przedstawiała się sytuacja ze szkoleniami dla członków Informacyjnej Grupy Roboczej, których zorganizowano 14.

Zwraca się też uwagę na problem niewystarczającej akcji informacyjnej i jej dostępności dla potencjalnych Beneficjentów pomocy na poziomie lokalnym<sup>126</sup>. Brak aktywności przedsiębiorstw z obszarów „peryferyjnych” zidentyfikowany w rozdziale 3.3.2.5 potwierdza ten pogląd.

#### 2.4.2.2 Ocena działań informacyjno-promocyjnych w ramach dotacji na inwestycje

##### Poddziałanie 2.2.1

Zebrane dane dotyczące działań informacyjno-promocyjnych w ramach poddziałania 2.2.1 wskazują na bardzo ograniczone przedsięwzięcia w tym zakresie podejmowane przez IZ, IW czy IP. Wydaje się, że te ograniczone działania wynikały z błędnego założenia – znajomości wśród przedsiębiorców tego instrumentu wsparcia z okresu przed SPO-WKP, kiedy dofinansowanie było możliwe dla dużych przedsiębiorców w ramach ustawy o finansowym wspieraniu inwestycji. Uznano zatem, że jest duże zainteresowanie poddziałaniem, w szczególności dużych przedsiębiorców – realizatorów dużych wartościowo projektów i oznacza to, że przedsiębiorcy wystarczająco rozumieją cele poddziałania i zasady w nim aplikowania. Zrozumiałym jest, że w takim podejściu nie podjęto działań skierowanych na rozpropagowanie i promowanie poddziałania wśród MSP, choć to właśnie MSP a nie duże przedsiębiorstwa miały być głównym odbiorcą wsparcia w tym poddziałaniu (w Uzupełnieniu Programu założono, że 75% wartości wsparcia będzie skierowane do sektora MSP).

W poddziałaniu 2.2.1 brak było dostępnej i pełnej informacji na temat zasad ubiegania się o wsparcie. Informacja na stronach internetowych była niespójna i rozproszona, wytyczne bardzo ogólne, a wyliczanie dotacji bardzo skomplikowane – te elementy

<sup>124</sup> dokument roboczy PKPP Lewiatan, *Słabości systemu wdrażania funduszy strukturalnych skierowanych do MŚP*.

<sup>125</sup> J. Drozdek, M. Starczewska-Krzysztożek, *Analiza i ocena zainteresowania małych i średnich przedsiębiorstw funduszami unijnymi oraz identyfikacja barier w pozyskiwaniu przez MSP dofinansowania z funduszy unijnych w 2004 r.* (na podstawie badań PKPP Lewiatan, *Monitoring kondycji sektora MŚP*, 2005).

<sup>126</sup> uwagi i opinie uczestników bankowej Grupy Roboczej ZBP, *Fundusze Strukturalne ws. Słabości i usprawnienia funkcjonowania systemu absorpcji środków funduszy strukturalnych UE w Polsce*, 2006.

sprawiły, że bez pomocy zewnętrznych firm doradczych przedsiębiorcy z sektora MSP mieli bardzo duże trudności z przygotowaniem wniosku. Rozproszenie ważnych informacji skierowanych do Beneficjentów działania 2.2.1 doprowadziło do sytuacji, w której „*chyba żaden przedsiębiorcą zainteresowany skorzystaniem z tego programu nie jest w stanie samodzielnie odpowiedzieć na pytanie o zasady aplikowania w ramach tego programu*”<sup>127</sup>. Dla przedsiębiorców z sektora MSP była to najmniej przyjazna dotacja inwestycyjna w ramach SPO-WKP<sup>128</sup>.

Zakładając, że właściwe przekazywanie informacji powinno bazować na bezpośrednim kontakcie (szkoleniach, konferencjach, spotkaniach, indywidualnym doradztwie, punktach informacyjnych) należy krytycznie ocenić brak podobnych działań informacyjno-promocyjnych skierowanych do MSP w ramach poddziałania 2.2.1, które w pierwszych latach Programu borykało się z problemem absorpcji alokacji środków właśnie przez Beneficjentów z sektora MSP.

Ogłaszanie rund aplikacyjnych w 2 dziennikach ogólnopolskich i wykorzystanie stojaka reklamowego z ulotkami wydaje się niedostatecznym dostarczaniem nawet informacji wstępnej. Jeszcze gorzej została oceniona informacja właściwa – ograniczenie się IW do umieszczania informacji na stronie internetowej i ubogie działania promocyjne mogły – obok zasadniczych barier takich jak ustawa o finansowym wspieraniu inwestycji – w przypadku działania 2.2.1 dodatkowo przyczynić się do niskiego zainteresowania MSP tym poddziałaniem.

Trudno w przypadku tego działania mówić o jakiegokolwiek kompleksowej akcji czy kampanii promocyjnej, która podlegałaby kryteriom dostępności, obiektywności czy praktyczności.

Brak dynamicznych działań promocyjnych ze strony IZ i IW w tym poddziałaniu obejmujących MSP jest tym bardziej zastanawiający, że już w 2005 roku widoczne było zagrożenie niezrealizowania wskaźników rzeczowych<sup>129</sup> (utrzymania proporcji wskaźników wsparcia dla dużych przedsiębiorstw i MSP).

Po zmianie Instytucji Wdrażającej z Ministerstwa Gospodarki na PARP w 2006 roku, sytuacja uległa poprawie. Opierając się na doświadczeniach z promocji działania 2.3 zaczęto dostarczać informacji właściwej poprzez spotkania informacyjne organizowane przez RIF-y i PARP.

#### **Działanie 2.4**

W ramach działania 2.4 informacja wstępna wydaje się właściwie sformułowana i przekazana – wykorzystywała ona dobre źródła informacji (reklama w TV, radio, prasie branżowej, dystrybucja ulotek na targach związanych z ochroną środowiska). Co więcej, w tym przypadku odbiorca dofinansowania jest najbardziej określony – firmy, które powinny mieć pozwolenia zintegrowane m.in. dzięki ankiecie, jaką przeprowadziła IW, przekazano potencjalnym zainteresowanym najważniejszą filtrującą informację o profilu Beneficjenta, co pozwoliło na zwracanie się do właściwego adresata w pozostałych działaniach informacyjno-promocyjnych. Zabrakło być może informacji skierowanej w szczególności sposób do MSP, jednak wynikało to przede wszystkim ze specyfiki działania 2.4 i założonych celów – zasadniczym Beneficjentem byli tacy przedsiębiorcy czy instytucje, którzy posiadali instalacje nie spełniające wymagań prawa UE w zakresie ochrony środowiska (rzadko który mały

<sup>127</sup> biuletyn poświęcony funduszom Unii Europejskiej, *Bank BPH Twój partner w Unii Europejskiej*, numer 3/2006.

<sup>128</sup> indywidualny wywiad pogłębiony z Beneficjentem.

<sup>129</sup> indywidualny wywiad pogłębiony z IW poddziałanie 2.2.1.



bądź średni przedsiębiorca posiadał takie instalacje). Jedynym poddziałaniem nie mającym bezpośredniego związku z wymaganiami dotyczącymi instalacji było poddziałanie 2.4.4, z którego w większym stopniu mogły skorzystać MSP. Ponownie, ze względu na specyfikę tego poddziałania tylko bardzo określona grupa MSP była tym instrumentem wsparcia zainteresowana. Kierowanie informacji wstępnej o tym instrumentie wsparcia do całej populacji MSP byłoby więc niewłaściwe.

Pozytywny jest fakt, że zwrócono uwagę na MSP w trakcie przekazywania informacji właściwej chociażby poprzez organizację 6 specjalnych szkoleń dla przedsiębiorców dotyczących poprawnego wypełniania wniosku. Dobrym źródłem konkretnej informacji dla potencjalnych Beneficjentów (w tym MSP) była też strona internetowa, prowadzenie punktu informacyjnego oraz udzielanie informacji przez IP. Ważne były również akcje szkoleniowe organizowane dla regionalnych kadr ochrony środowiska (np. wojewódzkich funduszy, Wojewódzkich Inspektoratów Ochrony Środowiska, komórek ochrony środowiska w urzędach wojewódzkich), w trakcie których przekazywane były tym instytucjom informacje o wsparciu oraz jakie informacje powinny być przekazane potencjalnym projektodawcom i zainteresowanym. Negatywnie należy ocenić stosunkowo późne przekazywanie informacji właściwej<sup>130</sup>, spowodowane przyczynami niezależnymi od IW czy IP.

W przypadku działania 2.4 powinno się pozytywnie ocenić skalę (narzędzia oraz kanały komunikacji), jakie wykorzystwała IW. Informacja była przekazywana językiem przyjaznym i zrozumiałym dla przeciętnego odbiorcy, w szczególności w kontaktach osobistych<sup>131</sup>. *„W NFOŚiGW przyjęto zasadę, że każdy projektodawca ma swojego koordynatora, który „opiekował” się projektodawcą – udzielał wszystkich potrzebnych informacji i pomocy. Dla nas taki system wydaje się najlepszy”*<sup>132</sup>.

### Działanie 2.3

Najszerze działania informacyjno-promocyjne przeprowadzone były w ramach działania 2.3 skierowanego wyłącznie do MSP, i to nie tylko przez IW, ale również przez instytucje finansowe i doradcze. Sytuacja ta została poniekąd wymuszona poprzez ogromne zainteresowanie przedsiębiorców. Bariery wejścia i nieefektywne działania informacyjno-promocyjne w ramach innej dotacji na inwestycje (2.2.1) powodowały, że mali i średni przedsiębiorcy starali się o dofinansowanie głównie w ramach aktywnie promowanego działania 2.3.

Informacja wstępna przeprowadzana była na szeroką skalę (media, targi, broszury, ulotki) przez wielu uczestników procesu – od IW, IZ po instytucje finansowe i firmy doradcze. Jednak należy zauważyć, że informacja wstępna była mało zindywidualizowana. Potwierdza to fakt, że wnioski składały duże przedsiębiorstwa, dla których ta dotacja inwestycyjna nie była przeznaczona – co oznacza, że informacja o dofinansowaniu była dostępna bardzo szeroko bez jednoznacznego określenia adresata dotacji w ramach omawianego działania.

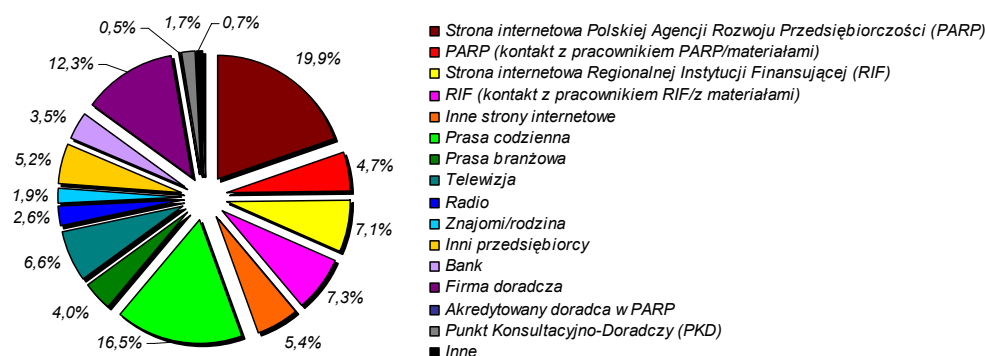
Informacja właściwa pochodząca od IW bazowała na wielu źródłach, najważniejszymi były: strona internetowa oraz szkolenie/spotkania/konferencje. Wagę tego źródła potwierdziło przeprowadzone w ramach niniejszej oceny badanie ilościowe. 20%

<sup>130</sup> indywidualny wywiad pogłębiony z IP, *„Brak kadr, długi okres uruchomienia strony internetowej, późne zatwierdzenie programu, późne zatwierdzenie kryteriów, wzorów wniosków, załączników, spowodowały, że nie można było udzielać informacji właściwej Beneficjentowi w 2004 roku. Sytuacja ta zmieniła się dopiero przed pierwszą rundą w styczniu 2005”*.

<sup>131</sup> indywidualny wywiad pogłębiony z Beneficjentem działania 2.4.

<sup>132</sup> indywidualny wywiad pogłębiony z Beneficjentem działania 2.4.

badanych Beneficjentów działania 2.3 po raz pierwszy najczęściej korzystali ze strony internetowej PARP.

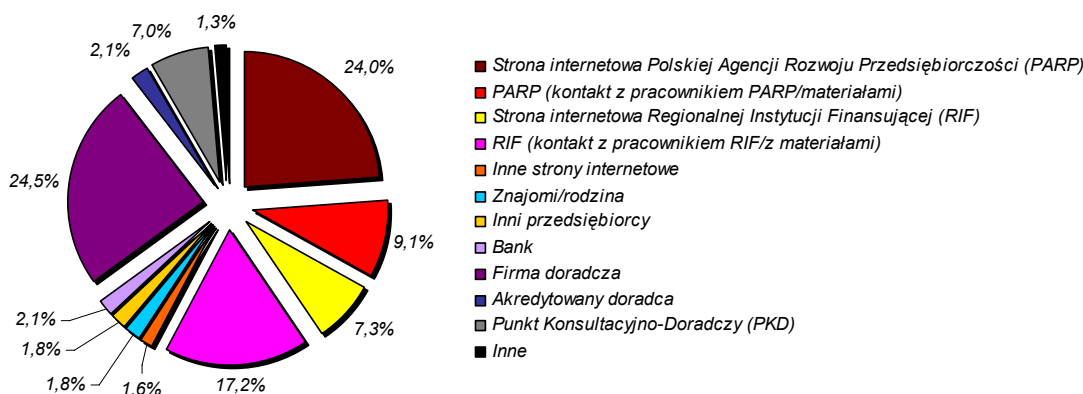


**Rysunek 84. Źródła, z których Beneficjent po raz pierwszy czerpał informację.**

Źródło: opracowanie własne.

Należy zwrócić uwagę na zaskakująco duży odsetek respondentów, którzy odpowiedzieli, że po raz pierwszy informację o omawianym instrumencie wsparcia otrzymali od firm doradczych (12%). Doradcy łącznie z bankami (3,5%) i innymi przedsiębiorcami (5%) stanowią 1/5 wśród źródeł pierwszej informacji.

Analiza danych ankietowych wskazujących na najcenniejsze źródła informacji według Beneficjenta dała jeszcze bardziej zaskakujący wynik. Najcenniejszym źródłem informacji okazały się firmy doradcze (24,5%), po nich strona internetowa PARP (24%) oraz kontakt z pracownikami RIF (17%).



**Rysunek 85. Najcenniejsze źródła informacji wg Beneficjenta.**

Źródło: opracowanie własne.

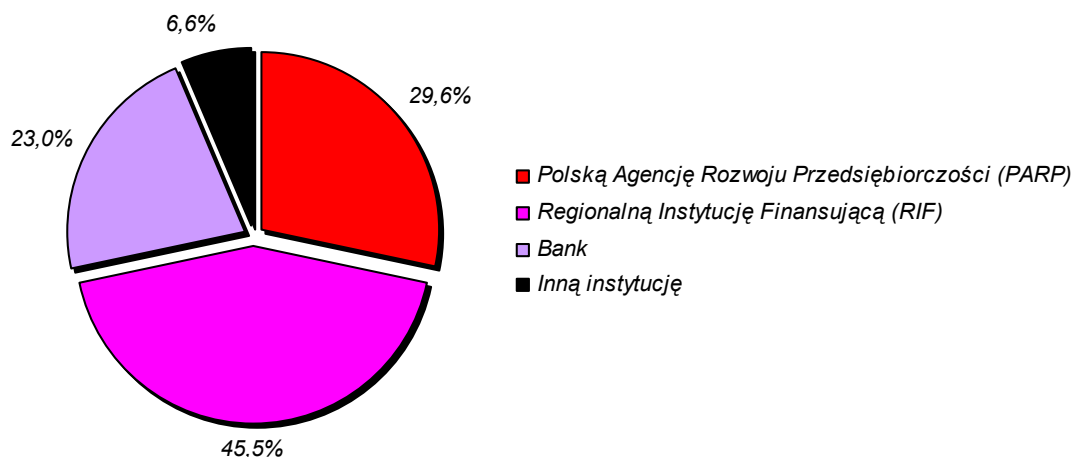
Kontakty z pracownikami PARP tylko dla 9% respondentów były najcenniejszym źródłem informacji. Również w trakcie indywidualnych wywiadów pogłębionych Beneficjenci podkreślali bezosobowy system informacji PARP – „...nie wiadomo do kogo osobiście się zwrócić, kogo pytać o losy projektu, albo nie można się dodzwonić, albo odsyłano do bezimiennych osób”<sup>133</sup>.

Stosunkowo niski odsetek w grupie źródeł najcenniejszej informacji – jak na ich powszechność – przypadł Punktom Doradczo-Konsultacyjnym PKD (7%). Warto w tym

<sup>133</sup> indywidualny wywiad pogłębiony z Beneficjentem.

miejszu zwrócić również uwagę na zjawisko udzielania nieodpłatnych informacji i porad potencjalnym Beneficjentom w ramach działania 2.3 przez Punkty Konsultacyjne w ramach Krajowego Systemu Usług – udzielanie tych informacji na zasadzie pomocy *de minimis* wiązało się z pewnymi biurokratycznymi procedurami, co wpływało na spadek zainteresowania przedsiębiorców tą formą pomocy<sup>134</sup>.

Kolejnym ocenianym w badaniu ankietowym elementem działań informacyjno-promocyjnych były szkolenia. Z badania wynika, że aż 45,5% respondentów wzięło udział w szkoleniach organizowanych przez RIF-y, które zorganizowały ich najwięcej. Dużym powodzeniem cieszyły się również szkolenia PARP-u (30%) oraz banków (23%), co ponownie podkreśla rosnącą rolę tych ostatnich instytucji w Programie SPO-WKP.

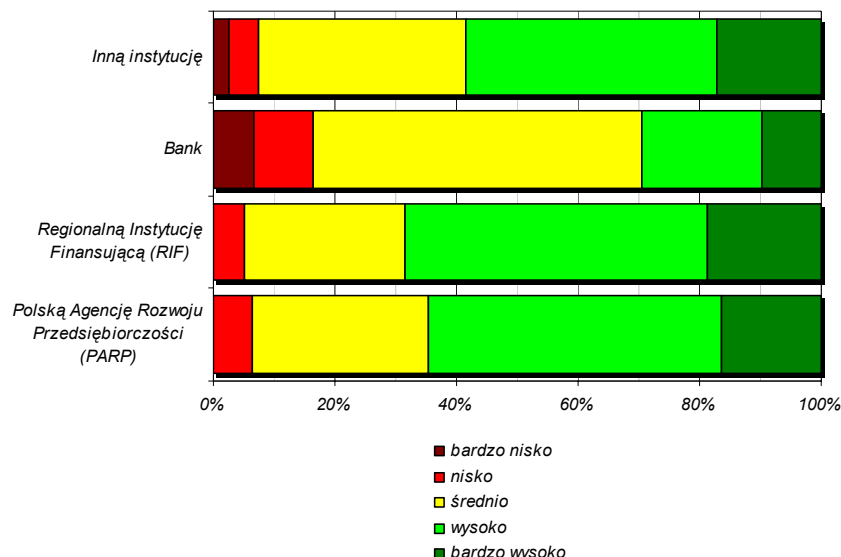


**Rysunek 86. Uczestnictwo Beneficjenta w szkoleniach organizowanych przez poszczególne instytucje.**

Źródło: opracowanie własne.

Ocena szkoleń przez badanych Beneficjentów potwierdza wyniki innych badań wskazujących, że to RIF wciąż uznawany jest za instytucję, która organizuje najbardziej użyteczne szkolenia. Bardzo dobrze oceniono również szkolenia innych instytucji takich jak: regionalne agencje rozwoju, PARP, czy w największym stopniu szkolenia organizowane przez firmy doradcze. Stosunkowo najmniej korzystnie respondenci badania ilościowego ocenili przydatność szkoleń organizowanych przez banki.

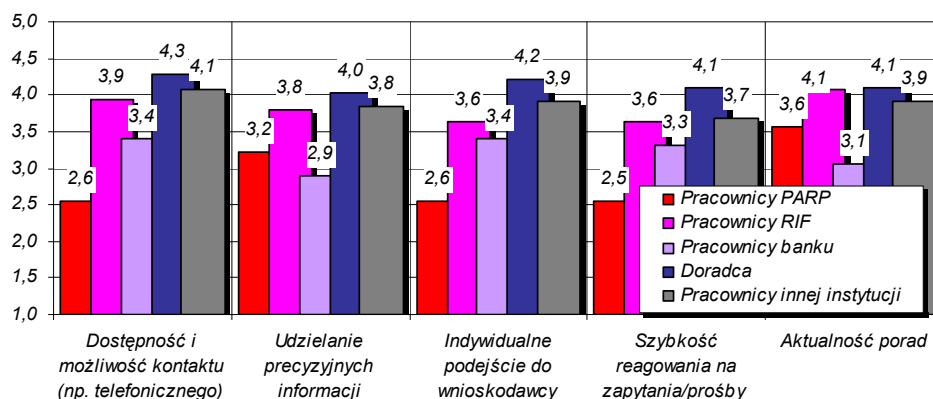
<sup>134</sup> Sprawozdanie Okresowe z realizacji Sektorowego Programu Operacyjnego Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw, lata 2004-2006: „... informowanie odbiorców usług o działalności PARP oraz o tym, że bezpłatne usługi informacyjne stanowią pomoc *de minimis* (Rozporządzenie nr 69/2001 w sprawie stosowania art. 87 i 88 TWE do pomocy w ramach zasady *de minimis* (Dz.Urz. WE L 10 z 13 stycznia 2001 r.). Wsparcie może być udzielone konkretnemu przedsiębiorcy pod warunkiem, że łącznie z inną pomocą *de minimis*, otrzymaną w ciągu kolejnych trzech lat z różnych źródeł i w różnych formach, nie przekroczy 100 000 euro z uwzględnieniem art. 63 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz.U. nr 123, poz. 1291)”.



**Rysunek 87. Ocena przez Beneficjenta przydatności szkoleń organizowanych przez poszczególne instytucje.**

Źródło: opracowanie własne.

Ogólna ocena przez badanego Beneficjenta obsługi pracowników instytucji zaangażowanych w procesie wdrażania SPO-WKP zobrazowana jest poniżej.

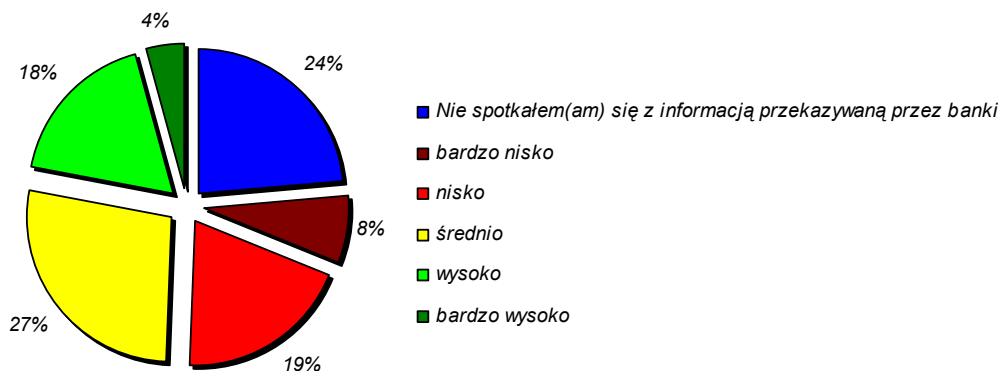


**Rysunek 88. Ocena przez badanego Beneficjenta obsługi pracowników instytucji biorących udział w procesie dofinansowania.**

Źródło: opracowanie własne.

Najlepiej ocenioną przez respondentów badania ilościowego instytucją były firmy doradcze pod względem dostępności i możliwości kontaktu, udzielaniu precyzyjnych informacji, indywidualnego podejścia, szybkości reagowania i aktualności porad. Stosunkowo dobrze wypadły w tej ocenie RIF-y, natomiast PARP został najgorzej oceniony w kategorii dostępności i możliwości kontaktu oraz indywidualnego podejścia i szybkości reagowania. Te dane w pewnym stopniu obrazują ograniczoną wydolność tej instytucji.

Zwraca uwagę również najniższa w porównaniu do innych badanych instytucji ocena banków w kontekście udzielania precyzyjnych informacji.



**Rysunek 89. Ocena przez Beneficjenta przydatności informacji przekazanej przez banki.**

Źródło: opracowanie własne

Na problem przydatności informacji przekazywanej przez banki wskazuje również kolejna ocena badanych Beneficjentów. 27% badanych Beneficjentów nisko i bardzo nisko oceniła tę przydatność w stosunku do 22% respondentów, którzy ocenili ją wysoko i bardzo wysoko i 27% – średnio. Jest to wskazówką dla banków dla ciągłego poprawiania jakości przekazywanej informacji.

### 2.4.2.3 Ocena działań informacyjno-promocyjnych w ramach dotacji na zakup usług

#### Działanie 1.4

W przypadku instrumentu wsparcia na projekty celowe działania informacyjno promocyjne prowadzone były w stosunkowo ograniczonym zakresie, jednak IW starała się dotrzeć do bezpośredniego Beneficjenta poprzez najskuteczniejsze metody – spotkania, konferencje i szkolenia (łącznie do końca 2006 roku zorganizowano ok. kilkudziesięciu takich spotkań<sup>135</sup>). Instytucje Wdrażające prawidłowo reagowały organizacją szkoleń i spotkań w przypadku pojawiających się problemów związanych z aplikowaniem i wdrażaniem projektów dotyczących w szczególności rozliczeń finansowych projektów (np. IW działania 1.4), przez co można stwierdzić, że częściowo zostało spełnione kryterium obiektywności informacji uwzględniającej minusy z faktu aplikowania po fundusze. Udzielanie bieżących informacji i porad było też dobrą formą przekazywania konkretnej i zindywidualizowanej informacji właściwej.

IW w szczególności starała się zainteresować tym instrumentem wsparcia MSP, przeprowadzając w 2006 roku intensywne działania promocyjne (dla poddziałań 1.4.1 i 1.4.4 skierowanych m.in. do MSP) polegające m.in. na wyszukiwaniu potencjalnych Beneficjentów i bezpośrednim zachęcaniu ich do aplikowania. Kontaktowano przedsiębiorców – potencjalnych Beneficjentów – z JBR i wspierano w procesie aplikacji. Jednak bardzo ograniczone kadry IW uniemożliwiały rozwój i doskonalenie działań informacyjno-promocyjnych. Przykładem może być strona internetowa, na której informacje dotyczące dotacji były „porozrzucane i trudne do zlokalizowania”<sup>136</sup>.

<sup>135</sup> indywidualny wywiad pogłębiony z przedstawicielem IW działania 1.4.

<sup>136</sup> indywidualny wywiad pogłębiony z Beneficjentem działania 1.4.

## Działanie 2.1

Stosunkowo najwięcej działań informacyjno-promocyjnych (szczególnie po roku 2004) w ramach działania 2.1 zostało podjętych przez Instytucję Wdrażającą ten schemat – PARP. Informacja wstępna była przeprowadzona na szeroką skalę i wykorzystywała intensywnie skuteczne źródła informacji (reklama w mediach; wyjątkiem dobrej informacji mogą być tylko plakaty, których zdolność przekazywania informacji pobudzającej zainteresowanie jest bardzo ograniczona). Szansa na dostępność tej informacji dla wybranego odbiorcy była zatem bardzo duża.

Informacja właściwa opierała się zasadniczo na serwisie internetowym, infolinii, szkoleniach oraz przygotowywaniu kompendiów wiedzy. Z badania ewaluacyjnego<sup>137</sup>, jakie przeprowadziła IW dla działania 2.1 wynika, że najcenniejszym źródłem informacji o tym instrumencie wsparcia była strona internetowa PARP, szczególnie przydatna w procesie przygotowywania poprawnego wniosku. Można więc wnioskować, iż to źródło informacji spełniało kryterium praktycznej, obiektywnej i dostępnej informacji. Dużo gorzej Beneficjenci ocenili infolinię i bezpośrednie udzielanie informacji przez PARP<sup>138</sup>.

Innymi niezwykle ważnymi źródłami informacji przekazywanej nie tylko przez IW okazały się firmy doradcze/szkoleniowe, szkolenia/konferencje, prasa, inni przedsiębiorcy (ponad 20% wskazań ogółem).

Interesujący jest również fakt, że w przypadku działania 2.1 potencjalni Beneficjenci rzadko korzystali z informacji i pomocy udzielanej przez PKD i RIF-y pomimo<sup>139</sup>, że Beneficjenci uznali właśnie informacje pochodzące od tych dwóch instytucji za najbardziej efektywne – 79% przygotowanych z pomocą doradcy PKD 79% wniosków uzyskało akceptację.

## Poddziałanie 2.2.2

W przeciwieństwie do poddziałania 2.2.1 ten instrument wsparcia był intensywnie promowany wśród przedsiębiorców pomimo, że wiedza na temat podobnego instrumentu wsparcia już była znajoma przedsiębiorcom, którzy korzystali z niego w poprzedzających SPO-WKP latach<sup>140</sup>. W przypadku tej dotacji można stwierdzić, że działania informacyjno-promocyjne były elementem, który w pewnym stopniu zniwelował przeszacowanie alokacji środków na ten instrument. Odbiorcy tej dotacji już wcześniej korzystali z podobnego instrumentu wsparcia (jednak prostszego w kontekście wymagań), dlatego wiedza na jego temat była szeroko rozpowszechniona. Przewrotnie doprowadziło to również do masowych błędów popełnianych w przypadku wniosku na nową dotację, którego wzór pojawił się tak późno, że IW nie miała możliwości, aby poinformować o tym wnioskodawców. IW doceniła jednak wpływ działań informacyjno-promocyjnych na stopień poprawności wypełnianych aplikacji, dzięki temu oraz systematycznemu docieraniu i zachęcaniu przedsiębiorców możliwe było zakontraktowanie środków alokacji, która przez IW i IP była uznawana za znacząco przeszacowaną<sup>141</sup>.

<sup>137</sup> Raport: *Badanie ocen i opinii wnioskodawców Działania 2.1 SPO-WKP*, PARP, Warszawa 2006.

<sup>138</sup> Raport z oceny uzupełniającej, *Problemy i bariery w postępie realizacji Sektorowego Programu Operacyjnego Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw, lata 2004-2006 w ocenie Odbiorców Ostatecznych Programu*, Ecorys, Warszawa 2006.

<sup>139</sup> Raport: *Badanie ocen i opinii wnioskodawców Działania 2.1 SPO-WKP*, PARP, Warszawa 2006.

<sup>140</sup> indywidualny wywiad pogłębiony z przedstawicielem IW poddziałania 2.2.2.

<sup>141</sup> indywidualny wywiad pogłębiony z przedstawicielem IW poddziałania 2.2.2 oraz IZ.

#### 2.4.2.4 Rola banków w przekazywaniu informacji i promocji SPO-WKP

W tym miejscu warto przybliżyć działania z zakresu informacji i promocji realizowane przez banki w zakresie działania 2.3, które to działania, obok prowadzenia rachunków bankowych wnioskodawców i kredytowania należały do działań podjętych przez sektor bankowy w procesie absorpcji środków w ramach SPO-WKP.

Tylko sam bank BPH zorganizował ok. 192 szkoleń i spotkań. Wiele innych banków może pochwalić się podobnymi statystykami czy szeroko zakrojonymi kampaniami promocyjnymi, włączając w to radio czy telewizję<sup>142</sup>.

Banki zrzeszone w Związku Banków Polskich (ZBP) aktywnie włączyły się w proces absorpcji funduszy unijnych, tworząc m.in. specjalną grupę kontaktową przy ZBP, która skupiła 27 banków bardzo aktywnie uczestniczących w udzielaniu pomocy potencjalnym Beneficjentom Programu poprzez udzielanie informacji, edukację i monitoring. ZBP zorganizował w latach 2003-2006 ok. 15 konferencji na poziomie ogólnopolskim i ok. 16 regionalnych w ramach, których możliwa była promocja działania 2.3. SPO-WKP. Kampania banków nt. funduszy strukturalnych nie tylko uzupełniała rządową akcję informacyjną, ale dzięki wielu pomysłom i rozwiązaniom informacyjnym zastosowanych przez banki w wielu rejonach kraju, szczególnie w małych miejscowościach, materiały informacyjne lokalnych banków były dostępnymi nośnikami wiedzy na temat możliwości uzyskania dotacji<sup>143</sup>.

Kampanie promocyjne zarówno banków jak i działania propagowane przez ZBP nie ukierunkowane były wyłącznie na sektor MSP i wyłącznie na promowanie działania 2.3, jednak poprzez swój zasięg oraz fakt, że MSP pozostają w kręgu najbardziej strategicznych środowisk klientów banków odnosiły wyraźne skutki w podnoszeniu świadomości co do dostępnych dofinansowań. ZBP informował także o możliwości korzystania z SPO-WKP na łamach publikacji wydawanych przy udziale izby (np. dodatki tematyczne do prasy lokalnej we wszystkich 16 województwach w systemie „Media-Tak” pt. „Banki i przedsiębiorcy” oraz licznych zewnętrznych publikacji prasowych (np. prasa codzienna, magazyny, miesięczniki itp.; tytuły: np. Rzeczpospolita, Dziennik, Miesięcznik Fundusze Europejskie, Integracja Europejska, Magazyn CEO, inne).

ZBP w ramach przygotowań środowiska bankowego do funduszy unijnych organizował również szkolenia dla przedstawicieli banków oraz propagował posiedzenia Grupy Roboczej ZBP „Fundusze Strukturalne” (od 1 stycznia 2007 r. „Fundusze Unijne”), które były również formą uzupełniania wiedzy bankowców. Na wielu spotkaniach rozpatruje się w systemie case-study problemy, z jakimi stykają się banki i Beneficjenci (w tym MSP), prowadzone są dyskusje, przygotowywane są ekspertyzy, opinie, prezentacje itp. umożliwiające zbadanie problemu, przedłożenie propozycji i rekomendacji instytucjom publicznym/wdrażającym (np. PARP, ARiMR, NFOŚiGW).

Ostatecznie umowy zostały podpisane przez PARP z 38 bankami komercyjnymi<sup>144</sup>, 598 bankami spółdzielczymi oraz 21 spółdzielczymi kasami oszczędnościowo-kredytowymi. Większość banków włączając się do akcji informacyjno-promocyjnej w ramach działania 2.3 utworzyło w swoich strukturach specjalne komórki organizacyjne, zatrudniło specjalistów od funduszy strukturalnych, organizowało szkolenia zarówno dla przedsiębiorców – potencjalnych Beneficjentów – jak i dla swojego personelu.

<sup>142</sup> przykład Fortis Bank.

<sup>143</sup> indywidualny wywiad pogłębiony z przedstawicielem ZBP.

<sup>144</sup> indywidualny wywiad pogłębiony z przedstawicielem ZBP.

Organizowano grupowe spotkania informacyjno-doradcze dla potencjalnych wnioskodawców – zarówno w dużych miastach, jak i w małych miejscowościach, w których uczestniczyło ponad kilkadziesiąt tysięcy podmiotów gospodarczych i jednostek samorządu terytorialnego. Wsparcie ze strony instytucji finansowych szczególnie odczuły przedsiębiorstwa, które ubiegały się o dotację przekraczającą 125 tysięcy złotych – w takiej sytuacji kredyt bankowy był praktycznie obowiązkowy, a Beneficjent częściej kontaktował się z pracownikami banku i uzyskiwał więcej informacji.

W celu sfinansowania projektów banki przygotowały specjalne produkty bankowe – m.in. tzw. kredyt pomostowy, kredyty inwestycyjne, rachunki projektowe, czy promesę kredytową, która mogła być wydana przed zawarciem umowy i utrzymywać ważność przez kilka miesięcy. Dodatkowo banki zachęcając do skorzystania z dotacji unijnych, w określonych ramach obniżały marże, oprocentowanie i wysokość innych opłat związanych z dofinansowaniem unijnym.

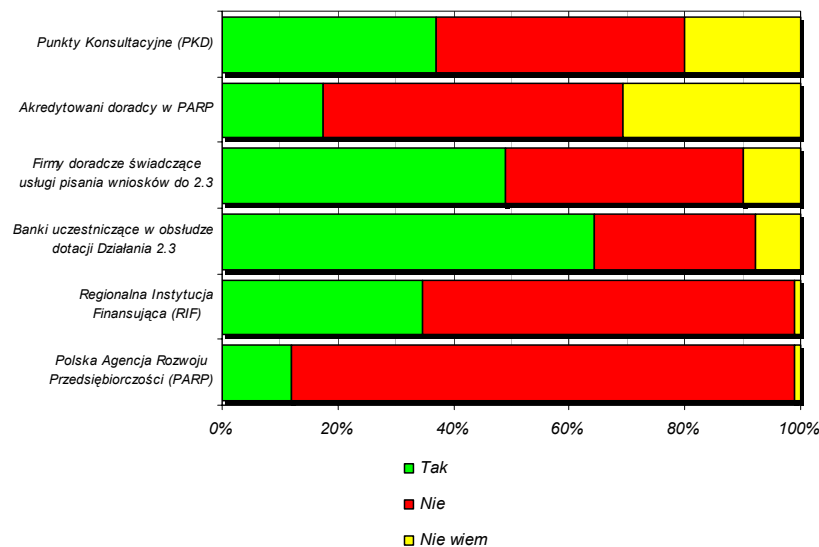
Oprócz stworzenia odpowiednich narzędzi finansowych ważnym działaniem banków w ramach działań informacyjno-promocyjnych było informowanie potencjalnych projektodawców o wymaganiach i zasadach ich spełnienia. Banki oferowały również możliwość sprawdzenia, czy firma zainteresowana dotacją na planowane przez siebie przedsięwzięcie kwalifikuje się do jej otrzymania, jak również pomagały w wypełnieniu wniosku o dotację dzięki współpracy z firmami doradczymi (akredytowanymi i starannie wyselekcjonowanymi) lub oferując bezpłatne przewodniki o środkach pomocowych. Wiele banków uruchomiło kompleksową obsługę klienta – pomagając w przygotowaniu wniosku i założeniu rachunku, monitorując realizację projektu, czy wreszcie ograniczając ryzyko powstania szkód za pomocą adekwatnych instrumentów prawno-finansowych. Banki aktywnie promowały możliwość dofinansowania m.in. w ramach SPO-WKP w mediach (TV, radiu, prasie, internecie) i bezpośrednio udzielając pomocy osobiście w oddziale banku lub przez założone, często wielonumerowe infolinie, co było szczególnie ważne w małych miejscowościach, odległych od miast z siedzibami RIF-ów. Wyszukoleni pracownicy banków mogli wstępnie ocenić czy projekt ma szansę na uzyskanie dofinansowania, zbadać ryzyko kredytowe, opracować strukturę finansowania przedsięwzięcia, oraz udzielać informacji o harmonogramie i poszczególnych etapach skomplikowanego procesu, jakiemu musiał poddać się wnioskodawca.

Nie bez znaczenia była również rola Ośrodka Doradztwa Europejskiego (ODE) niezależnej od konkretnego banku jednostki, ale związanej ze środowiskiem bankowym, bo działającej przy Centrum Prawa Bankowego i Informacji pod patronatem ZBP, która uczestniczyła w społeczno-gospodarczym procesie konsultacji i monitorowania wykorzystania funduszy strukturalnych. Proces ten miał na celu m.in. wskazywać i usuwać przeszkody w absorpcji środków, tworzyć system monitoringu i windykacji nieprawidłowo wydanych środków, utworzyć i wdrażać Fundusz Poręczeń Unijnych (FPU). ODE również organizował szkolenia dla przedstawicieli banków, jak również przedstawicieli MRR (8 szkoleń).

Znacząca rola instytucji finansowych w działaniach informacyjno-promocyjnych bazowała przede wszystkim na szerokiej dostępności informacji. Informację przekazywaną przez banki można uznać za najbardziej dostępną, gdyż była rozprowadzana w oddziałach banków zaangażowanych w promocję zarówno w dużych miastach, jak i małych miejscowościach. Potwierdza to poniższy rysunek, który



wskazuje, że to właśnie banki (z własnej woli) były tym elementem systemu promocji działania 2.3, który był „najbliżej” przedsiębiorcy<sup>145</sup>.



**Rysunek 90. Instytucje w miejscowości zamieszkania Beneficjenta.**

Źródło: opracowanie własne.

Celowym jest również wskazanie modelowego (w działaniach informacyjno-promocyjnych) stosunku informacji wstępnej do informacji właściwej. Działania nie powinny poprzestawać na tej pierwszej – pozytywne efekty działań informacyjno-promocyjnych są rezultatem intensywnej informacji właściwej.

Działania banków ściśle skoordynowane były z działaniami IW w zakresie informacji i promocji, co można zaliczyć do elementów sukcesu akcji informacyjno-promocyjnych w ramach działania 2.3. Wystąpiło bowiem zjawisko synergii interesów sektora prywatnego i publicznego w realizacji publicznego programu wsparcia, który z punktu widzenia sektora publicznego zwiększa efektywność i skuteczność promocji Programu.

Należy zaznaczyć jednak, że do momentu przygotowania ostatecznych wersji dokumentów dotyczących realizacji programów operacyjnych banki miały poważny problem z uruchomieniem na szerszą skalę działalności informacyjnej i doradczej. Przedsiębiorcy również uskarżali się na brak przygotowania merytorycznego przedstawicieli banków do udzielania kompetentnej informacji na temat aplikacji, szczególnie do połowy 2005 r.<sup>146</sup>. Efektem tego może być niska ocena aktualności i precyzyjności przekazywanej przez bank informacji.

Generalnie jednak, biorąc pod uwagę, że w ramach działania 2.3 SPO-WKP w czterech rundach złożono łącznie 21 712 wniosków (w tym ok. 40% z promesami lub kredytami), a łącznie zatwierdzono do realizacji 1498 projektów z promesą kredytową lub kredytem (53,5% wszystkich zaakceptowanych wniosków)<sup>147</sup> – rezultat działań informacyjno-promocyjnych i wsparcia banków uznać należy za stosunkowo pozytywny. Jednakże, że w początkowym etapie Programu można było zaobserwować zjawisko nie uświadomienia przedsiębiorców co do twardych reguł programu, w efekcie

<sup>145</sup> struktura respondentów w sensie lokalizacji (gminy miejskie, gminy wiejskie, gminy wiejsko-miejskie) jest zbliżona do struktury Beneficjentów działania 2.3.

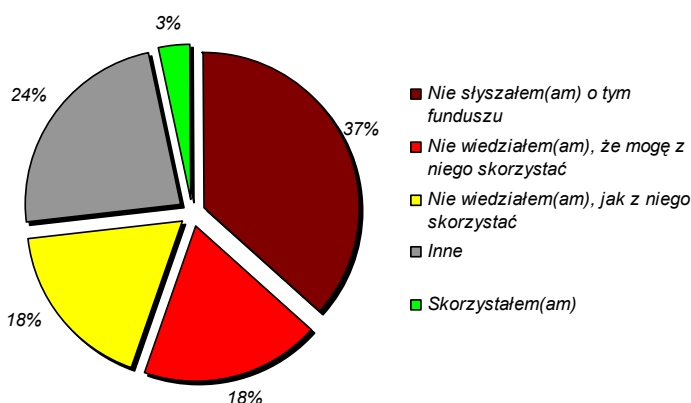
<sup>146</sup> indywidualny wywiad pogłębiony z przedstawicielem ZBP.

<sup>147</sup> Rola systemu bankowego we wdrażaniu funduszy strukturalnych 2004-2006, Ośrodek Doradztwa Europejskiego, Centrum Prawa Bankowego i Informacji przy ZBP, Warszawa 2006, \*Dane dotyczą tylko wniosków, co do których był obowiązek uzyskania wsparcia kredytowego – kwota dotacji ponad 125 tys. zł).

czego w pierwszych terminach składania wniosków pojawiła się duża liczba wniosków nie spełniających założonych w Programie wymagań<sup>148</sup>.

Ostatecznie dane ilościowe z niniejszego badania wskazują, że z kredytu korzystało 65% małych i mikroprzedsiębiorstw oraz 40% średnich.

Natomiast negatywnie należy ocenić doprowadzenie do sytuacji, w której badani Beneficjenci posiadali ograniczoną wiedzę i informację dotyczącą Funduszu Poręczeń Unijnych (FPU) – co było główną przyczyną nie skorzystania z niego<sup>149</sup>. Jak obrazuje poniższy rysunek respondenci badania ilościowego albo w ogóle nie słyszeli o FPU (37%) albo nie wiedzieli, że mogą z niego skorzystać (18%) i nie wiedzieli jak skorzystać (18%). MSP, dzięki Funduszowi Poręczeń Unijnych przy Banku Gospodarstwa Krajowego, miały możliwość uzyskania lepszego dostępu do kredytu oraz możliwość zabezpieczenia realizacji projektów finansowanych ze środków unijnych. Mimo, że było to korzystne dla małych firm rozwiązanie, do końca listopada 2006 z tego narzędzia skorzystało tylko ok. 236 przedsiębiorstw mogących skorzystać z FPU<sup>150</sup> – jak niniejsze badanie ilościowe wskazuje zaledwie 3% respondentów w ramach SPO-WKP.



**Rysunek 91. Powody, dla których Beneficjent nie skorzystał z FPU.**

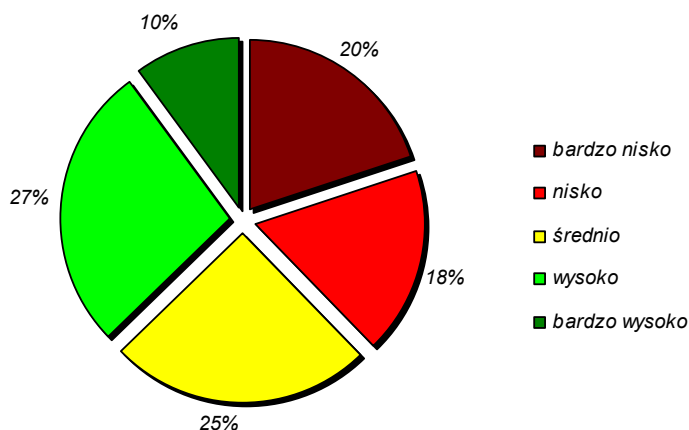
Źródło: opracowanie własne.

Podsumowując powyższe, pozytywnie należy ocenić zaangażowanie banków w absorpcję środków. Jakkolwiek, ocena pomocy banków przez samych respondentów badania ankietowego wskazuje na potrzebę poprawiania jakości tejże pomocy – odsetek respondentów oceniających bardzo nisko lub nisko pomoc banków wyniósł 38% (patrz Rysunek 92). Z drugiej strony 10% z nich bardzo wysoko oceniło pomoc banków, a 27% wysoko.

<sup>148</sup> Raport z oceny uzupełniającej: *Funkcjonowanie systemu wdrażania Sektorowego Programu Operacyjnego Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw, lata 2004-2006 – identyfikacja barier i problemów organizacyjnych*, Grupa Doradcza Sienna, Warszawa 2005.

<sup>149</sup> Dokument roboczy PKPP Lewiatan, *Słabości systemu wdrażania funduszy strukturalnych skierowanych do MSP*.

<sup>150</sup> Dane na koniec listopada 2006 r., <http://www.pkpplewiatan.pl>.



**Rysunek 92. Ocena Beneficjenta pomocy udzielonej przez bank.**

Źródło: opracowanie własne.

#### 2.4.2.5 Rola firm doradczych w promocji i informacji na temat SPO-WKP

Przez długi okres w różnych badaniach wykazywano przypadki nie przygotowanych do świadczenia rzetelnych usług firm doradczych, które podjęły się obsługi wnioskodawców. Szczególnie w początkowym okresie trwania Programu istotnym problemem była kwestia przygotowania merytorycznego wielu firm doradczych. Oprócz coraz większej grupy doradców w profesjonalny i kompleksowy sposób pomagających przedsiębiorcom w przygotowaniu wniosków, na rynku działały również firmy, które wykorzystując niewiedzę przedsiębiorców odnośnie zasad aplikowania o dotacje, czerpały spore profity z pisania aplikacji, które były przygotowane albo niezgodnie z regułami sztuki, albo dotyczyły projektów z góry skazanych na niepowodzenie<sup>151</sup>.

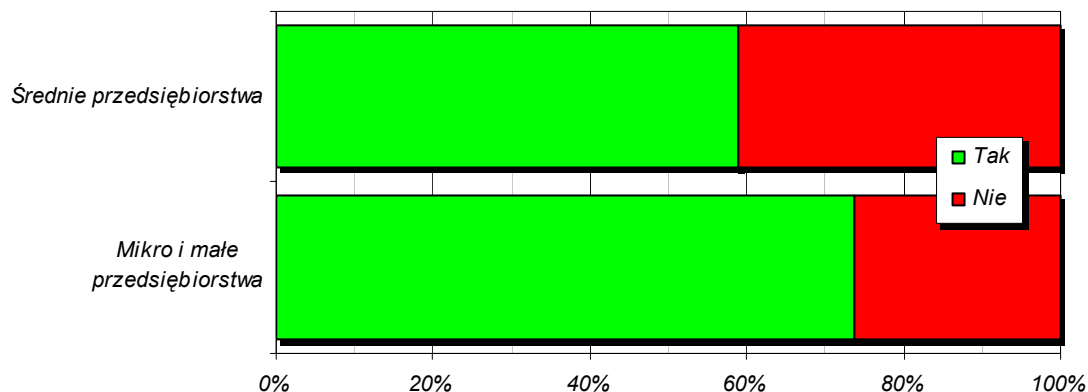
Jakość przekazywanej przez firmy doradcze informacji była szczególnie ważna, biorąc pod uwagę, że małe przedsiębiorstwa (80%), częściej niż średnie (77%), korzystały z zewnętrznej pomocy doradczej, przygotowując wniosek o dotację i częściej też odwoływały się do pomocy firm doradczych (67% małych do 62% średnich) niż decydowały się na samodzielne wypełnienie wniosku (22% małych do 26% średnich)<sup>152</sup>. Firmy mikro korzystały przede wszystkim z pomocy firm doradczych (64%) i znajomych (12%), tylko 19% wypełniało wnioski samodzielnie<sup>153</sup>.

Niniejsze badanie ilościowe potwierdziło podobny udział procentowy. Z firm doradczych korzystało 74% mikro i małych przedsiębiorstw oraz 59% średnich.

<sup>151</sup> Biuletyn poświęcony funduszom Unii Europejskiej, *Bank BPH Twój partner w Unii Europejskiej*, numer 3/2006, s. 6.

<sup>152</sup> Raport: *Badanie ocen i opinii wnioskodawców Działania 2.1 SPO-WKP*, PARP, Warszawa 2006.

<sup>153</sup> Raport: *Badanie ocen i opinii wnioskodawców Działania 2.1 SPO-WKP*, PARP, Warszawa 2006.



**Rysunek 93. Korzystanie Beneficjenta z pomocy zewnętrznego doradcy.**

Źródło: opracowanie własne.

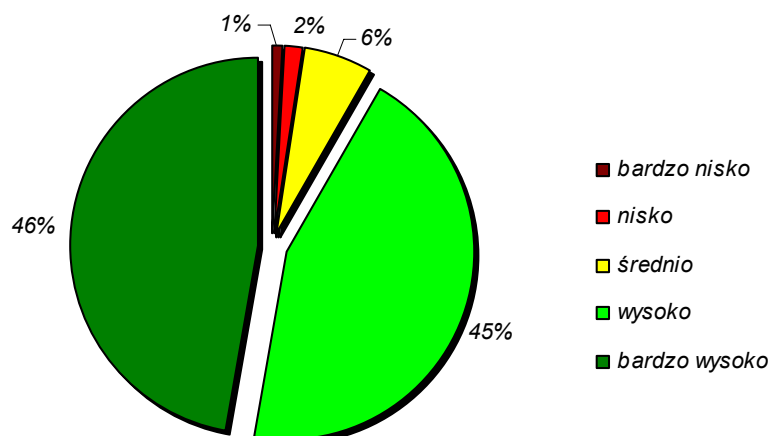
Wyniki badania doprowadziły do konstatacji, że w latach 2005-2006 rynek firm doradczych uległ samoregulacji i wskazują na pozytywne zmiany, jakie dokonały się na tym rynku. Po pojawieniu się tzw. „success fee”, która polegała na wypłaceniu doradcy zasadniczego honorarium dopiero po uzyskaniu dotacji, firmy nastawione na ilość wypełnianych wniosków, a nie ich jakość straciły klientów i część z nich w ogóle przestało funkcjonować w tym sektorze<sup>154</sup>.

Doradcy zdobywali coraz więcej doświadczenia na szkoleniach oraz pogłębiając wiedzę samodzielnie: „Szkolimy się zatem przede wszystkim wewnątrz – starsi konsultanci dzielą się wiedzą z młodszymi. Szkolimy się także nie tylko pod kątem funduszy unijnych, ale również zarządzanie projektami, przeprowadzanie analiz finansowych i prognoz ekonomicznych. Dlatego większość z doradców tej firmy ma solidne wykształcenie ekonomiczne”<sup>155</sup>. Takie „sprawdzone” firmy doradcze przedsiębiorcy rekomendują i polecają innym przedsiębiorcom. Z badania ilościowego wynika, że aż 46% respondentów korzystało z poleconych przez znajomych przedsiębiorców doradców.

Respondenci niniejszego badania bardzo wysoko (46%) i wysoko (45%) ocenili pomoc zaoferowaną im przez zewnętrznych doradców („...korzystaliśmy tylko z jednej firmy, ale akurat ta firma doradcza dostaje od nas piątkę z plusem za obsługę. Bardzo kompetentna firma, która zdjęła ze mnie większość z obowiązków i problemów dotyczących dotacji. Zajęli się nami od początku do końca. Nawet teraz po ukończeniu projektu pomagają nam pisać sprawozdania z ukończenia projektu” – tak ocenił pomoc jeden z Beneficjentów, z którym przeprowadzono wywiad).

<sup>154</sup> indywidualne wywiady pogłębione z Beneficjentami i przedstawicielami firm doradczych.

<sup>155</sup> indywidualne wywiady pogłębione z przedstawicielem firmy doradczej.



**Rysunek 94. Ocena Beneficjenta pomocy udzielonej przez doradców zewnętrznych.**

Źródło: opracowanie własne.

Zaobserwowano jednak istnienie problematycznych relacji pomiędzy IW działanie 2.3, a firmami doradczymi. Doradcy źle oceniają współpracę z PARP-em, uzasadniając ocenę problemami z uzyskaniem solidnej i szybkiej informacji w przypadku, kiedy próbują ją pozyskać „jako doradca”. Bardzo często dzwoniąc do PARP-u z zapytaniem nie przedstawiali się jako komercyjna firma doradcza pomagająca konkretnemu projektodawcy, ale jako projektodawca, ponieważ w innym przypadku nie uzyskiwali w PARP-ie odpowiedzi na pytanie. „PARP poprzez niedostarczanie odpowiednich informacji dyskryminuje komercyjne firmy doradcze, przez co również dyskryminuje przedsiębiorcę – naszego klienta”<sup>156</sup>. Inny rozmówca podkreślał, że firmy doradcze powinny być poważnie traktowane jako partner w procesie absorpcji a nie jako firmy, które chcą na wszystkich zarobić, albo oszukać, szczególnie, że doradca stara się zajmować klientem na najwyższym poziomie, ponieważ „od tego zależy nasza reputacja i istnienie firmy, więc nie tylko ograniczamy się do mechanicznego wypełnienia wniosku, pomocy przy finansowaniu pomostowym, ale w bardziej skomplikowanych projektach pozyskujemy partnerów do projektu – instytucje badawcze, innych przedsiębiorców, bo za to zapłaci nam klient”<sup>157</sup>.

W tym miejscu warto poświęcić chwilę uwagi na akredytowanych wykonawców PARP oraz samą ideę akredytacji. Zgodnie z założeniami system akredytacji określa podstawowe warunki i kryteria, które musi spełnić wykonawca usług doradczych realizowanych na rzecz przedsiębiorstw – bezpośrednich Beneficjentów schematów na usługi w ramach SPO-WKP. PARP nie udziela akredytacji do pozyskiwania środków pomocowych w ramach SPO-WKP ani w ramach innych programów UE.

Akredytacja i akredytowani wykonawcy w opinii przedsiębiorców była zapewnieniem jakości wykonywanych usług oraz rzetelności „sprawdzonej” przez PARP. W rzeczywistości akredytacja w żaden sposób nie gwarantowała wysokiej jakości, ponieważ miała spełniać inne funkcje. Doprowadziło to do niezdrowych sytuacji, w których doradcy starali się o akredytację wyłącznie dlatego, że przedsiębiorcy pytali się czy taką akredytację posiadają, traktując ją jako zapewnienie, że doradca dostarczy wysokiej jakości usług i nie zostanie oszukany – „...przedsiębiorca bowiem twierdził, że jak doradca nie ma akredytacji, to jest złym doradcą”<sup>158</sup>. Dodatkowo, samo określenie „akredytowany przez PARP” jest wykorzystywane przez firmy doradcze jako swoisty

<sup>156</sup> indywidualne wywiady pogłębione z przedstawicielami firm doradczych.

<sup>157</sup> indywidualny wywiad pogłębiony z przedstawicielem firmy doradczej.

<sup>158</sup> indywidualny wywiad pogłębiony z przedstawicielem firmy doradczej.

certyfi­kat jako­ści, za­pe­w­nia­ją­cy wy­so­ką jako­ść do­star­cza­nych us­ług do­rad­czych i przed­się­wzię­cy nie­jed­no­krot­nie są­dzą, iż są to fi­rmy or­ga­ni­za­cyj­nie po­wią­za­ne z PARP<sup>159</sup>. Dla więk­szo­ści z re­spo­den­dów ba­da­nia (włą­cza­jąc w to przed­sta­wicieli RIF-ów) ak­re­dy­ta­cja nie spraw­dzi­ła się, po­nie­waż oka­za­ła się rów­nie­ż ogra­nicze­niem za­sad zdo­we­go ry­nku us­ług do­rad­czych i w ta­kiej for­mie to nar­zędzie nie po­win­no być już sto­so­wane. Pra­cow­ni­cy PARP jed­nak pod­kre­ślali, że ak­re­dy­ta­cja była jed­nym real­nym in­stru­men­tem wy­kluc­za­nia z moż­li­wo­ści ucze­st­ni­ctwa w pro­gramie tych fi­rm do­rad­czych, które pro­wad­zi­ły dzia­łania nie­ety­czne, na po­gra­niczu łama­nia pra­wa, przy czym cho­dzi­ło tu­taj o fi­rmy do­rad­cze rea­li­zu­ją­ce us­ługi będą­ce przed­mio­tem do­ta­cji, a nie po­moc fi­rm do­rad­czych przy przy­go­to­wy­wa­niu ap­li­ka­cji.

Pod­su­mo­wując ocenę dzia­łań in­for­ma­cyj­no­-pro­mo­cyj­nych w pod­zia­le na posz­cze­gól­ne sche­maty wspar­cia wa­rto rów­nie­ż wy­ka­zać za­leż­ność in­ten­syw­nych dzia­łań in­for­ma­cyj­no­-pro­mo­cyj­nych do po­trzeb po­ten­cjal­nych Be­ne­ficy­jen­tów i wpływ tych dzia­łań na wzrost za­in­te­re­so­wa­nia posz­cze­gól­nymi sche­matami do­fi­nan­so­wa­nia, za­pre­zen­to­wany w po­ni­ższej ta­beli.

**Tabela 6. Zestawienie przedstawiające zależność pomiędzy działaniami informacyjno-promocyjnymi a potrzebami Beneficjentów i alokacją środków.**

	<b>Wielokanałowe i stosunkowo intensywne działania informacyjno-promocyjne</b>	<b>Ograniczone działania informacyjno-promocyjne</b>
Duże potrzeby Beneficjentów dot. dofinansowania, mała alokacja	Działanie 2.3 Ogromne zainteresowanie i wyczerpana bardzo szybko alokacja	Poddziałanie 2.2.1 W przypadku tak ogromnych potrzeb inwestycyjnych przedsiębiorców i ograniczonej puli środków zainteresowanie zawsze będzie na tyle wysokie, aby zakontraktować alokację
Duże potrzeby Beneficjentów dot. dofinansowania, ale również duża alokacja	Poddziałanie 2.2.2, Działania informacyjno-promocyjne oraz ścisła współpraca z projektodawcami sondująca ich potrzeby (możliwość dodawania misji i targów zgłaszanych przez przedsiębiorców) pomogła przyzwyczaić się przedsiębiorcom do trudniejszego w sposobie aplikacji systemu dofinansowania i zachęcić ich do skutecznego aplikowania, a w konsekwencji do prawdopodobnego wykorzystania alokacji (wartości po realokacji)  Działanie 2.4 W przypadku działania dotyczącego specyficznych odbiorców dofinansowania bardzo podobna sytuacja, jak w powyższym poddziałaniu. Bez działań informacyjno-promocyjnych takich jak np. szkolenia Beneficjentów alokacja byłaby dużo trudniejsza do zakontraktowania	Poddziałania 1.4.1, 1.4.4 Ponownie specyficzne poddziałania, na które był określony popyt, jednak dopiero z rozpoczęciem bardziej skutecznych działań informacyjno-promocyjnych w 2006 roku zainteresowanie MSP wzrosło, co pozwoliło na kontraktację alokacji.
Stosunkowo duże potrzeby Beneficjentów dot. dofinansowania i duża alokacja	Działanie 2.1 Przy dużej alokacji środków, nietrafnie określonymi potrzebami przedsiębiorców, należy zaznaczyć, że to głównie dzięki intensywnym działaniom informacyjno-promocyjnym i edukacyjnym udało się zakontraktować wszystkie środki po realokacji, kontynuując pobudzanie zainteresowania tym działaniem (dzięki czemu być może możliwe byłoby wykorzystanie alokacji sprzed realokacji)	–

Źródło: Opracowanie własne.

<sup>159</sup> indywidualny wywiad pogłębiony z przedstawicielem RIF.

## 2.5. Ocena wpływu podjętych działań naprawczych w odniesieniu do Uzupełnienia SPO-WKP na poziom absorpcji środków przez MSP

W trakcie wdrażania badanych schematów dokonywane były zmiany odnoszące się do sposobu ich funkcjonowania. Zmiany te dokonywane były najczęściej w drodze nowelizacji rozporządzeń, z czego najistotniejsze znaczenie dla niniejszej analizy miały nowelizacje wprowadzające zmiany do Uzupełnienia Sektorowego Programu Operacyjnego Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw, lata 2004-2006 (stanowiącego załącznik do rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 6 sierpnia 2004 r.). W okresie sierpień 2004-grudzień 2006 wprowadzone zostały następujące rozporządzenia „zmieniające rozporządzenie w sprawie przyjęcia Uzupełnienia Sektorowego Programu Operacyjnego Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw, lata 2004 – 2006”:

- ⇒ Rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 11 stycznia 2005 r.
- ⇒ Rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 10 czerwca 2005 r.
- ⇒ Rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 27 września 2005 r.
- ⇒ Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 30 grudnia 2005 r.
- ⇒ Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 26 kwietnia 2006 r.
- ⇒ Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 3 października 2006 r.
- ⇒ Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 13 grudnia 2006 r.

Analiza powyższych aktów prawnych<sup>160</sup> pokazuje, że wprowadzane zmiany miały dwojaki charakter:

- ⇒ porządkujący tj. związany ze zmianami, jakie zachodziły w konstrukcji systemu zarządzania i wdrażania SPO-WKP (np. zmiana nazw i kompetencji ministerstw),
- ⇒ zmieniający warunki dostępu do środków tj. związany wprowadzanymi, w oparciu o wnioski z monitoringu wdrażania SPO-WKP, działaniami naprawczymi lub usprawniającymi proces wydatkowania środków w ramach poszczególnych schematów (zmiana celów i rezultatów schematów, składu grup Beneficjentów uprawnionych do wsparcia, rodzajów dofinansowanych projektów, kryteriów oceny projektów i katalogów wydatków kwalifikowanych).

Modyfikacje w trakcie wdrażania schematów miały istotny wpływ na poziom absorpcji przez MSP środków udostępnionych w ramach badanych schematów. Zbadanie stopnia tego wpływu jest celem poniższej analizy. Wzięto pod uwagę wpływ nowelizacji na następujące warunki dostępu do środków zapisane w określonych fragmentach UP:

- ⇒ wartość możliwej do otrzymania dotacji,
- ⇒ skład grup Beneficjentów uprawnionych do uzyskania wsparcia,
- ⇒ rodzaj projektów podlegających wsparciu,
- ⇒ kryteria oceny projektów,
- ⇒ katalogi wydatków kwalifikowanych.

Podobnie jak w poprzednich rozdziałach, analiza została przeprowadzona osobno dla „dotacji na inwestycje” i „dotacji na usługi”.

<sup>160</sup> a także (w niektórych przypadkach) Ocena Skutków Regulacji.

### 2.5.1.1 Działania i poddziałania o charakterze inwestycyjnym

#### Schemat 2.2.1.

Następujące akta modyfikowały cele lub warunki dostępu do środków schematu 2.2.1.:

- ⇒ Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 3 października 2006 r.;
- ⇒ Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 13 grudnia 2006 r.

#### Omówienie zmian

##### *Wartość dotacji*

Nowelizacja z 3 października 2006 r. zmieniła wysokość maksymalnego wsparcia w ramach schematu. Wprowadzona zmiana związana była ze zmianą docelowej grupy Beneficjentów (szczegóły w części „Beneficjenci”) i polegała na zastąpieniu dotychczasowego, skomplikowanego sformułowania (w poniższej tabeli) określającego wsparcie znacznie prostszą formułą<sup>161</sup>.

#### **Wsparcie maksymalne:**

nie więcej niż  $\frac{1}{2}$  maksymalnej intensywności pomocy publicznej w regionie (tj. maks. 32,5% dla MSP oraz 25% dla dużych) x koszty inwestycji + 4000 euro x liczba nowych miejsc pracy.

Premia w euro za nowe miejsca pracy – nie większa jednocześnie niż 2 letnie koszty pracy pracowników na nowych miejscach pracy x maksymalna int. pomocy publicznej w regionie.

Nowa formuła uzależniała wysokość maksymalnego wsparcia od regionu, w którym realizowane jest przedsięwzięcie – zgodnie z mapą pomocy regionalnej<sup>162</sup>. Miało to także wpływ na określenie nominalnej minimalnej i maksymalnej wartości wsparcia (minimalna wartość wsparcia określona została na 500 000 euro, a maksymalna na 15 mln euro).

##### *Beneficjenci*

Pierwsza zmiana częściowo ograniczająca grupę Beneficjentów schematu z „wszystkich przedsiębiorstw” do kategorii MSP została wprowadzona rozporządzeniem z 3 października 2006 r. Dopiero nowelizacja z 13 grudnia 2006 r. wykluczyła jednoznacznie duże przedsiębiorstwa z grupy Beneficjentów.

##### *Projekty*

Wprowadzono zasadnicze zmiany w zakresie rodzajów dofinansowywanych projektów. Nowelizacja z 3 października 2006 r. dokonała likwidacji istniejących 6 kategorii projektów i odwołań do Ustawy o Finansowym Wspieraniu Inwestycji (UFWI) oraz skierowała wsparcie na projekty „przedsiębiorców dokonujących nowych inwestycji, polegające na utworzeniu lub rozbudowie przedsiębiorstwa”. Dzięki temu przygotowano podstawę do korzystania ze wsparcia przez sektor MSP (wspomniano o tym w części „Beneficjenci”).

<sup>161</sup> w tabelce przedstawiono formułę w wersji uproszczonej, pomijając jeszcze jedno istniejące ograniczenie.

<sup>162</sup> od 1 stycznia 2007 r. wartości maksymalnej dopuszczalnej pomocy regionalnej określone mapą pomocy regionalnej uległy kolejnej zmianie.



### Kryteria

Kryteria formalne zmieniano kilkakrotnie. Pierwsza zmiana (z 11 stycznia 2005 r.) wprowadziła dodatkowy wymóg kontroli niezastosowania procedury uproszczonej, który następnie zniesiono (zmiana z 26 kwietnia 2006 r.). Zmiana z 3 października 2006 r. zlikwidowała następujące kryteria: *zgodność z celami i zakresem działania*, *zgodność z przepisami o pomocy publicznej oraz BHP*, *posiadanie wkładu własnego*, *weryfikację przynależności Beneficjenta do grup uprawnionych do uzyskania wsparcia*, *ocena zgodności projektu z przepisami UFWI* oraz sprawdzenie (na etapie składania wniosku) warunku, czy *inwestycja/ nowe miejsca pracy będą funkcjonowały co najmniej 5 lat od dnia przyznania wsparcia*. Wprowadzono natomiast nowe kryteria: *weryfikacja, czy projekt dotyczy nowej inwestycji*, *kontrola czy projekt nie zawiera nakładów odtworzeniowych*, *badanie rzetelności i szczegółowości scharakteryzowania przez Beneficjenta wydatków i źródeł ich finansowania*, *kontrola uzasadnienia wydatków*. Ostatnia nowelizacja z 13 grudnia 2006 r. rozszerzyła definicję nowej inwestycji.

Ponadto wprowadzono dodatkowe wymogi w postaci: kontroli *przynależności Beneficjenta do grup uprawnionych do aplikowania o wsparcie*; sprawdzenia czy *wniosek został wypełniony zgodnie z instrukcją*; sprawdzenia *zgodności wydatków kwalifikowanych z określoną dla schematu listą wydatków*; sprawdzenia czy *projekt jest gotowy do realizacji*; kontroli czy *projekt nie dotyczy przedmiotu działalności wyłączonej z możliwości uzyskania wsparcia*; kontroli *zgodności projektu z przepisami PZP oraz BHP*; kontroli *nie przekraczania przez wnioskodawcę kwoty wyższej niż maksymalna*. Wprowadzono również kontrolę czy *kwota wnioskowana nie jest niższa niż wymagane minimum*. Ostatnia nowelizacja z 13 grudnia 2006 r. rozszerzyła listę warunków o jeszcze jeden: *limit wsparcia w wysokości 15 mln euro*.

Zmiana grup Beneficjentów posiadała zasadniczy wpływ na zmianę kryteriów oceny merytorycznej. Wprowadzono ją jednorazowo<sup>163</sup> rozporządzeniem z dnia 3 października 2006. r. W wyniku zmiany usunięto kryteria: *wartość nowej inwestycji*, *wpływ na środowisko*, *wpływ na gospodarkę regionu* i wprowadzono nowe: *zastosowanie ICT*, *poprawa BHP w przedsiębiorstwie*, *kierunki sprzedaży*, *potencjał wnioskodawcy*, *efektywność ekonomiczna i finansowa*. Dokonano także modyfikacji wag przypisanych istniejącym kryteriom: waga kryterium *realizacja polityk horyzontalnych* zwiększyła się z 1,1% do 7%, waga kryterium *lokalizacja nowej inwestycji* spadła z 11,6% do 6%, waga kryterium *liczba nowych miejsc pracy* zwiększyła się z 17,5% do 23%, waga *innowacyjność projektu* z 23,2 % do 26%, waga kryterium *zgodność z kierunkami uznanymi za priorytetowe (w dziedzinie innowacji)* wzrosła z 5% do 8%.

### Wydatki

Zniesienie powiązania schematu 2.2.1 z UFWI wpłynęło na modyfikację katalogu wydatków kwalifikowanych, tj. spowodowało ograniczenie możliwość zakupu dodatkowych usług związanych z nową inwestycją, takich jak szkolenia.

<sup>163</sup> Pominięto nowelizacje rozporządzeń wykonawczych do UFWI dotyczących zmian kryteriów ocen. Jest to uzasadnione faktem, iż od chwili finansowania schematu 2.2.1 ze środków SPO-WKP wszystkie kryteria określało UP.

### Wartość alokacji

Nowelizacja z 3 października 2006 r. podniosła wartość alokacji z 328 mln euro do 341 mln euro. Jednocześnie obniżono zakładany udział MSP w wykorzystaniu środków schematu (z dotychczasowych 75% do co najmniej 60%). Powyższe obniżenie wynikało z oceny realnych możliwości aplikowania o środki przedsiębiorstw z sektora MSP dokonanej w oparciu o liczbę dotychczas zatwierdzonych wniosków (około  $\frac{3}{4}$  wniosków pochodziło od dużych przedsiębiorstw). Niemniej jednak zabieg obniżenia wartości alokacji był niejako „wymuszony” przez niewłaściwe dotychczasowe wdrażanie 2.2.1. Tym samym był „niezależny” od działań MSP, więc posiada negatywne, biorąc pod uwagę wartości bezwzględne, z punktu widzenia tego sektora, znaczenie.

### Cele

Nowelizacja z 3 października 2006 r. spowodowała usunięcie celu związanego z tworzeniem nowych miejsc pracy.

### Podsumowanie

Zakres zmian objęty nowelizacjami w przypadku schematu 2.2.1. dotyczył elementów kluczowych z punktu widzenia podmiotów sektora MSP jako potencjalnych Beneficjentów. Późny termin wprowadzenia nowelizacji (najwcześniejsza z 3 października 2006 r.) sprawił, że konsekwencje zmian wynikających z ich przyjęcia mogą wystąpić dopiero w ramach rund aplikacyjnych obejmujących okres późniejszy niż objęty niniejszym badaniem.<sup>164</sup>

Sposób dokonywania zmian ukierunkowany był na przyznanie większych niż dotychczas preferencji podmiotom sektora MSP: przede wszystkim poprzez usunięcie możliwości przyznawania dotacji dużym firmom, a także likwidację kategorii projektów, których istnienie w praktyce wykluczało możliwość uzyskania wsparcia przez MSP, przeformułowanie kryteriów, w których wysokie wartości punktowe mogły otrzymać jedynie firmy duże.

Powyższe zmiany powinny przyczynić się wzrostu udziału MSP w wykorzystaniu środków dostępnych w ramach schematu. Warto jednak zwrócić uwagę, iż nowelizacja wprowadziła obniżenie wartości puli środków dostępnych dla MSP w ramach schematu z 246 mln euro (75% z 328 mln euro) do 204 mln euro (60% z 341 mln euro). Powyższe obniżenie wynikało z oceny realnych możliwości aplikowania o środki przedsiębiorstw z sektora MSP dokonanej w oparciu o liczbę dotychczas zatwierdzonych wniosków (około  $\frac{3}{4}$  wniosków pochodziło od dużych przedsiębiorstw). Niemniej jednak zabieg obniżenia wartości alokacji był niejako „wymuszony” przez niewłaściwe dotychczasowe wdrażanie 2.2.1. Tym samym był „niezależny” od działań MSP, więc posiada negatywne, biorąc pod uwagę wartości bezwzględne, z punktu widzenia tego sektora, znaczenie.

### **Schemat 2.3.**

Następujące akty prawne modyfikowały cele lub warunki dostępu do środków schematu:

<sup>164</sup> pierwsza runda aplikacyjna realizowana zgodnie ze zmianami wynikającymi z nowelizacji trwała do 31 stycznia 2007 r.

- ⇒ Rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 11 stycznia 2005 r.
- ⇒ Rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 27 września 2005 r.
- ⇒ Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 26 kwietnia 2006 r.
- ⇒ Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 3 października 2006 r.
- ⇒ Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 13 grudnia 2006 r.

### **Omówienie zmian**

#### *Wartość dotacji*

Zmiany dotyczyły wysokości minimalnego wkładu własnego w postaci kredytu lub środków pochodzących z funduszu inwestycyjnego, co przełożyło się na zmiany w maksymalnej i minimalnej wartości dotacji. Początkowo konieczność finansowania kredytem lub środkami z funduszu inwestycyjnego co najmniej 25% kosztów projektu dotyczyła przypadków, gdy wartość dotacji nie przewyższała kwoty 125 000 zł. Zwolnieni z tego warunku byli Beneficjenci – leasingobiorcy – bez względu na wartość leasingu. Nowelizacja z dnia 11 stycznia 2005 r. wprowadziła zmianę zawężającą przypadek związany z leasingiem: jeśli finansowanie w oparciu o leasing było mniejsze niż 25% kwoty dotacji, pozostałą część (brakującą do 25%) Beneficjent musiał sfinansować z kredytu lub funduszu inwestycyjnego. Kolejna nowelizacja, z dnia 26 kwietnia 2006 r. podniosła próg dotacji, do którego nie jest konieczne finansowanie kredytem lub wkładem funduszu inwestycyjnego do 250 000 zł. Natomiast dla wartości dotacji od 250 000 zł wzwyż Beneficjent musi sfinansować inwestycję (w części stanowiącej różnicę pomiędzy wkładem własnym a wysokością kosztów kwalifikowanych projektu) kredytem, środkami z funduszu inwestycyjnego lub leasingiem, chyba że przedstawi wiarygodne dokumenty, iż posiada środki na realizację projektu.

#### *Kryteria*

W przypadku kryteriów formalnych pierwsza zmiana (z 11 stycznia 2005 r.) wprowadziła wymów zbadania „oceny kondycji finansowej Beneficjenta” oraz „zasadności stosowania procedury uproszczonej”. Kolejna zmiana (z 27 września 2005 r.) przewidywała dodatkowe elementy oceny formalnej wskazane w „rozporządzeniu MG ws. udzielania przez PARP pomocy w ramach SPO-WKP” (zostało przyjęte jako dodatkowy akt wykonawczy). W konsekwencji usunięto kryterium formalne: „weryfikacja czy wnioskowana wartość dotacji mieści się w ustalonych granicach”. Ostatnia nowelizacja (z 26 kwietnia 2006 r.) zniósła kontrolę zasadności niezastosowania procedury uproszczonej.

W przypadku kryteriów merytorycznych dokonano jednokrotnej zmiany (z 26 kwietnia 2006 r.), która zlikwidowała kryteria *trwałość w czasie*, *doświadczenie*, *wkład własny*, *poprawa konkurencyjności przedsiębiorstwa* oraz wprowadziła nowe kryteria: *zakres korzyści osiągniętych dzięki projektowi*, *poprawa BHP w przedsiębiorstwie* oraz *ocena możliwości finansowych projektodawcy*. Dokonano także modyfikacji wag dla istniejących już kryteriów: zwiększono wagę kryterium *innowacyjność projektu* (z 10% do 25%), zmniejszono wagę kryterium *zarządzanie jakością* (z 8% do 5%).

#### *Wydatki*

Zmiana z 11 stycznia 2005 r. przewidywała zamieszczenie katalogu wydatków nie bezpośrednio w Uzupełnieniu SPO-WKP, ale w rozporządzeniu wykonawczym ws. udzielania przez PARP pomocy w ramach SPO-WKP. Analiza ww. rozporządzenia wykonawczego nie wskazuje jednak na zmianę w katalogu wydatków kwalifikowanych.

### *Wartość alokacji*

Trzy kolejne nowelizacje (z 26 kwietnia 2006 r., z 3 października 2006 r. i z 13 grudnia 2006 r.), zwiększyły wartość środków z kwoty początkowej 359 mln euro do 428 mln euro.

### **Podsumowanie**

Wraz z kolejnymi zmianami ulegały poprawie warunki dostępu do środków schematu 2.3. dla sektora MSP. MSP jednakże nie miały na etapie ubiegania się o wsparcie dotychczas szansy skorzystać z wprowadzonych udogodnień. Po wejściu w życie dwóch pierwszych nowelizacji (tzn. do 27 września 2005 r. włącznie), nie została bowiem ogłoszona żadna kolejna runda aplikacyjna. Konsekwencje wprowadzonych zmian wystąpią dopiero w ramach kolejnych rund aplikacyjnych, uruchomionych później niż w okresie objętym badaniem (w szczególności wynikających z nowelizacji z 26 kwietnia 2006 r.) wystąpiły jednak w odniesieniu do wnioskodawców, którzy w wyniku przyznania wsparcia podpisali umowę o dofinansowanie po 26 kwietnia 2006 r. Mogli oni, w wyniku wprowadzonych modyfikacji zrezygnować z wykorzystywania kredytu, jako źródła finansowania projektu<sup>165</sup>.

Wprowadzane zmiany kryteriów są pozytywne z punktu widzenia sektora MSP jako całości, choć najkorzystniejsze okazują się dla przedsiębiorstw średnich. Likwidacja kryteriów uznanych za dyskryminujące spowodowała bowiem przyporządkowanie części ich wag do kryteriów, z których nie wszystkie są preferencyjne dla mikro oraz małych przedsiębiorstw.

Zmianą, która mogła zwiększyć trudność w dostępie do środków, było zaostrzenie warunku dotyczącego konieczności sfinansowania kredytem lub wkładem funduszu inwestycyjnego części kosztów projektów realizowanych przez leasingobiorców. Natomiast korzystne dla MSP było podniesienie progu finansowania projektu kredytem/funduszem inwestycyjnym od 250 000 zł wzwyż i dopuszczenie możliwości nie wykorzystywania kredytu, w przypadku jeśli wnioskodawca przedstawi wiarygodne dokumenty potwierdzające jego kondycję finansową, pozwalającą na samodzielne finansowanie przedsięwzięcia. Jak wspomniano uprzednio powyższa zmiana weszła w życie po zamknięciu ostatniej z dotychczasowych rund aplikacyjnych i przedsiębiorcy nie mieli możliwości dotychczas z niej skorzystać na etapie składania wniosków, jednak mogli skorzystać płynące z niej korzyści podczas podpisywania umów o dofinansowanie począwszy od 26 kwietnia 2006 r.

Podobna sytuacja ma miejsce w przypadku modyfikacji kryteriów merytorycznych – wprowadzone ostatnio zmiany spowodowały, że obecnie kryteria posiadają charakter zdecydowanie korzystniejszy dla MSP niż dotychczas, ale ocena wg nowych kryteriów jeszcze nie miała miejsca.

Pozytywnie z punktu widzenia MSP oceniamy także zwiększenie w kolejnych rozporządzeniach wartości alokacji (w sumie wzrost o 19%).

---

<sup>165</sup> ostatnia runda aplikacyjna zakończyła się 29 grudnia 2005 r. Od tego czasu nie została ogłoszona żadna kolejna runda.

**Schemat 2.4.1., 2.4.2., 2.4.3. oraz 2.4.4.**

Następujące akta prawne modyfikowały cele lub warunki dostępu do środków w schematach 2.4.1. – 2.4.4.:

- ⇒ Rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 11 stycznia 2005 r.
- ⇒ Rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 10 czerwca 2005 r.
- ⇒ Rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 27 września 2005 r.

**Omówienie zmian***Kryteria*

W przypadku kryteriów formalnych (które są wspólne dla schematów 2.4.1. – 2.4.4.) najpierw dodano nowe kryterium: *weryfikacja czy wnioskodawca zapewnił minimalny wkład własny* (zmiana z 11 stycznia 2005 r.), które następnie zlikwidowano (zmiana z 27 września 2005 r.).

W przypadku kryteriów merytorycznych, uproszczona została (zmiana z 10 czerwca 2005 r.) metoda wyliczania „*Uproszczonego Wskaźnika Korzyści i Kosztów*” (zmiana w zakresie tzw. wartości bazowej). Wprowadzona modyfikacja zagwarantowała także, iż każdy projekt, bez względu na wartość wskaźnika w tym kryterium mógł liczyć na ocenę w wysokości min. 30 punktów.

**Podsumowanie**

Zakres i przedmiot zmian nie miał żadnego wpływu na ograniczanie bądź ułatwianie przedsiębiorcom z sektora MSP dostępu do środków w ramach schematów.

**2.5.1.2 Działania i poddziałania o charakterze doradczym****Schemat 1.4.1. oraz 1.4.4.**

Następujące akta prawne modyfikowały cele lub warunki dostępu do środków schematów:

- ⇒ Rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 11 stycznia 2005 r.
- ⇒ Rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 27 września 2005 r.
- ⇒ Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 26 kwietnia 2006 r.

**Omówienie zmian***Kryteria*

W przypadku kryteriów merytorycznych wprowadzone zmiany wynikały z przyjęcia nowelizacji z dnia 26 czerwca 2006 r. Polegały one na usunięciu kryterium *wkład własny* i rozdysponowania przyporządkowanych mu punktów do kryteriów: *innowacyjny charakter, efektywność kosztowa oraz wykorzystanie wyników w gospodarce*.

*Wydatki*

Jedyna zmiana (z 27 września 2005 r.) zawężyła kategorię wydatku „*amortyzacja gruntu i nieruchomości*” do „*amortyzacji nieruchomości zabudowanej*”.

*Wartość alokacji*

Zmiana z 26 kwietnia 2006 r. zmniejszyła wartość alokacji na realizację całego działania 1.4. (założenia programowe nie przewidywały rozbicia alokacji na poddziałania) z kwoty 139 mln euro do 121 mln euro .

### **Podsumowanie**

Skala i zakres zmian nie powoduje zasadniczego zwiększania preferencji dla sektora MSP, z wyjątkiem zlikwidowanego kryterium *wkład własny*, które określono jako dyskryminujące. Punkty zlikwidowanego kryterium przypadły kryteriom neutralnym lub korzystniejszym (preferencja) dla firm średnich. Dokonana więc zmiana ma charakter korzystny głównie dla firm średnich.

### **Schemat 2.1.**

Następujące akta prawne modyfikowały cele lub warunków dostępu do środków schematu:

- ⇒ Rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 11 stycznia 2005 r.
- ⇒ Rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 27 września 2005 r.
- ⇒ Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 26 kwietnia 2006 r.
- ⇒ Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 13 grudnia 2006 r.

### **Omówienie zmian**

#### *Kryteria*

W przypadku kryteriów merytorycznych, jedyna wprowadzona zmiana (z 26 kwietnia 2006 r.) zlikwidowała kryterium *wkład własny*, a przyporządkowana do niego waga punktów powiększyła wagę kryterium *efektywność kosztowa* (wzrost wagi z 15% do 20%).

#### *Wydatki*

Jedyna zmiana (z 11 stycznia 2005 r) dotyczyła źródła określającego katalogi wydatków – zamiast dotychczasowego źródła, jakim było UP wskazane zostało rozporządzenie wykonawcze ws. udzielania przez PARP pomocy w ramach SPO-WKP. Analiza treści tego rozporządzenia nie wskazała na zmianę katalogu wydatków.

#### *Wartość alokacji*

Zmiana z dnia 26 kwietnia 2006 r. zmniejszyła wartości alokacji z 33 mln euro do 19 mln euro.

### **Podsumowanie**

Zakres wprowadzonych zmian jest bardzo ograniczony, ale korzystny z punktu widzenia MSP (które są tu jedyną grupą docelową), ponieważ zlikwidowano dyskryminujące kryterium *wkład własny*. Wprowadzona zmiana weszła w życie przed ogłoszeniem kolejnych kilku rund aplikacyjnych, co pozwoliło MSP skosztować korzyści nowelizacji.

### **Schemat 2.2.2.**

Następujące akta prawne modyfikowały cele lub warunki dostępu do środków schematu:

- ⇒ Rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 11 stycznia 2005 r.

- ⇒ Rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 27 września 2005 r.
- ⇒ Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 26 kwietnia 2006 r.
- ⇒ Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 3 października 2006 r.
- ⇒ Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 13 grudnia 2006 r.

### **Omówienie zmian**

#### *Kryteria*

W przypadku kryteriów merytorycznych dla „targów” pierwsza zmiana (z 26 kwietnia 2006 r.) likwidowała kryteria *trwałość w czasie*, *doświadczenie*, i *wkład własny*. W konsekwencji zmienione zostały także wagi istniejących kryteriów: *powiązanie z innymi PO* (wzrost z 2% do 7%), *wielkość przedsiębiorstwa* (z 20% do 40%) oraz *ranga targów* (z 40% do 50%). W przypadku „misji” pierwsza zmiana (z 11 stycznia 2006 r.) zlikwidowała kryterium *liczba firm w projekcie* oraz zwiększyła wagi innych kryteriów: *trwałość w czasie* (wzrost z 5% do 15%) i *wielkość przedsiębiorstwa* (z 20% do 30%). Kolejna zmiana (z dnia 26 kwietnia 2006 r.) wyłączyła z oceny kryterium *trwałość w czasie* i *wkład własny*, a w konsekwencji zwiększyła wagi kryteriów *powiązanie z innymi PO* (z 2% do 7%), *wielkość przedsiębiorstwa* (z 30% do 45%) oraz *ranga targów* (z 40% do 44%). Ostatnia zmiana (z 13 grudnia 2006 r.) zwiększyła wagi kryterium *ranga targów* z 44% do 45% (uprzednio punktacja nie sumowała się do 100 pkt.).

#### *Wydatki*

W przypadku „targów”, pierwsza zmiana (z 27 września 2005 r) dodała: „*koszty promocji projektu*” oraz „*koszty wpisu do katalogu targowego i opłaty rejestracyjnej*”. Kolejna zmiana z 13 grudnia 2006 r. wprowadziła „*koszty spedycji eksponatów*”. W odniesieniu do „misji” jedyną zmianą (z 27 września 2005 r.) było dodanie „*kosztu promocji projektu*”.

#### *Wartość alokacji*

Kwotę alokacji zmniejszono z 42 mln euro do 30 mln euro (zmiana z 3 października 2006 r).

### **Podsumowanie**

Zakres zmian zarówno w przypadku „targów” jak i „misji” jest szeroki i dotyczy kryteriów oceny merytorycznej oraz wydatków kwalifikowanych. Poszerzona została także (nie ujęta w UP) lista targów, w których udział stanowić może podstawę dla uzyskania wsparcia.

Kierunek ewolucji kryteriów w obu przypadkach jest zdecydowanie korzystny dla MSP. W trakcie kolejnych nowelizacji znikają bowiem kryteria dyskryminujące MSP, a zwiększa się waga kryterium przyznającego podmiotom MSP dodatkowe punkty wyłącznie za fakt ich przynależności do tego sektora. Pozytywnie należy także ocenić rozszerzenie katalogu wydatków kwalifikowanych. Warto dodać, że przedsiębiorcy na bieżąco mogli dyskutować wprowadzane zmiany, gdyż nabór wniosków posiadał charakter ciągły. Ograniczenie wartości alokacji należy natomiast ocenić negatywnie.

### 3. Wnioski i rekomendacje

#### 3.1. Wnioski i rekomendacje dotyczące identyfikacji działań i poddziałań SPO-WKP cieszących się największą i najmniejszą popularnością

##### 3.1.1. Popyt na środki w ramach działań i poddziałań SPO-WKP

Generalnie można stwierdzić, że popyt na środki dotacyjne (mierzony sumą kwot wnioskowanych dotacji) przekracza alokacje we wszystkich analizowanych działaniach i poddziałaniach SPO-WKP.

Popyt na działania inwestycyjne kilkakrotnie przekracza alokacje (działanie 2.3 – 5,7 razy, 2.2.1 – 4,6 razy, 2.4 – 1,6 razy). O dotację w działaniu 2.3 ubiegało się 21,6 tys. aplikujących, z czego wybrano do finansowania 2,7 tys. Najwięcej wniosków złożono i jest realizowanych w województwach: mazowieckim, śląskim i wielkopolskim.

Popyt na dotacje na zakup usług jest mniejszy (działanie 2.2.2 – popyt jest na poziomie alokacji, 2.1 – 1,5 razy większy). W działaniu 2.1 złożono łącznie 5 tys. wniosków, z czego dofinansowanie uzyskało 2,7 tys. W poddziałaniu 2.2.2 złożono 11,4 tys. wniosków, z czego rekomendowano do wsparcia 5,3 tys. Najwięcej wniosków złożono i jest realizowanych w województwach mazowieckim, śląskim i wielkopolskim. Widać również dużą aktywność przedsiębiorców z województwa łódzkiego i małopolskiego

Tak duża różnica w popycie na dotacje na inwestycje w porównaniu z dotacjami na zakup usług wiąże się ze specyficznym etapem rozwoju polskich przedsiębiorstw, które koncentrują się na tym, by w pierwszej kolejności zdobywać środki na inwestycje i rozbudowę przedsiębiorstwa. Dopiero w dalszej kolejności, po zaspokojeniu zasadniczej potrzeby inwestycyjnej, przedsiębiorcy skłaniają się ku strategicznemu rozwojowi firmy poprzez korzystanie z usług doradczych. Wiąże się to ogólnie z niską innowacyjnością polskiej gospodarki, w której (w przeciwieństwie do tendencji obserwowanych w krajach UE) główne zainteresowanie budzą innowacje organizacyjne, a nie produktowe, czy technologiczne<sup>166</sup>. Dlatego też przedsiębiorstwa koncentrują się głównie na działalności restrukturyzacyjnej i obniżce kosztów (strategiach cenowych), co może tłumaczyć większe zainteresowanie działaniami inwestycyjnymi wśród MSP. Potwierdzają to wyniki innych badań, według których rozwój firm w Polsce polega w znacznej mierze na zakrojonych na stosunkowo dużą skalę przedsięwzięciach modernizacyjnych unowocześniających system wytwarzania i produkcję<sup>167</sup>.

W opinii samych przedsiębiorców (wyniki badania opinii Beneficjentów działania 2.3) najbardziej potrzebne są dotacje na „*zakup maszyn i urządzeń związanych z procesem produkcji*” (98%) oraz „*dotacje na zakup budynków produkcyjnych lub magazynowych*” (75%). Za najmniej potrzebne uważane są dotacje „*na prowadzenie przez firmę badań przemysłowych i przedkonkurencyjnych*” (25%) oraz „*dotacje na zakup licencji i praw*”

<sup>166</sup> Bogdaniecko J., Haffer M., Popławski W., *Innowacyjność przedsiębiorstw*, Wydawnictwo Uniwersytetu M. Kopernika, Toruń 2004, s. 25 (badania innowacyjności 150 przedsiębiorstw regionu Mazowsza).

<sup>167</sup> por. Główny Urząd Statystyczny, *Działalność innowacyjna przedsiębiorstw przemysłowych w latach 2002-2004*, Warszawa 2006, s. 104.



własności intelektualnej” (31%), co budzi pewien niepokój zważywszy, że mamy do czynienia z Beneficjentami działania adresowanego do przedsiębiorstw innowacyjnych.

Badanie ankietowe potwierdza mniejsze zainteresowanie przedsiębiorców usługami doradczymi – tylko 22% respondentów deklaruje zainteresowanie dotacją „na zakup usług doradców, ekspertów i konsultantów zewnętrznych”.

Niemniej jednak analiza popytu na dotacje na zakup usług 2.2.2 i 2.1 pokazuje, że istnieje stałe zapotrzebowanie<sup>168</sup>, co prawda na znacznie niższym poziomie niż w przypadku dotacji na inwestycje<sup>169</sup>, zarówno na profilowane usługi (tu: targi i misje), jak i szerzej zdefiniowane usługi doradcze.

Optymistycznie nastroja zgłaszane przez przedsiębiorców z sektora MSP zapotrzebowanie na dotacje „na zakup usług szkoleniowych dla personelu” (45%). Wydaje się, że nastąpił tu pewien przełom świadomościowy w podejściu właścicieli firm do kwestii podnoszenia kwalifikacji personelu, który można postrzegać jako jeden z efektów szerokiego strumienia środków na podnoszenie kwalifikacji kadr płynącego z SPO RZL.

## REKOMENDACJE

1. Zaległości inwestycyjne polskich MSP są faktem i należy nadal w przyszłych programach umożliwić MSP dostęp do tzw. masowych schematów dotacji na inwestycje, które pozwolą na modernizację parku maszynowego i postawienie budynków produkcyjnych i magazynowych. Wydaje się, że w przyszłości tę rolę mogą wypełniać działania realizowane przez regiony w Regionalnych Programach Operacyjnych.
2. Jednocześnie należy podjąć wszelkie możliwe działania świadomościowe, mogące zwiększyć zainteresowanie MSP najbardziej wartościowymi, z punktu widzenia rozwoju gospodarki, innowacjami produktowymi (wprowadzeniem nowych produktów na rynek) oraz innowacjami technologicznymi (nowoczesnością rozwiązań i lepszą współpracą ze sferą B+R). Pobudzenie postaw proinnowacyjnych i świadomości innowacyjnej powinno dotyczyć także przedsiębiorstw małych, które odznaczają się szczególnie niskim poziomem innowacyjności, a stanowią bardzo istotny pod względem liczby element struktury polskiego przemysłu i całej polskiej gospodarki<sup>170</sup>.
3. Należy tu jednak pamiętać, że do innowacyjności nie wystarczy jedynie wdrożenie wyników prac badawczych, albowiem zgodnie z modelem systemowym, innowacje są rezultatem licznych interakcji pomiędzy jednostkami, organizacjami i środowiskiem, w którym te jednostki i organizacje działają<sup>171</sup>. Dlatego też obok masowych dotacji inwestycyjnych powinny funkcjonować wyprofilowane schematy dotacji precyzyjnie adresowane do firm i instytucji, które potrzebują bardziej wyrafinowanych instrumentów wsparcia rozwoju systemów innowacyjnych. W tym kierunku wydaje się zmierzać

Rekomendacje  
dla IZ, pilne

Rekomendacje  
dla IZ, IW, pilne

Rekomendacje  
dla IZ

<sup>168</sup> np. w przypadku 2.1 składano 600-700 wniosków kwartalnie.

<sup>169</sup> dla porównania w działaniu 2.3 po pierwszych dwóch rundach, dla których odnotowano popyt na poziomie 6,5 do 7,5 tys. wniosków w kolejnych rundach można przyjąć, że popyt ustabilizował się na poziomie 3-4 tys. wniosków na rundę.

<sup>170</sup> por. wyniki badań struktury Beneficjentów SPO-WKP, a także Główny Urząd Statystyczny, *Działalność innowacyjna przedsiębiorstw przemysłowych w latach 2002-2004*, Warszawa 2006, s. 106.

<sup>171</sup> Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *Innovation policy: updating the Union's approach in the context of the Lisbon strategy*, COM(2003) 112, Bruksela, 11 marca 2003 r.

interwencja planowana w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka.

Rekomendacje  
dla IZ

4. Należy utrzymać dotacje na zakup usług doradczych zewnętrznych konsultantów. Obserwowane rosnące zrozumienie przez przedsiębiorców korzyści płynących z podnoszenia kwalifikacji kadr przedsiębiorstwa zaowocuje zapewne także rosnącym zrozumieniem dla angażowania zewnętrznych doradców do rozwiązywania problemów firmy. Przywołać w tym miejscu warto pozytywny obraz kompetencji i profesjonalizmu doradców, który wyłania się z badania opinii przedsiębiorców działania 2.3. To również w dłuższej perspektywie powinno przyczynić się do wzrostu zapotrzebowania na usługi doradcze.

Rekomendacje  
dla IZ

5. Planując alokacje, zarówno w przypadku profilowanych schematów dotacji na inwestycje, jak i schematów dotacji na zakup usług zewnętrznych doradców trzeba pamiętać o ograniczonym popycie: w pierwszym przypadku wynikającym z wąskiej grupy docelowej potencjalnych Beneficjentów, w drugim z ciągle stosunkowo małego zrozumienia potrzeby korzystania z takich usług.

### 3.1.2. **Udział przedsiębiorstw mikro, małych i średnich w SPO-WKP oraz ich aktywność i skuteczność w aplikowaniu**

#### Udział przedsiębiorstw mikro, małych i średnich w SPO-WKP

Udział Beneficjentów z sektora MSP w realizacji projektów łącznie we wszystkich analizowanych działaniach SPO-WKP jest znaczący, ale głównie za sprawą masowych schematów dotacyjnych (2.1, 2.3), z których wyłączono firmy duże.

Beneficjenci z sektora MSP w działaniach, do których musiały konkurować z przedsiębiorstwami dużymi stanowią większość w przypadku dotacji na zakup usług (2.2.2, 1.4.1) i mniejszość w przypadku dotacji na inwestycje (2.2.1, 2.4). Duży udział przedsiębiorstw MSP w dotacjach na zakup usług wynika w pierwszej kolejności z mniejszego zainteresowania firm dużych dotacjami na zakup usług.

#### Udział przedsiębiorstw MSP w schematach dotacji na inwestycje

Beneficjenci z sektora MSP realizują 2 690 projektów inwestycyjnych (92%) z 2 925 projektów realizowanych łącznie we wszystkich analizowanych schematach dotacji inwestycyjnych, w tym 89% z nich to projekty realizowane w ramach działania 2.3, z którego wyłączone są przedsiębiorstwa duże.

Przedsiębiorstwa mikro, małe i średnie stanowią 41% Beneficjentów poddziałania 2.2.1 (odpowiednio: 5%, 14%, 20%) i 18% Beneficjentów działania 2.4. W działaniu 2.3, przedsiębiorstwa mikro realizują 8%, małe 40% a średnie 52% projektów.

W podziale na kategorie wielkości MSP największą grupę Beneficjentów stanowią przedsiębiorstwa średnie (w działaniu 2.3 – 52%, w poddziałaniu 2.2.1 – 20%). Kolejną liczebnie grupę Beneficjentów stanowią mali przedsiębiorcy, którzy realizują 40% projektów w działaniu 2.3 i 14% w poddziałaniu 2.2.1. Najmniej projektów realizują mikroprzedsiębiorcy – 8% w działaniu 2.3 i 5% w poddziałaniu 2.2.1.

Taki rozkład wielkości Beneficjentów jest zbliżony z rozkładem wskaźnika określającego rozwój innowacji produktowych (udziału nowych produktów w wartości

sprzedaży) – wskaźnika odnawialności produkcji. Wskaźnik ten jest większy w przypadku większych przedsiębiorstw<sup>172</sup>. Ta zbieżność może jednak wskazywać na ograniczony sukces programu w obszarze wyrównania szans mniejszych przedsiębiorstw, które w pierwszej kolejności powinny być beneficjentami programu, bowiem nie są w stanie samodzielnie uzyskać wysokiego wskaźnika odnawialności produkcji.

#### Udział przedsiębiorstw MSP w schematach dotacji na zakup usług

Beneficjenci z sektora MSP realizują 5 466 projektów doradczych (87%) z 6 286 projektów realizowanych łącznie we wszystkich analizowanych schematach dotacji na zakup usług, z czego 2 732 projekty realizowane w ramach działania 2.1, a 2 714 w ramach poddziałania 2.2.2.

Beneficjenci – przedsiębiorstwa mikro, małe i średnie – stanowią 77% Beneficjentów poddziałania 2.2.2, 57% Beneficjentów poddziałania 1.4.1 (odpowiednio: 11%, 23%, 23%). W działaniu 2.1, z którego przeznaczono wyłącznie dla MSP, przedsiębiorstwa mikro realizują 27%, małe 47% a średnie 26% projektów.

W podziale na kategorie wielkości MSP największą grupę Beneficjentów stanowią przedsiębiorstwa małe (23% w 1.4.1 i 47% w 2.1), następnie średnie (23% w 1.4.1 i 26% w 2.1) i mikro (11% w 1.4.1 i 27% w 2.1).

#### Aktywność przedsiębiorstw mikro, małych i średnich

W liczbach bezwzględnych struktura wnioskodawców odpowiada strukturze liczebności przedsiębiorstw w Polsce – najwięcej wniosków złożyły przedsiębiorstwa mikro, mniej przedsiębiorstwa małe i najmniej średnie. Jednak aktywność przedsiębiorców mikro, małych i średnich (liczba złożonych wniosków do liczby przedsiębiorstw zarejestrowanych w Polsce w danej kategorii wielkości) pokazuje przeciwną tendencję. Na przykładzie działania 2.3 widać, że mimo przeważającej liczby wniosków złożonych przez mikro i małych przedsiębiorców (łącznie ok. 70% wniosków), najbardziej aktywne w składaniu wniosków były przedsiębiorstwa średnie, szczególnie z sektora *przetwórstwa przemysłowego*. Prawie co drugie średnie przedsiębiorstwo z branży *przetwórstwa przemysłowego* złożyło wniosek do działania 2.3. W przypadku małych przedsiębiorstw aktywność jest trzykrotnie niższa – co 6 przedsiębiorstwo z tej branży złożyło taki wniosek. Tylko 1 na 100 przedsiębiorstw mikro z sektora *przetwórstwo przemysłowe* złożyło wniosek do działania 2.3.

#### Skuteczność przedsiębiorstw mikro, małych i średnich

Ogólna skuteczność wnioskodawców (liczba wniosków wybranych do złożonych) w masowych schematach inwestycyjnych (13% w działaniu 2.3, 2% w 2.2.1) jest mniejsza od skuteczności w masowych schematach doradczych (56% w 2.1). Wiąże się to z wyższym popytem na dotacje na inwestycje i co za tym idzie większą konkurencją w ubieganiu się o nie.

Skuteczność w ubieganiu się o dotacje na inwestycje jest związana z wielkością przedsiębiorstwa. W działaniu 2.3 SPO-WKP skuteczność średnich przedsiębiorców (24,1%) jest blisko dwukrotnie większa niż skuteczność małych przedsiębiorców (12,6%) i ponad sześciokrotnie większa niż skuteczność mikroprzedsiębiorców (3,6%).

<sup>172</sup> Bogdaniecko J., Haffer M., Popławski W., *Innowacyjność przedsiębiorstw*, Wydawnictwo Uniwersytetu M. Kopernika, Toruń 2004, s. 26.

W przypadku działania 2.1 skuteczność nie zależy od wielkości przedsiębiorstwa – dla wszystkich kategorii wielkości przedsiębiorstw wynosi ok. 55-56%.

Skuteczność w profilowanych schematach dotyczących dotacji na inwestycje (2.4 - 70%) jest większa niż w schematach masowych (2.3 – 13%) . Wynika to z lepszego dopasowania kryteriów dostępu do specyfiki potencjalnych Beneficjentów i lepszych możliwości dotarcia z informacją wstępną i właściwą do nich, a następnie zindywidualizowanej pracy z wnioskodawcami i Beneficjentami.

Niska skuteczność nie jest korzystna dla realizacji schematu. Trzeba wziąć pod uwagę, że proces przygotowania i oceny każdego wniosku wiąże się z dużym nakładem pracy i czasu. Z punktu widzenia przedsiębiorcy aplikującego o wsparcie nieskuteczny wniosek oznacza stratę poniesionych nakładów na przygotowanie wniosku oraz subiektywne poczucie utraconych szans rozwoju firmy wiązanych ze spodziewanym wsparciem publicznym. Z punktu widzenia instytucji wdrażających duża liczba wniosków może być korzystna tylko wtedy, gdy pozwala na wybór projektów, które najlepiej pomogą w osiągnięciu celów programu. W przypadku schematów SPO-WKP taka sytuacja raczej nie miała miejsca, ponieważ wg oceny PARP w najpopularniejszym schemacie 2.3. około 8 tys. wniosków (38%) w ogóle nie powinno być złożonych<sup>173</sup>. Ocena wniosków, które nie miały szansy na dofinansowanie również oznacza niepotrzebne nakłady pracy. Niskie wskaźniki skuteczności tworzą liczną grupę przedsiębiorców zniechęconych i sfrustrowanych, których opinie są często lepiej słyszalne od opinii beneficjentów programu, wpływając negatywnie na jego wizerunek.

## REKOMENDACJE

6. Należy dążyć do zwiększenia skuteczności aplikowania o środki, gdyż brak skuteczności generuje koszty po stronie Beneficjentów i systemu wdrażania. Oceniono, że optymalna wielkość wskaźnika skuteczności w schematach powinna wynosić ok. 60%, ponieważ taki wskaźnik może zapewnić wybór odpowiednich projektów (konkurencja) i efektywną obsługę schematów.
7. Zwiększenie skuteczności można osiągnąć przez bardziej precyzyjne definiowanie kryteriów dostępu, odpowiednią (bardziej ukierunkowaną i zindywidualizowaną) informację i promocję schematów dotacyjnych.
8. Skuteczność silnie zależy od wielkości przedsiębiorstwa, co wiąże się z ograniczonymi zasobami przedsiębiorstw mniejszych. Należy więc wesprzeć je dodatkowymi instrumentami, takimi jak np. pomoc doradcza w przygotowaniu przedsięwzięcia inwestycyjnego. Podejście takie będzie efektywne jedynie w tym przypadku, jeśli uda się dokonać preselekcji potencjalnych Beneficjentów np. poprzez właściwie ustawione kryteria dostępu. Większość obecnie przyjmowanych kryteriów dostępu „przy okazji” dyskryminuje przedsiębiorstwa mniejsze.
9. Ponownie należy podkreślić wagę działań świadomościowych, pobudzających proinnowacyjność przedsiębiorstw mikro i małych oraz mogących zwiększyć zainteresowanie mikro i małych najbardziej wartościowymi, z punktu widzenia rozwoju gospodarki, innowacjami produktowymi oraz innowacjami technologicznymi w celu zwiększenia ich aktywności w aplikowaniu o dotacje.

Rekomendacje  
dla IZ, IW

Rekomendacje  
dla IZ, IW

Rekomendacje  
dla IZ

Rekomendacje  
dla IZ

<sup>173</sup> serwis portalu [www.funduszeonline.pl](http://www.funduszeonline.pl) – wypowiedź Prezesa PARP, Mirosława Marka podczas III Euroforum Konsultantów, Warszawa 24 luty 2006 r.

### 3.1.3. Struktura beneficjentów SPO-WKP (na przykładzie działania 2.3 SPO-WKP)

Ponad 97% MSP – beneficjentów dotacji na inwestycje programie SPO-WKP – realizuje swoje projekty inwestycyjne w ramach działania 2.3. Można więc uznać, że oddziaływanie SPO-WKP na sektor MSP w zakresie instrumentów inwestycyjnych realizowane jest głównie w ramach tego działania. Warto więc porównać zamierzenia programujących co do „profilu” beneficjenta tego działania z rzeczywistym „profilem” beneficjenta.

Z dokumentów programowych można odczytać ogólny, oczekiwany „profil” beneficjenta działania 2.3. Jest to przedsiębiorstwo innowacyjne, usługowe lub produkcyjne, działające „w sektorach nowoczesnych”. W kategoriach wielkości przedsiębiorstwa Beneficjent działania 2.3 to przedsiębiorstwo należące do sektora MSP z tym, że w przypadku mikroprzedsiębiorców, jest to firma działająca na rynku dłużej niż 3 lata lub działająca „w oparciu o technologię”.

Analiza profilu rzeczywistego<sup>174</sup> beneficjenta działania 2.3 pokazuje, że jest to najczęściej przedsiębiorstwo średnie (52% realizowanych projektów), produkcyjne, z sektora przetwórstwa przemysłowego (78% realizowanych projektów). Odsetek Beneficjentów należących do „sektorów nowoczesnych” (w naszym podejściu: innowacyjnych sektorów wzrostowych) wynosi 28% Beneficjentów.

#### Struktura beneficjentów wg działów gospodarki

Porównując strukturę Beneficjentów działania 2.3 ze strukturą przedsiębiorstw w Polsce wg działów gospodarki można zobaczyć, że nadreprezentowane są przedsiębiorstwa należące do sekcji *przetwórstwo przemysłowe*. Średnie przedsiębiorstwa należące do tej sekcji były najbardziej aktywne i skuteczne (32%) w aplikowaniu o wsparcie z działania 2.3. Mniejszą skuteczność uzyskiwali średni przedsiębiorcy z branży *transportowo-magazynowej* (14,1%) i *budowlanej* (13,2%). Najmniej skuteczne były przedsiębiorstwa średnie z branży *hotelarsko-restauracyjnej* (4,7%) i *handlowej* (8,8%).

Generalnie, struktura wielkości i branż przedsiębiorstw MSP – Beneficjentów działania 2.3 SPO-WKP – nie odpowiada strukturze wielkości i branż przedsiębiorstw – potencjalnych Beneficjentów. Nadreprezentowane są przedsiębiorstwa średnie, z sekcji *przetwórstwo przemysłowe*. Niedoreprezentowane są przedsiębiorstwa małe i mikro oraz przedsiębiorstwa *usługowe*.

#### Struktura beneficjentów wg sektorów wzrostowych

Porównując strukturę Beneficjentów działania 2.3 ze strukturą przedsiębiorstw w Polsce należących do sektorów wzrostowych można zobaczyć, że nadreprezentowane wśród wybranych przedsiębiorstw są przedsiębiorstwa z sektorów, w kolejności:

- ⇒ inżynieria materiałowa,
- ⇒ rozwiązania dla lotnictwa i eksploracja kosmosu,
- ⇒ nanotechnologie.

<sup>174</sup> tj. tych, którzy stanowią największy odsetek Beneficjentów działania 2.3.

Najmniej aktywne i skuteczne są przedsiębiorstwa z sektora *teleinformatyka* i *produkcja farmaceutyków* (są niedoreprezentowane zarówno w strukturze złożonych jak i wybranych wniosków).

W wartościach bezwzględnych najbardziej aktywne były średnie przedsiębiorstwa innowacyjne (z sektorów wzrostowych), z których aż 12% populacji złożyło wnioski, a najmniej aktywne – mikroprzedsiębiorstwa, z których niecały 1% populacji złożyło wnioski.

Porównanie aktywności i skuteczności przedsiębiorstw z sektorów wzrostowych z pozostałymi prowadzi do wniosku, że działanie 2.3 SPO-WKP przyciągnęło znacznie więcej przedsiębiorstw z sektorów innowacyjnych (wzrostowych) niż z pozostałych – złożyli oni bowiem średnio 2,8 razy więcej wniosków (przypadających na 1 przedsiębiorcę z sektora) niż pozostali. W szczególności, w miarach względnych bardziej aktywni byli mikroprzedsiębiorcy innowacyjni od pozostałych mikroprzedsiębiorców (2,7 razy).

Przedsiębiorstwa innowacyjne były również bardziej skuteczne w uzyskiwaniu wsparcia od pozostałych (mikro – 1,3 razy, małe – 1,7 razy, średnie – 1,4 razy).

Można powiedzieć, że działanie 2.3 zostało „rozpoznane” przez przedsiębiorstwa z sektorów wzrostowych jako adresowane właśnie do nich a także, że proces wyboru projektów w większym stopniu wyłaniał projekty tych przedsiębiorstw.

Pomimo dużej aktywności i skuteczności przedsiębiorstw z sektorów wzrostowych ich udział w wartościach bezwzględnych to tylko 27% złożonych wniosków w przypadku mikro i małych firm i 42% w przypadku średnich oraz 51% wybranych wniosków. Zachodzi więc pytanie czy ten poziom zainteresowania schematem i udziału firm innowacyjnych jest zadowalający w przypadku schematu dotacyjnego z założenia adresowanego do firm innowacyjnych.

## REKOMENDACJE

10. Przyjęte w działaniu 2.3 cele i wskaźniki rezultatów nie wskazują aby firmy innowacyjne mikro, a w szczególności małe miały mieć ograniczony dostęp do wsparcia. Porównanie struktury firm innowacyjnych w Polsce ze strukturą firm – Beneficjentów działania 2.3 – pokazuje, że również w przypadku firm z sektorów nowoczesnych (wzrostowych) nadreprezentowane są firmy średnie. Innowacyjne przedsiębiorstwa mikro, mogły aplikować o dotacje w działaniu 3.4 ZPORR, natomiast przedsiębiorstwa małe nie miały innych możliwości ubiegania się o dotacje na zasadach preferencyjnych. Jest to wynikiem m.in. administracyjnych barier dostępu do dotacji w tym działaniu. Należy zatem rozważyć przyjęcie, zamiast ocennych i trudnych do zobiektywizowania wskaźników oceny w kryterium *innowacyjność* (np. zasięg innowacji), jednego kryterium podmiotowego: *przynależność do sektora wzrostowego*, co znacznie zobiektywizowałoby i uprościło proces wyłaniania Beneficjentów. Takie kryterium nie dyskryminowałoby mniejszych przedsiębiorstw. Oczywiście zaproponowane powyżej podejście jest słuszne tylko przy założeniu, że koncepcja rozwoju innowacji w Polsce polegać będzie na wsparciu sektorów wzrostowych.

Rekomendacje  
dla IZ

## 3.2. Wnioski i rekomendacje dotyczące barier dostępu MSP do środków SPO-WKP

### 3.2.1. Bariery administracyjne

Kryteria dostępu są instrumentem sterowania strumieniem publicznych pieniędzy i kierowania ich do tych Beneficjentów, którzy potrzebują (zdaniem programujących) wsparcia. Kryteria dostępu to zaprojektowane w procesie programowania kryteria podmiotowe (*kto?*), przedmiotowe (*co?*), a także kryteria oceny projektów (*jak?*), danego schematu interwencji. Niewłaściwie postawione kryteria dostępu mogą się stać barierami dostępu (zbyt wysoki „*próg wejścia*”), zaliczonymi do barier o charakterze administracyjnym.

Analiza kryteriów podmiotowych, przedmiotowych i kryteriów oceny w analizowanych schematach dotacji na inwestycje pokazuje, że **mogą one ograniczać dostęp** do schematów dotacji dla firm mniejszych. W przypadku działania 2.3 dotyczy to firm mikro i małych. W przypadku poddziałania 2.2.1, przed zmianą kryteriów dostępu<sup>175</sup> dotyczyło to również firm średnich.

#### Kryteria podmiotowe

W działaniu 2.3 ograniczono dostęp do dotacji przedsiębiorstw mikro – o dotacje mogą ubiegać się przedsiębiorstwa działające dłużej niż 3 lata lub „*oparte na technologiach*”. To ograniczenie dyskryminujące firmy mikro wynikało z zasady komplementarności programów: firmy mikro nie spełniające powyższego kryterium mają możliwość korzystania z podobnego wsparcia w ramach działania 3.4 ZPORR.

#### Kryteria przedmiotowe<sup>176</sup>

##### *Kryterium minimalnej wartości dotacji/inwestycji*

Jest to jedno z kryteriów przedmiotowych różnicujących dostęp do dotacji inwestycyjnych przedsiębiorstw z sektora MSP. Kryteria minimalnej wartości dotacji zastosowane w 2.2.1 stanowią ograniczenie dostępu dla przedsiębiorstw mikro i małych w ubieganiu się o wsparcie. W przypadku firm mikro minimalna wartość przedsięwzięcia przewidzianego do objęcia dofinansowaniem odpowiada bowiem pięciokrotności maksymalnych obrotów/sumy bilansowej, jakie zostały określone dla tej kategorii firm (2 mln euro). W przypadku firm małych, wartość ta jest natomiast równa wartości obrotów/sumy bilansowej, jakie zostały określone dla tej kategorii (10 mln euro). Oczywiście nie oznacza to, że przedsiębiorstwa mikro i małe nie mogą się ubiegać o dotacje przekraczające wartości obrotów/sumy bilansowej np. w poddziałaniu 2.2.1 o największą dotację (80 mln zł) ubiegał się z sukcesem mikroprzedsiębiorca. Ustalając jednak próg minimalnej wartości dotacji warto się zastanowić dla jakiej części populacji przedsiębiorstw ten próg stanie się barierą dostępu do dotacji. Łatwo przewidzieć, że im mniejsze jest przedsiębiorstwo tym mniejsze są jego zdolności do podejmowania dużych wysiłków inwestycyjnych. Może to być po pierwsze związane wprost z wielkością obrotów przedsiębiorstwa (większe przedsiębiorstwa mogą przeznaczyć większe nakłady na inwestycje), po drugie z możliwością uzyskania środków zewnętrznych na wkład własny (mniejsze

<sup>175</sup> zmiana dotyczyła wyłączenia firm dużych z możliwości ubiegania się o dotacje 2.2.1 i modyfikacji kryteriów przedmiotowych i kryteriów oceny (data 3 października 2006 r.).

<sup>176</sup> kryteria przedmiotowe w schemacie 2.2.1 mają charakter fakultatywny – patrz rozdział 2.3.1.1.

przedsiębiorstwa mają z reguły mniejszą zdolność kredytową i przez to mniejsze możliwości zaciągania większych kredytów), po trzecie z wiarygodnością finansową w oczach oceniających.

Ten trzeci czynnik stał się powodem dramatycznie niskiej skuteczności przedsiębiorstw mikro i małych w ubieganiu się o dotacje z działania 2.3. Na etapie oceny techniczno-ekonomicznej oceniający odrzucili 2/3 wniosków, które wcześniej przeszły ocenę formalną.

Z wywiadów z przedstawicielami IW i grupy roboczej dokonującej oceny techniczno-ekonomicznej i merytorycznej wniosków wynika, że na etapie oceny techniczno-ekonomicznej wnioski przedsiębiorstw mikro odpadają z powodu niskiej wiarygodności projekcji finansowych dokonywanych w biznes planach. Pośrednio potwierdza to wskaźnik proporcji wnioskowanej dotacji do przychodów rocznych. Średnio wnioskodawcy z przedsiębiorstw mikro składali projekty, w których wnioskowana dotacja przekraczała przychody roczne (wskaźnik 1,12). Ten wskaźnik dla wniosków przedsiębiorstw mikro rekomendowanych do finansowania wyniósł średnio 0,27.

#### *Kryterium zatrudnienia*

Kryteria kwalifikowalności projektów deklarujących wzrost lub utrzymanie zatrudnienia ograniczają dostęp do dotacji firm z sektora MSP, a w szczególności mikro i małych. Konieczność utrzymania, przez co najmniej 5 lat 100 miejsc pracy jest warunkiem (2.2.1) niemożliwym do spełnienia zarówno przez firmy mikro (zgodnie z definicją zatrudniają mniej niż 10 osób), jak małe (zgodnie z definicją zatrudniają mniej niż 50 osób). Biorąc pod uwagę, że przeciętna liczba osób zatrudnionych w przedsiębiorstwach średnich wynosi 73 osoby<sup>177</sup>, również firmy średnie będą miały trudności ze spełnieniem tego warunku.

Podobnie dyskryminujące dla firm małych i mikro jest kryterium dotyczące utworzenia co najmniej 20 nowych miejsc pracy (2.2.1), jeśli weźmiemy pod uwagę, że średnia liczba zatrudnionych w firmach mikro wynosi mniej niż 1 osobę<sup>178</sup>, a w firmach małych wynosi niecałe 13 osób. Kryteria zatrudnienia występują też w kryteriach oceny wniosków.

#### *Kryteria przedmiotowe „tematyczne”*

Te kryteria nawiązują zwykle do wąskich celów szczegółowych działania czy poddziałania. Trudno wtedy dyskutować z ich zasadnością merytoryczną, lecz wprowadzając je warto zastanowić się nad wielkością grupy potencjalnych Beneficjentów z sektora MSP, jeśli zakłada się ich znaczący udział w korzystaniu z dotacji. Przykładem może być poddziałanie 2.2.1. Dopuszczenie do finansowania projektów inwestycyjnych wprowadzających innowację technologiczną wydaje się przy innych bardzo restrykcyjnych kryteriach „furtką” do dotacji z 2.2.1 dla MSP. Niemniej jednak trzeba zauważyć, że tylko dla części z nich – zgodnie z wynikami badań<sup>179</sup>, 33% firm mikro wprowadziło (w latach 2002-2004) innowacje, 17% firm małych<sup>180</sup> oraz (40%) średnich.

Pozostałe dwie kategorie projektów kwalifikowanych w 2.2.1 – *nowa inwestycja wpływa na poprawę stanu środowiska* oraz *nowa inwestycja jest zlokalizowana na obszarze parku przemysłowego lub parku technologicznego* – również dotyczą wąskiego grona

<sup>177</sup> Raport o stanie sektora MSP w Polsce w latach 2004-2005, PARP, Warszawa, 2006.

<sup>178</sup> Raport o stanie sektora MSP w Polsce w latach 2004-2005, PARP, Warszawa, 2006. Ma to związek z faktem, iż ponad 7% firm mikro to firmy nie zatrudniające żadnego pracownika.

<sup>179</sup> Żołnierski A., *Innowacyjność polskich mikroprzedsiębiorstw*, PARP, Warszawa 2005.

<sup>180</sup> w tym firmy mikro. Raport o stanie sektora MSP w Polsce w latach 2004-2005, PARP, Warszawa 2006.



firm. Realizacja projektów związanych z ochroną środowiska wiąże się z ponoszeniem znacznych nakładów finansowych przez przedsiębiorstwa<sup>181</sup>. Tym samym na rozpoczęcie procesów inwestycyjnych związanych z tą dziedziną mogą pozwolić sobie jedynie przedsiębiorstwa o dużym potencjale finansowym. Podobne kryteria „tematyczne” dotyczące zagadnień związanych z różnymi aspektami zmniejszania negatywnego wpływu przedsiębiorstw na środowisko sformułowano w działaniu 2.4. Wyniki kontraktowania potwierdzają powyższe wnioski – MSP stanowią ok. 18% Beneficjentów, a do poddziałania 2.4.3 przedsiębiorcy MSP nie złożyli ani jednego wniosku.

Drugie kryterium 2.2.1 dotyczące „inwestycji realizowanych na terenie parku przemysłowego lub technologicznego” dotyczy bardzo ograniczonej liczby przedsiębiorstw, nie tylko z sektora MŚP, ale przedsiębiorstw w ogóle. W roku 2006 na terenie Polski funkcjonowało 31 parków przemysłowych i technologicznych<sup>182</sup>, przy czym średnia liczba podmiotów gospodarczych prowadzących działalność na terenie jednego parku wynosiła 18<sup>183</sup>.

#### Kryteria oceny merytorycznej

W działaniu 2.3 77% przedsiębiorstw mikro które przeszły ocenę formalną i techniczno-ekonomiczną odpada na etapie oceny merytorycznej uzyskując niższe oceny od przedsiębiorstw małych i średnich. Średnia skuteczność w działaniu 2.3 MSP przedsiębiorstw mikro wynosi 5%, firm małych – 14% i firm średnich – 26%.

Najtrudniejsze kryteria do spełnienia przez firmy mikro i małe to te, które wiążą się z zasięgiem geograficznym dokonanych inwestycji lub sprzedaży, tworzeniem nowych miejsc pracy i wielkością realizowanej inwestycji, przy czym w poprzednich ewaluacjach<sup>184</sup> zwraca się uwagę na kryteria merytoryczne w przypadku działań inwestycyjnych (których celem jest finansowe wsparcie innowacji), które nie pozwalają na selekcję innowacyjnych projektów. Po analizie wybieranych projektodawców w tym badaniu można stwierdzić, że kryteria merytoryczne preferują jedynie większych (w tym przypadku średnich) przedsiębiorców. Dzieje się tak (co potwierdzają również inne badania<sup>185</sup>), ponieważ większość mniejszych przedsiębiorstw jest zorientowana lokalnie, a perspektywa międzynarodowa jest ledwie widoczna. Potwierdzają to badania opinii Beneficjentów działania 2.3, które pokazują, że jakkolwiek przedsiębiorstwa MSP są optymistyczne na temat swojej zdolności konkurowania o dotacje w schematach stawiających podobne kryteria dostępu co działanie 2.3 SPO-WKP, to jednak ten optymizm nie rozkłada się równomiernie wśród form mikro, małych i średnich. Kryteria, o które pytano respondentów to:

- ⇒ szansa na realizację w ciągu najbliższych 3 lat inwestycji o charakterze innowacyjnym w skali co najmniej regionalnej (mikro i małe – 66%<sup>186</sup>, średnie – 72%),
- ⇒ szansa na sprzedaż w ciągu najbliższych 3 lat produktów firmy na rynku krajowym (MŚP – 90%) i międzynarodowym (MŚP – 65%).

<sup>181</sup> Sektorowy Program Operacyjny Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw, s. 16.

<sup>182</sup> *Industrial and Technology Parks in Poland*, Polish Information and Foreign Investment Agency, Warsaw 2005, s. 3.

<sup>183</sup> *Korzyści z komplementarności i współpracy: Analiza specjalnych stref ekonomicznych oraz parków przemysłowych i technologicznych w Polsce*. Raport, KPMG, Warszawa 2006, s. 14.

<sup>184</sup> CASE-Doradcy sp. z o.o., *Ocena postępu realizacji Sektorowego Programu Operacyjnego – Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw, lata 2004-2006 oraz identyfikacja problemów w absorpcji środków Programu. Raport końcowy*, Warszawa, 30 września 2005, s. 5.

<sup>185</sup> Bogdaniecko J., Haffer M., Popławski W., *Innowacyjność przedsiębiorstw*, Wydawnictwo Uniwersytetu M. Kopernika, Toruń 2004, s. 25 (badania innowacyjności 150 przedsiębiorstw regionu Mazowsza).

<sup>186</sup> odsetek oceniających swoje szanse jako wysokie i bardzo wysokie.

Zaskakujący jest rozkład odpowiedzi na dwa kolejne pytania dotyczące:

- ⇒ stworzenia i utrzymania w ciągu kolejnych 5 lat nowych miejsc pracy (2 nowe miejsca pracy deklaruje 18% mikro i małych przedsiębiorstw oraz 6% średnich),
- ⇒ zakup najnowszych technologii, które mają nie więcej niż 2 lata, deklaruje 51% mikro i małych firm oraz 52% średnich.

## REKOMENDACJE

11. Jeśli programujący chcą uzyskać równy udział wszystkich kategorii wielkości przedsiębiorstw wśród Beneficjentów schematu dotacyjnego powinni zaplanować takie kryteria, które preferują odpowiednio firmy mikro i małe. Innym rozwiązaniem jest zaprogramowanie kilku schematów, których Beneficjentami byłyby wyłącznie przedsiębiorstwa z danej kategorii wielkości.

Rekomendacje  
dla IZ, pilne

### 3.2.2. Bariery finansowe

#### Wielkość inwestycji

Analiza wartości wnioskowanych dotacji w grupie przedsiębiorstw mikro, małych i średnich pokazuje, że przedsiębiorstwa mikro i małe złożyły znacznie więcej wniosków na małe wartości dotacji na inwestycje niż przedsiębiorstwa średnie.

W działaniu 2.3 20% średnich przedsiębiorstw złożyło wnioski na maksymalną wartość dotacji (1 250 tys. zł), podczas gdy w przypadku przedsiębiorstw małych 80% wniosków dotyczy dotacji mniejszej niż 600 tys. zł, a w przypadku przedsiębiorstw mikro 80% wniosków dotyczy dotacji mniejszej niż 250 tys. zł.

Biorąc pod uwagę, że średnia wartość udziału dotacji w kosztach projektu w działaniu 2.3 wynosi ok. 50%, można przyjąć, że bariery finansowe związane z wielkością planowanych inwestycji kształtują się na poziomie 600 tys. zł dla większości przedsiębiorstw mikro i 1 200 tys. zł dla większości przedsiębiorstw małych.

Bazując na wartości średniej wnioskowanych dotacji do „nowego” poddziałania 2.2.1 można zaryzykować twierdzenie, że około 50% średnich przedsiębiorstw w Polsce jest potencjalnym Beneficjentem schematu dotacji inwestycyjnych, którego próg minimalnej wartości dotacji zostałby ustalony na poziomie zbliżonym do 2,5 mln zł.

Potwierdzenie tego poglądu możemy znaleźć w odpowiedziach przedsiębiorstw na badanie ankietowe – mniej więcej połowa ankietowanych z firm średnich planuje w najbliższych 3 latach inwestycję nie przekraczającą 3,5 mln zł (przy czym dotyczy to wszystkich inwestycji przedsiębiorstwa, również tych nieinnowacyjnych).

Oznacza to także, że planowana progowa minimalna wartość dotacji w PO IG o charakterze inwestycyjnym skierowanym do m.in. MSP (2 mln euro dotacji, co odpowiada mniej więcej 4 mln euro inwestycji) będzie barierą dostępu do dotacji dla prawie wszystkich przedsiębiorstw mikro i małych oraz 93% przedsiębiorstw średnich. Należy więc zdawać sobie sprawę, że PO IG będzie dostępne dla bardzo niewielkiej liczby Beneficjentów z sektora MSP – te pozostałe 7% średnich przedsiębiorstw, przy

założeniu, że chodzi wyłącznie o przedsiębiorstwa średnie z sektorów wzrostowych to około 600 (!) przedsiębiorstw w Polsce<sup>187</sup>.

### Finansowanie wkładu własnego

Z analizy struktury finansowania wkładu własnego działania 2.3 wynika, że do progu 125 tys. zł (powyżej którego korzystanie z kredytu bankowego było obligatoryjne) Beneficjenci, bez względu na wielkość, korzystali z kredytów jedynie w 5% przypadków. Obserwuje się znaczny przyrost liczby składanych wniosków o wartości wnioskowanej dotacji równej 125 tys. zł (20% wszystkich wniosków). Wynika to z chęci uniknięcia konieczności korzystania z kredytu bankowego. Przedsiębiorcy sygnalizowali, że warunek ten jest dla nich uciążliwy, ponieważ często dysponują środkami własnymi i nie muszą szukać wsparcia w postaci kredytu bankowego, który oznacza dodatkowe koszty (53% respondentów działania 2.3, którzy korzystali z kredytu bankowego uważa, że koszt promesy bankowej był wysoki i bardzo wysoki).

Wymóg brania kredytu stał się zatem nie tyle barierą uniemożliwiającą staranie się o środki z działania 2.3 SPO-WKP, ale barierą w racjonalnym wnioskowaniu o taką kwotę, która byłaby uzasadniona biznes planem przedsięwzięcia inwestycyjnego, a nie wymogiem formalnym schematu dotacyjnego.

Zniesienie konieczności obligatoryjnego korzystania z kredytu bankowego w „nowym” poddziałaniu 2.2.1, nie zmniejszyło, zdaniem respondentów z sektora bankowego, zainteresowania tą formą finansowania wkładu własnego, a na pewno zracjonalizowało ich decyzje w tym zakresie. Przedsiębiorcy, którzy wykazują się zdolnością kredytową w aplikacji, w postaci załączonej promesy kredytowej, nie podlegają ocenie techniczno-ekonomicznej w aspekcie finansowym. Jest to na pewno lepsza zachęta do korzystania z kredytów niż sztywno ustalone progi wartości dotacji, jak to ma miejsce w 2.3.

W działaniu 2.2.1 sytuacja wygląda odmiennie – wkład własny jest mniej więcej w połowie pokrywany ze środków własnych przez przedsiębiorstwa małe i średnie, podczas gdy przedsiębiorstwa duże w niemal w 70% pokrywają wkład własny środkami własnymi.

Można mówić o pewnych edukacyjnych efektach wymagania finansowania pomostowego z kredytu bankowego. Włączenie się banków do działań promujących SPO-WKP uświadomiło wielu przedsiębiorstwom korzyści z wykorzystywania oferty instytucji dostarczających finansowania zewnętrznego.

## REKOMENDACJE

- Należy pamiętać, że za wysoko ustawiony próg minimalnej wartości dotacji jest barierą dostępu dla większości przedsiębiorstw mniejszych. Wydaje się, że projektowany w PO IG próg na poziomie 2 mln euro ograniczy dostęp do tego instrumentu prawie wszystkich firm mikro i małych i większości firm średnich. Ustalanie tego progu na wysokim poziomie gwarantuje pewien komfort wdrażającym – ogranicza bowiem liczbę realizowanych projektów. I pomimo, że częściowo wartość progowa wynika również z konieczności rozgraniczenia PO IG od programów regionalnych (tzw. linia demarkacyjna) wydaje się jednak, że

Rekomendacje  
dla IZ, pilne

<sup>187</sup> projektowana w PO IG alokacja pozostająca po sfinansowaniu projektów dużych i kluczowych wystarczy na sfinansowanie maksymalnie 540 projektów rocznie, w tym 200 projektów z priorytetu 4 (przy założeniu minimalnej dotacji do projektu na poziomie 2 mln euro), czyli między 1200-1500 projektów w całym okresie realizacji PO IG.

ograniczenie liczby realizowanych projektów słuszniej byłoby osiągać precyzyjnie ustalonymi kryteriami podmiotowymi i przedmiotowymi, a nie za pomocą barier finansowych.

### 3.2.3. Bariery zasobów, wiedzy i umiejętności

W opinii 94% Beneficjentów<sup>188</sup> działania 2.3 aplikacja jest trudna i bardzo trudna do przygotowania. Prawie 70% przedsiębiorców wykorzystywało dwóch i więcej pracowników do przygotowania wniosku. Konieczność dysponowania takimi zasobami jest istotną barierą dla mikroprzedsiębiorstw, które w mniejszym stopniu niż przedsiębiorstwa większe mogą sobie pozwolić na oddelegowanie 2 lub więcej pracowników do przygotowania wniosku.

Opinie Beneficjentów potwierdziły też istnienie innych barier, które wpłynęły na obniżenie skuteczności przedsiębiorców z kategorii firm mikro i małych. Były to m.in. bariery finansowe związane z dostępem do doradcy zewnętrznego i koszt promesy bankowej. 66% respondentów (Beneficjenci działania 2.3) przygotowywało wnioski własnymi siłami. Pozostali korzystali z doradcy zewnętrznego. Około 43% firm mikro i małych oraz 52% średnich określiło koszt usługi doradcy zewnętrznego jako wysoki i bardzo wysoki. Wskazywano średni poziom cenowy zewnętrznych usług doradczych przy przygotowaniu wniosku do SPO-WKP na poziomie 5-10 tys. zł.

Barier tych nie należy rozpatrywać jako absolutnej niezdolności przedsiębiorców mniejszych do sfinansowania promesy kredytowej czy doradcy zewnętrznego, ale raczej w kategoriach ryzyka poniesienia takich kosztów i nieuzyskania dotacji, które w przypadku przedsiębiorstw mniejszych było subiektywnie znacznie większe niż w przypadku przedsiębiorstw większych.

#### REKOMENDACJE

13. Ograniczone zasoby firm mikro i małych stanowią barierę dostępu tych firm do dotacji. Bariery te, pod warunkiem, że programujący chcą dopuścić firmy mniejsze do dotacji, powinny być minimalizowane np. poprzez uznanie kosztów promesy kredytowej i pomocy doradczej w przygotowaniu projektu, za wydatki kwalifikowane.

14. Jednocześnie uznanie takich wydatków za kwalifikowane nie rozwiązuje kwestii ryzyka nieodzyskania tych środków w przypadku, gdy wniosek zostanie odrzucony. Ryzyko może być zmniejszone poprzez zwiększenie skuteczności aplikowania wnioskodawców. Zwiększenie skuteczności aplikowania powinno zostać osiągnięte poprzez bardziej precyzyjne sformułowanie kryteriów podmiotowych i przedmiotowych oraz dobrze adresowane, rzetelne informowanie potencjalnych Beneficjentów. Dobłą praktyką było zastosowane przez PARP i RIFy w ostatniej edycji „nowego” poddziałania wstępnej oceny szans wnioskodawców na podstawie przygotowanego przez przedsiębiorców zarysu projektu. Taka preselekcja ograniczy liczbę wniosków „słabych” i „nie na temat”<sup>189</sup>.

Rekomendacje dla IZ

Rekomendacje dla IZ

<sup>188</sup> Beneficjentów, czyli tych, którzy odnieśli sukces w ubieganiu się o dotację.

<sup>189</sup> w opinii Prezesa PARP ok. 8 tys. wniosków na 21 tys. złożonych w ogóle nie powinno być złożonych do działania 2.3.

Rekomendacje dotyczące dostępu do wiedzy i informacji wiążą się z odpowiednimi działaniami informacyjnymi – przedstawiamy je w części raportu dotyczącej oceny wpływu działań informacyjnych i promocyjnych na absorpcję środków SPO-WKP przez MSP.

### 3.2.4. Bariery lokalizacyjne

Analiza wniosków złożonych do działania 2.3 pokazała, że najwięcej wniosków złożyły przedsiębiorstwa z gmin miejskich (do których zalicza się również miasta na prawach powiatu) – 11 tys., najwięcej również wybrano wniosków z tego rodzaju gmin (7,5 tys.). Z kolei najmniej wniosków złożono z gmin miejsko-wiejskich (4,1 tys.) i wiejskich (6,5 tys.).

Skuteczność przedsiębiorców zlokalizowanych w poszczególnych typach gmin w ocenie formalnej i merytorycznej nie różni się znacząco (ok. 12-14%). Oznacza to, że przedsiębiorca z małego miasteczka lub wsi nie jest mniej skuteczny (średnio) od przedsiębiorcy z miasta.

Występują jednak duże rozrzuty w skuteczności przedsiębiorstw z gmin mniejszych (o mniejszej liczbie mieszkańców), co może świadczyć o peryferyzacji pewnych obszarów, którą wiążemy z lokalizacją gminy względem obszarów metropolitarnych i dostępem do infrastruktury.

Porównano rozkład przestrzenny aktywności i skuteczności w gminach dwóch województwach: najlepszym pod względem średniej skuteczności (kujawsko-pomorskie) i najłabszym (lubelskie). Analiza wykazała, że w obu województwach można wskazać obszary, grupujące po kilka gmin, w których przedsiębiorstwa są najmniej aktywne i skuteczne. Podobnie można wskazać obszary wzmożonej aktywności i skuteczności przedsiębiorstw w obydwu województwach.

W przypadku województwa lubelskiego obszary „peryferyjne” obejmują całą ścianę wschodnią, na południe i północny zachód od Lublina. Obszary wzmożonej aktywności i skuteczności przedsiębiorstw koncentrują się wokół dużych miast (najłabszej wokół Chełma, najsilniej wokół Lublina i Zamościa) oraz wzdłuż szlaków komunikacyjnych (kierunek Warszawa, Białystok, Hrebenne). Zdają się one pokrywać z obszarami wzmożonej aktywności gospodarczej w województwie lubelskim, zidentyfikowanymi dla potrzeb tworzonej strategii rozwoju województwa.

W województwie kujawsko-pomorskim najbardziej skuteczne są firmy z obszaru łączącego Bydgoszcz z Toruniem oraz okolice Inowrocławia. Obszary peryferyjne w kontekście ubiegania się o środki działania 2.3 SPO-WKP znajdują się w południowo-wschodniej, wschodniej i północno-wschodniej części województwa oraz jego granicy zachodniej – powiatach: wąbrzeskim, lipnowskim, chełmińskim, tucholskim sępoleńskim i mogileńskim, czyli powiatach o wyraźnym rolniczym charakterze ich gospodarki<sup>190</sup>.

Obszary „peryferyjne” w przypadku województwa lubelskiego obejmują znacznie większą część jego terytorium niż w przypadku województwa kujawsko-pomorskiego.

<sup>190</sup> Regionalny Program Operacyjny Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2007-2013 (projekt), styczeń 2007.

## REKOMENDACJE

Rekomendacje  
dla IZ

15. W skali programu z pewnością obszary peryferyjne wymagają dodatkowego wysiłku promocyjnego i informacyjnego ze strony instytucji wdrażających w celu wyrównania szans, ale nie ma tu pewności, co do osiągnięcia zakładanego celu, bowiem problemy, które dotyczą przedsiębiorców z terenów peryferyjnych są znacznie poważniejsze i głębsze niż tylko braki informacyjne.

Rekomendacje  
dla IZ

16. Obszary peryferyjne aktywności i skuteczności Beneficjentów działania, ponieważ są mocno powiązane z obszarami problemowymi w wielu różnych aspektach (zdiagnozowanych podczas tworzenia strategii rozwoju), muszą wymagać podejścia systemowego, a więc kompleksowych reform strukturalnych (obszary peryferyjne nie cechują się jedynie niskim PKB na mieszkańca; problemami są tam również niski poziom inwestycji, wysoki poziom bezrobocia, słaba infrastruktura, schyłek tradycyjnych dziedzin przemysłu, pogorszenie się sytuacji sektora usług podstawowych, warunki geograficzne wpływające ograniczająco na rozwój, spadek liczby ludności, brak potencjału dla tworzenia innowacji itp.<sup>191</sup>).

### 3.3. Wnioski i rekomendacje dotyczące wpływu podjętych działań informacyjno-promocyjnych na poziom absorpcji środków przez MSP

#### Rola instytucji systemu wdrażania i zarządzania

Informacja wstępna o SPO-WKP dystrybuowana była na szeroką skalę (media, targi, broszury, ulotki). Jednak należy zauważyć, że informacja wstępna była mało zindywidualizowana. Potwierdza to fakt, że np. w działaniu 2.3 wnioski składały duże przedsiębiorstwa, dla których ta dotacja inwestycyjna nie była przeznaczona – co oznacza, że informacja o dofinansowaniu była dostępna bardzo szeroko bez jednoznacznego określenia adresata dotacji w ramach omawianego działania.

Skuteczność kanałów i narzędzi informowania o SPO-WKP była różna. Instytucja Zarządzająca SPO-WKP przekazując informację wstępną korzystała zarówno z tych bardziej skutecznych<sup>192</sup> źródeł informacji (np. ulotek informacyjnych, reklam telewizyjnych i radiowych) jak i tych źródeł (billboardy, reklama w dziennikach), które ze względu na swój typ stwarzały wysokie ryzyko nie dotarcia do grupy docelowej.

Krytycznie zostało również ocenione wsparcie ze strony pomocy technicznej, a realizowane działania w jej ramach – opóźnione i mało skuteczne.

Charakterystyczną cechą działań informacyjno-promocyjnych przeprowadzonych w latach 2004-2006 w ramach SPO-WKP był brak ściśle określonego w ramach poszczególnych schematów adresata tych działań. Pewnym wyjątkiem mogą być tylko działania realizowane w ramach działania 2.4 SPO-WKP.

<sup>191</sup> European Commission, *A new partnership for cohesion. Convergence, competitiveness, cooperation. Third report on economic and social cohesion*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg 2004, s. 7.

<sup>192</sup> *Badanie stopnia poinformowania społeczeństwa o możliwościach wykorzystania funduszy strukturalnych*, Pentor, Warszawa 2005.

Z kolei za pozytywny rezultat działań informacyjno-promocyjnych, szczególnie w późniejszym okresie trwania Programu, można uznać szeroką dostępność informacji w obszarze działania potencjalnych Beneficjentów. Informacja wstępna (pomimo różnego stopnia jej przekazywania) oraz informacja właściwa przekazywana w szczególności przez IW działania 2.3 i 2.1 w punktach informacyjnych, na szkoleniach i spotkaniach, poprzez doradztwo, informacje na stronach internetowych – sprawiały, że informacja była wielokanałowa i ogarniająca bardzo szeroko grupę zainteresowanych funduszami.

Na etapie wnioskowania wyróżniono również zasadnicze bariery wpływające na efektywność i zrozumiałość informacji, jakimi były:

- ⇒ niewystarczające lub zbyt późne udostępnianie informacji wstępnej i właściwej, szczególnie w kontekście ciągłych zmian zasad;
- ⇒ nieprzyjazny, urzędowy język komunikatów informacyjnych;
- ⇒ nieuwzględnienie oczekiwań potencjalnych Beneficjentów dotyczących prostych i zrozumiałych komunikatów informacyjnych;
- ⇒ informacja konkretna i praktyczna była udostępniana dopiero w późniejszym okresie programowania;
- ⇒ specyficzne/nieprzyjazne podejście Instytucji Wdrażających do projektodawców oraz doradców ich reprezentujących nie ułatwiające absorpcji środków i poruszania się w gąszczu skomplikowanych procedur;
- ⇒ niska wydolność IW i IP wynikająca przede wszystkim z małej liczebności kadr w stosunku do obowiązków, jakie na nie zostały nałożone;
- ⇒ brak świadomości Instytucji Wdrażających jak ważne są spójne i skonsolidowane działania promocyjne przekazujące aktualne informacje.

#### *Rola banków w działaniach informacyjnych*

Niniejsze badanie ukazało dwa różniące się stanowiska i opinie respondentów badania dotyczące działań informacyjno-promocyjnych instytucji finansowych – stanowisko i opinie respondentów badania ilościowego (MSP ubiegających się o dofinansowanie w ramach działania 2.3) oraz stanowisko i opinie samych instytucji finansowych.

W badaniu ilościowym jedynie nieznaczna część z respondentów uznała banki za najcenniejsze źródła informacji, dodatkowo najniżej oceniono przydatność szkoleń organizowanych przez banki oraz aktualność porad i udzielanie precyzyjnych informacji. Jednakże badania jakościowe wyraźnie wskazały, że w przypadku wielu Beneficjentów pomoc banku i udzielane przez nich informacje były nieocenione. Również fakt, że instytucje finansowe podjęły się w swoich działaniach informacyjno-promocyjnych nie tylko przekazywania informacji wstępnej, ale pogłębiły ją o informację właściwą (m.in. szkolenia) zasługuje na pozytywną ocenę. Należy także wziąć pod uwagę, że banki dostarczając wielorakich produktów narażają się w większym stopniu na zjawisko przekładania negatywnych odczuć na pozostałe, jeśli jeden z nich nie zostanie dostarczony w oczekiwany przez klienta banku sposób.

Generalnie można stwierdzić, że kampania banków nt. funduszy strukturalnych nie tylko uzupełniała rządową akcję informacyjną, ale dzięki wielu pomysłom i rozwiązaniom informacyjnym zastosowanym przez banki w wielu rejonach kraju, (szczególnie w małych miejscowościach), materiały informacyjne lokalnych banków były dostępnymi nośnikami wiedzy na temat możliwości uzyskania dotacji.

Znacząca rola instytucji finansowych w działaniach informacyjno-promocyjnych polegała przede wszystkim na szerokiej dostępności informacji i profesjonalizmie źródła informacji. Informację przekazywaną przez banki można uznać za najbardziej

dostępna, gdyż była rozprowadzana w oddziałach banków zaangażowanych w promocję zarówno w dużych miastach, jak i małych miejscowościach.

#### *Rola firm doradczych w działaniach informacyjnych*

W początkowym okresie trwania Programu istotnym problemem była kwestia przygotowania merytorycznego wielu firm doradczych. Oprócz coraz większej grupy doradców w profesjonalny i kompleksowy sposób pomagających przedsiębiorcom w przygotowaniu wniosków, na rynku działały również firmy, które wykorzystując niewiedzę przedsiębiorców odnośnie zasad aplikowania o dotacje, czerpały spore profity z pisania aplikacji, które były przygotowane albo niezgodnie z regułami sztuki, albo dotyczyły projektów z góry skazanych na niepowodzenie<sup>193</sup>.

W latach 2005-2006 rynek firm doradczych uległ samoregulacji, co wskazuje na pozytywne zmiany, jakie dokonały się na tym rynku. Po pojawieniu się tzw. „*success fee*”, która polegała na wypłaceniu doradcy zasadniczego honorarium dopiero po uzyskaniu dotacji, firmy nastawione na ilość wypełnianych wniosków, a nie ich jakość straciły klientów i część z nich w ogóle przestało funkcjonować w tym sektorze<sup>194</sup>.

W opinii zdecydowanej większości (91%) Beneficjentów działania 2.3 pomoc zaoferowaną im przez zewnętrznych doradców należy ocenić wysoko i bardzo wysoko.

Firmy doradcze były też najlepiej ocenionym przez Beneficjentów źródłem informacji pod względem dostępności i możliwości kontaktu, udzielaniu precyzyjnych informacji, indywidualnego podejścia, szybkości reagowania i aktualności porad. Stosunkowo dobrze wypadły w tej ocenie RIF-y, natomiast PARP został najgorzej oceniony w kategorii dostępności i możliwości kontaktu oraz indywidualnego podejścia i szybkości reagowania.

Wskazywano także istnienie napiętych relacji pomiędzy IW działanie 2.3 a firmami doradczymi. Doradcy źle oceniają współpracę z PARP-em, uzasadniając ocenę problemami z uzyskaniem solidnej i szybkiej informacji w przypadku, kiedy próbują ją pozyskać „*jako doradca*”. Wskazuje to na wyraźną barierę psychologiczną po stronie instytucji wdrażających w zakresie współpracy z instytucjami komercyjnymi (banki, firmy doradcze) w procesie wdrażania środków z UE. Mimo to doświadczenia SPO-WKP pokazały, że instytucje zewnętrzne mogą być istotnym elementem wspierającym działania promocyjne i informacyjne. Należy zatem w pełni wykorzystać kompetencje i doświadczenie firm doradczych i instytucji finansowych w tym zakresie w nowym okresie programowania.

Pozostaje jednak bardzo istotna kwestia rzeczywistej i skutecznej weryfikacji świadczonych usług doradczych. Po części tę funkcję pełni sam rynek, jednak potrzeba stworzenia pewnego instrumentu weryfikacji jakości usług doradczych jest sygnalizowana przez wszystkich uczestników procesu absorpcji środków. Przedsiębiorcy szukają potwierdzenia jakości, ponieważ firm wypełniających wnioski jest bardzo dużo (łatwy dostęp do tego zajęcia, niski koszt inwestycji) a decyzja, z kim będzie się współpracować i komu powierzy się swoje dane i pomysły do przełożenia na wniosek o dotację, może okazać się zasadnicza dla rozwoju firmy.

<sup>193</sup> *Biuletyn poświęcony funduszom Unii Europejskiej*, Bank BPH Twój partner w Unii Europejskiej, numer 3/2006, s. 6.  
<sup>194</sup> indywidualne wywiady pogłębione z Beneficjentami i przedstawicielami firm doradczych.



## REKOMENDACJE

Rekomendacje  
dla IZ, IP, IW

17. Określenie w działaniach informacyjno-promocyjnych właściwego adresata i właśnie jemu dostarczenie konkretnej, zrozumiałej oraz wyczerpującej informacji jest niezwykle istotne. Może to bowiem zapobiec zarówno składaniu wniosków, które nie zakończą się podpisaniem umowy ze względu na nieodpowiedni profil Beneficjenta, jak również – albo przede wszystkim – zapobiec zniechęceniu i niezadowoleniu tych wszystkich, którzy otrzymali informację o możliwości wsparcia, a okazało się, że nie byli oni adresatami instrumentu wsparcia. Konsekwentnie nie powinni oni stać się odbiorcą działań informacyjno-promocyjnych.

Rekomendacje  
dla IZ, pilne

18. W przypadku nowych środków 2007-2013 rok 2007 musi być poświęcony na dobrą kampanię promocyjną, aby poinformować wszystkich potencjalnych Beneficjentów, jakie będzie wsparcie, kto będzie jego odbiorcą, jakie będą wymogi do spełnienia, aby je uzyskać. Taką informację IZ powinna przekazywać używając nie tylko informacji wstępnej (która już jest rozpowszechniana), ale przede wszystkim tej właściwej. W innym przypadku istnieje ryzyko powielenia podobnych błędów dotyczących informacji i promocji, jakie popełniono w poprzednim okresie programowania.

Rekomendacje  
dla IW, pilne

19. Przedsiębiorcy korzystali i będą korzystać z pomocy doradców przy przygotowywaniu wniosków. Wynika z tego, że firmy doradcze są sojusznikiem instytucji wdrażających a nie ich konkurentem. W dobrze pojętym interesie Instytucji Wdrażających jest więc przekazywanie firmom doradczym pełnej i precyzyjnej informacji na temat zasad aplikowana. Współpraca Instytucji Wdrażających z firmami doradczymi powinna ulec poprawie, m.in. powinny powstać pomiędzy nimi kanały szybkiej wymiany informacji.

Rekomendacje  
dla IZ, IW pilne

20. Przedsiębiorcy oczekują od systemu wdrażania potwierdzenia jakości świadczonych usług doradczych. W obecnym okresie tak postrzegana, do pewnego stopnia, była akredytacja PARP. W rzeczywistości jednak, niski „*próg wejścia*” do grona firm akredytowanych nie zapewniał rzeczywistej jakości usług. Powinien powstać zatem instrument zapewniający jakość usług doradczych, jednak jego powstanie uzależnione będzie przede wszystkim od porozumienia IZ, IW z zainteresowanym środowiskiem doradców. Propozycji rodzaju instrumentu jest wiele – np. certyfikat skuteczności i jakości, który firma doradcza mogłaby otrzymywać po audycie przeprowadzonym przez PARP bądź banki, które wtedy mogłyby polecać dodatkowo takie firmy doradcze. Innym pomysłem wymienianym również w trakcie badania przez respondentów mógłby być swego rodzaju ranking i forum dla doradców. Mechanizm ten mógłby posiłkować się metodami przyjętymi w handlu elektronicznym, jak np. w serwisach Allegro, e-buy itp., gdzie możemy zapoznać się z historią transakcji danego sprzedawcy i opiniami na temat świadczonych przez niego usług a opinie dla uproszczenia skwantyfikować lub użyć prostego i bezpiecznego kwalifikatora „*polecam/nie polecam*”. Tego rodzaju forum wpłynęłoby na wzrost odpowiedzialności doradców za rozliczenie projektu, za monitorowanie, za bycie z klientem również wtedy, kiedy przedsiębiorca ma problemy z refundacją.

Rekomendacje  
dla IZ, IW

21. Obok doradców komercyjnych pożądane jest istnienie sieci doradców finansowanych ze środków publicznych. Ci doradcy mieliby zmniejszyć bariery dostępu mniejszych firm do usług doradczych.

22. W przyszłym okresie programowania warto również wykorzystać dobrą ocenę banków – wysoko oceniana była ich dostępność oraz szybkość reagowania na zapytania i prośby. Banki mogą również być zaangażowane w ocenę kompletności dokumentacji aplikacyjnej, ocenę wykonywalności finansowej projektu czy wreszcie monitoring realizacji projektu.

### 3.4. Wnioski dotyczące wpływu działań naprawczych na poziom absorpcji środków przez MSP

#### Zmiana kryteriów dostępu

Zmiany zasad przyznawania dotacji w przypadku poddziałania 2.2.1 podyktowane były chęcią podniesienia wskaźnika udziału MSP, który znacznie odbiegał od wskaźnika założonego. Zasadniczą zmianą było zablokowanie możliwości przyznawania dotacji dużym firmom, a także likwidację kategorii projektów, których istnienie w praktyce wykluczało możliwość uzyskania wsparcia przez MSP, przeformułowanie tych kryteriów (np. przyrost zatrudnienia), w których wysokie wartości punktowe mogły otrzymać jedynie firmy duże.

Warto zauważyć, że podniesiono minimalny próg wartości dotacji na 500 tys. zł, co w świetle powyższej analizy oznacza praktyczne wykluczenie z aplikowania o środki „nowego” poddziałania 2.2.1 przedsiębiorstw małych i mikro.

W działaniu 2.3 kolejne modyfikacje kryteriów dostępu generalnie łagodzą wymagania wobec aplikujących. Zmiany są korzystniejsze dla przedsiębiorstw średnich, bowiem co prawda zlikwidowano kryteria uznane za ograniczające dostęp do dotacji przedsiębiorstw mniejszych (np. *wkład własny*), ale wzrosła jednocześnie waga innych kryteriów, które preferują przedsiębiorstwa większe. MSP jednakże nie miały szansy skorzystać z wprowadzonych udogodnień, bowiem wyczerpany został budżet działania.

W poddziałaniu 2.2.2 zakres zmian zarówno w przypadku „targów” jak i „misji” jest szeroki, lecz dotyczy głównie kryteriów oceny merytorycznej oraz wydatków kwalifikowanych. Kierunek ewolucji kryteriów w obu przypadkach jest zdecydowanie korzystny dla MSP. W trakcie kolejnych nowelizacji znikają bowiem kryteria dyskryminujące MSP, a zwiększa się waga kryterium przyznającego podmiotem MSP dodatkowe punkty wyłącznie za fakt ich przynależności do tego sektora. Pozytywnie należy także ocenić rozszerzenie katalogu wydatków kwalifikowanych.

#### Realokacja środków

W trakcie realizacji programu realokowano środki z działania 2.1 na 2.3 (14 mln euro), 2.2.2 na 2.3 (11,9 mln euro) oraz z działania 1.4 na 1.3 (16,4 mln euro). Wydaje się, że zaplanowane budżety działań 2.1 i 2.2.2 mogły zostać wykorzystane, gdyż analiza liczby składanych wniosków pokazała, że przedsiębiorcy byli zainteresowani tymi instrumentami. Sygnalizowane na początku programu trudności realizacyjne, które stały się impulsem do przesunięcia części środków z tych działań na inne, były związane raczej ze zbyt dużym odsetkiem błędnych wniosków, który przełożył się na niski poziom kontraktowania i zagrożenie wydatkowania środków, niż małym zainteresowaniem przedsiębiorców. Środki zostały przesunięte z działań 2.1 i 2.2.2 na dotacje inwestycyjne (2.3) pod presją wykonania planu kontraktowania i wydatkowania oraz presją ogromnego popytu na dotacje na inwestycje.

W przypadku działania 1.4 realokacja środków wydaje się być uzasadniona mniejszym popytem od założonego. Działanie 1.4 adresowane jest do mniejszego grona Beneficjentów. Ograniczone zainteresowanie tym działaniem wynika po części z barier dostępu do dotacji (trudne organizacyjnie przedsięwzięcia angażujące różnych partnerów), a po części z konkurencji, bardziej atrakcyjnego dla Beneficjentów z sektora MŚP – programu wsparcia projektów celowych realizowanego przez Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego oraz Federację Stowarzyszeń Naukowo-Technicznych NOT.

## REKOMENDACJE

Rekomendacje  
dla IZ

23. Problem realokacji został częściowo rozwiązany w nowym okresie programowania poprzez bardziej strategiczne podejście do tworzenia programów operacyjnych, a w szczególności poprzez ustalanie wielkości alokacji na poziomie priorytetu, a na poziomie działania w bardziej niż dotychczas elastyczny sposób. Obecnie realokacje w ramach danego priorytetu będą mogły być i powinny być dokonywane płynnie w miarę zaistniałych potrzeb.

Rekomendacje  
dla IZ

24. Schematy, w których występują trudności z kontraktacją, powinny być w pierwszej kolejności poddane dokładnej analizie i – jeśli zajdzie taka potrzeba – zmodyfikowane. Dopiero brak odpowiednich efektów działań modyfikacyjnych powinien skutkować zmianami w alokacji środków.

## 3.5. Wnioski i rekomendacje wynikające z realizacji ewaluacji

Realizacja niniejszego badania obejmująca etap pozyskiwania baz danych gromadzonych przez Instytucje Wdrażające wskazała na poważny problem z uzyskaniem podstawowych danych monitoringowych dotyczących Beneficjentów realizowanych przez poszczególne Instytucje Wdrażające działań i poddziałań. W zasadzie wyłącznie PARP dysponował dość wszechstronnymi danymi o Beneficjentach działania 2.3 i 2.1 w takiej postaci, która umożliwiała ich udostępnienie w krótkim czasie i bez znaczących nakładów pracy ze strony pracowników monitorujących te działania. Warto dodać, że mowa tu o podstawowych danych dotyczących wnioskodawców i Beneficjentów, dostępnych z wniosków aplikacyjnych. Pozostałe IW nie były w stanie dostarczyć wymaganych danych w terminie umożliwiającym ich wykorzystanie w badaniu. Dlatego też większość pogłębionych analiz Beneficjentów i wnioskodawców z sektora MSP dotyczy głównie działań 2.1 i 2.3.

## REKOMENDACJE

Rekomendacje  
dla IZ, pilne

25. Rekomenduje się IW wykorzystanie prostych narzędzi informatycznych do gromadzenia danych monitoringowych o wnioskodawcach i Beneficjentach (np. baza danych PARP wykonana jest w arkuszu kalkulacyjnym typu MS Excel). Dostępność w miarę pełnej informacji o wnioskodawcach i Beneficjentach jest niezbędna na etapie przygotowania programu, który będzie realizowany w kolejnej perspektywie finansowej, a także dla przeprowadzenia oceny ex-post SPO-WKP.

## Wykaz tabel

Tabela 1.	Stan wdrażania Działań 1.4, 2.1, 2.2, 2.3, 2.4 SPO-WKP, lata 2004-2006 w zł.	60
Tabela 2.	Realokacje w ramach analizowanych działań SPO-WKP [w zł].	61
Tabela 3.	Liczba złożonych wniosków w dniu 31.01.2007, kwota wnioskowanego wsparcia i średnia kwota wnioskowanego wsparcia w ramach działania 2.2.1 SPO-WKP.	96
Tabela 4.	Zestawienie podsekcji PKD, w ramach których największą szansę implementacji mają rozwiązania technologiczne w danej dziedzinie.	128
Tabela 5.	Liczba firm zarejestrowana w systemie REGON działająca w Polsce z wyszczególnieniem liczby firm zaliczonych do sektorów wzrostowych (stan na 30 czerwca 2006 r.).	129
Tabela 6.	Zestawienie przedstawiające zależność pomiędzy działaniami informacyjno-promocyjnymi a potrzebami Beneficjentów i alokacją środków.	166

## Wykaz rysunków

Rysunek 1.	Realokacje w ramach analizowanych działań SPO-WKP.	60
Rysunek 2.	Zestawienie alokacji, wartości składanych wniosków oraz stosunek kwoty wnioskowanej do alokacji [w zł].	61
Rysunek 3.	Liczba złożonych, ocenionych formalnie i wybranych wniosków o dofinansowanie projektów z działania 2.1 SPO-WKP w podziale na kolejne rundy aplikacyjne.	62
Rysunek 4.	Odpowiedź Beneficjentów na pytanie: „Które dotacje uważa Pan(i) za najbardziej potrzebne Pana(i) firmie?”	64
Rysunek 5.	Procent Beneficjentów, którzy nie złożą wniosku na zakup usług doradczych (działanie 2.1), gdyby nie składali wniosku o dotację na inwestycje (działanie 2.3) – odpowiedź „nie”.	65
Rysunek 6.	Liczba i struktura projektów realizowanych w ramach poddziałania 2.2.1 SPO-WKP w podziale na wielkość przedsiębiorstw (wnioskodawców).	67
Rysunek 7.	Liczba i struktura projektów realizowanych w ramach poddziałań działania 2.4 SPO-WKP w podziale na wielkość przedsiębiorstw (wnioskodawców).	68
Rysunek 8.	Liczba i struktura projektów realizowanych w ramach poddziałania 2.3 SPO-WKP w podziale na wielkość przedsiębiorstw (wnioskodawców).	68
Rysunek 9.	Liczba i struktura projektów realizowanych w ramach poddziałania 1.4.1 SPO-WKP w podziale na wielkość przedsiębiorstw (wnioskodawców).	69
Rysunek 10.	Liczba i struktura projektów realizowanych w ramach poddziałania 2.1 SPO-WKP w podziale na wielkość przedsiębiorstw (wnioskodawców).	69
Rysunek 11.	Liczba i struktura projektów realizowanych w ramach poddziałania 2.2.2 SPO-WKP w podziale na wielkość przedsiębiorstw (wnioskodawców).	70
Rysunek 12.	Liczba wniosków złożonych, poprawnych formalnie i wybranych w działaniu 2.3 SPO-WKP w podziale na województwa. Skuteczność przedsiębiorstw z poszczególnych województw.	71
Rysunek 13.	Liczba wniosków wybranych w działaniu 2.2.1 SPO-WKP w podziale na województwa.	71
Rysunek 14.	Liczba wniosków złożonych, poprawnych formalnie i wybranych w działaniu 2.4 SPO-WKP w podziale na województwa. Skuteczność przedsiębiorstw z poszczególnych województw.	72
Rysunek 15.	Liczba wniosków złożonych, poprawnych formalnie i wybranych w działaniu 2.1 SPO-WKP w podziale na województwa. Skuteczność przedsiębiorstw z poszczególnych województw.	73
Rysunek 16.	Liczba zawartych umów na targi i misje w działaniu 2.2.2 SPO-WKP w podziale na województwa. Struktura umów w województwach (liczba zawartych umów w województwie do wszystkich umów w Polsce).	73
Rysunek 17.	Liczba wniosków o dofinansowanie, poprawnych formalnie, rekomendowanych do wsparcia, podpisanych umów i odstąpień od umowy w działaniu 2.2.2 SPO-WKP. Udział we wnioskach złożonych poszczególnych grup.	74

Rysunek 18.	Liczba wniosków złożonych, poprawnych formalnie i wybranych w działaniu 1.4.1 SPO-WKP w podziale na województwa. Skuteczność przedsięwzięcia z poszczególnych województw.	74
Rysunek 19.	Stosunek kwoty wnioskowanej do alokacji przed i po realokacji	75
Rysunek 20.	Średnia kwota wnioskowana projektów w ramach działań o charakterze inwestycyjnym SPO-WKP.	76
Rysunek 21.	Średnia wartość dofinansowania projektów realizowanych w ramach działań o charakterze inwestycyjnym SPO-WKP.	76
Rysunek 22.	Średnia wartość składanych projektów w ramach działań dotyczących zakupu usług SPO-WKP.	77
Rysunek 23.	Średnia wartość realizowanych projektów w ramach działań o dotyczących zakupu usług SPO-WKP.	77
Rysunek 24.	Zależność wartości kwoty złożonych i wybranych wniosków od przychodów ze sprzedaży wnioskodawców w działaniu 2.3 SPO-WKP [w tys. €].	92
Rysunek 25.	Zależność wartości kwoty wniosków złożonych i wybranych w działaniu 2.3 SPO-WKP od liczby zatrudnionych osób w przedsiębiorstwach.	92
Rysunek 26.	Zależność wartości kwoty wybranych projektów w działaniu 2.2.1 SPO-WKP od wielkości zatrudnienia u wnioskodawcy.	92
Rysunek 27.	Zależność wartości kwoty wybranych projektów w działaniu 2.2.1 SPO-WKP od wielkości przychodów wnioskodawcy [w mln zł].	93
Rysunek 28.	Rozkład liczby wniosków złożonych i wybranych w działaniu 2.3 SPO-WKP w zależności od wartości dotacji i rodzaju wnioskodawcy.	94
Rysunek 29.	Średnia wartość projektów składanych i wybieranych w działaniu 2.3 SPO-WKP w zależności od wielkości przedsiębiorstwa.	94
Rysunek 30.	Udział liczby wniosków (narastająco) o danej wartości w całkowitej liczbie złożonych wniosków dla przedsiębiorstw mikro, małych i średnich w działaniu 2.3	95
Rysunek 31.	Rozkład odpowiedzi Beneficjentów na pytanie: „Czy kwota dotacji na inwestycje (maks. 1 250 000 zł) była dla Pana(i) wystarczająca?”	96
Rysunek 32.	Udział procentowy Beneficjentów działania 2.3 deklarujących określoną wielkość planowanych inwestycji w ciągu najbliższych 3 lat [w zł].	97
Rysunek 33.	Udział procentowy (narastająco) Beneficjentów działania 2.3 deklarujących określoną wielkość planowanych inwestycji w ciągu najbliższych 3 lat.	98
Rysunek 34.	Udział procentowy Beneficjentów działania 2.3 korzystających z różnych form finansowania wkładu własnego w podziale na kategorie przedsiębiorstw i wielkość dotacji (do 125 tys. zł).	99
Rysunek 35.	Liczba projektodawców korzystająca z różnych form finansowania wkładu własnego do projektów poddziałania 2.2.1 SPO-WKP.	99
Rysunek 36.	Struktura finansowania wkładu własnego projektów zakwalifikowanych do finansowania w poddziałaniu 2.2.1 SPO-WKP według wielkości projektodawców.	100
Rysunek 37.	Rozkład liczby wniosków złożonych i zatwierdzonych w funkcji wartości dotacji [w zł] w działaniu 2.3 SPO-WKP	101
Rysunek 38.	Rozkład liczby składanych i wybieranych projektów w poszczególnych kategoriach wielkości przedsiębiorstw w funkcji wartości dotacji [w zł] w działaniu 2.3 SPO-WKP.	101
Rysunek 39.	Rozkład współczynnika sukcesu (udziału wniosków zatwierdzonych we wnioskach złożonych) w działaniu 2.3 SPO-WKP w podziale na wartość wniosków.	102
Rysunek 40.	Rozkład współczynnika skuteczności w działaniu 2.3 SPO-WKP w zależności od wartości dotacji w podziale na rodzaje wnioskodawców.	103
Rysunek 41.	Liczba projektów złożonych i wybranych w zależności od wielkości przedsiębiorstwa w działaniu 2.3 SPO-WKP. Współczynnik wybranych projektów do złożonych (skuteczność).	103
Rysunek 42.	Liczba złożonych i wybranych oraz skuteczność aplikowania wg kategorii wielkości przedsiębiorstw: mikro, małe, średnie (działanie 2.1).	104
Rysunek 43.	Średnie wartości (i odchylenia standardowe) projektów składanych i wybieranych przez przedsiębiorstwa mikro, małe, średnie (działanie 2.1).	104
Rysunek 44.	Liczba wniosków złożonych, poprawnych formalnie i wybranych w funkcji liczby zatrudnionych w przedsiębiorstwie wnioskodawcy (działanie 2.1).	105
Rysunek 45.	Skuteczność przedsiębiorstw mikro, małych i średnich w funkcji wielkości wnioskowanej dotacji (działanie 2.1).	105

Rysunek 46.	Rozkład liczby złożonych, poprawnych formalnie i zatwierdzonych wniosków w działaniu 2.3 SPO-WKP w zależności od wielkości zatrudnienia u wnioskodawców.	106
Rysunek 47.	Zestawienie wniosków złożonych, ocenionych formalnie, techniczno-ekonomicznie i merytorycznie w działaniu 2.3 SPO-WKP w podziale na poszczególne rundy aplikacyjne.	106
Rysunek 48.	Zestawienie udziału wniosków złożonych, ocenionych formalnie, techniczno-ekonomicznie i merytorycznie we wnioskach złożonych w działaniu 2.3 SPO-WKP w podziale na poszczególne rundy aplikacyjne.	107
Rysunek 49.	Udział dotacji w rocznych przychodach przedsiębiorstw wśród projektów złożonych i wybranych w działaniu 2.3 SPO-WKP w zależności od wielkości przedsiębiorstwa.	108
Rysunek 50.	Rozkład odpowiedzi Beneficjentów na pytanie: „Zakładając, że otrzyma Pan(i) dotację na nową inwestycję w wysokości określonej powyżej, stworzenie ilu nowych miejsc pracy, które musiałyby być utrzymane w ciągu kolejnych 5 lat, gotów był(a)by Pan(i) zadeklarować?”	109
Rysunek 51.	Rozkład odpowiedzi Beneficjentów na pytanie: „Jak Pan(i) ocenia szanse swojej firmy na to, że w ciągu najbliższych 3 lat zrealizuje inwestycję o charakterze innowacyjnym w skali, co najmniej regionalnej?”	109
Rysunek 52.	Rozkład odpowiedzi Beneficjentów na pytanie: „Jak Pan(i) ocenia szanse swojej firmy, że w ciągu najbliższych 3 lat jej produkty będą sprzedawane na rynku?”	110
Rysunek 53.	Rozkład odpowiedzi Beneficjentów na pytanie: „Zakładając, że dotacje są dostępne tylko dla firm realizujących inwestycje na zakup najnowszych technologii, które mają nie więcej niż 2 lata, jak Pan(i) ocenia szanse swojej firmy na realizację takiej inwestycji w ciągu najbliższych 3 lat?”	110
Rysunek 54.	Trudność przygotowania wniosku wg Beneficjenta.	111
Rysunek 55.	Trudność przygotowania wniosku wg Beneficjenta z przedsiębiorstwa mikro, małego i średniego.	111
Rysunek 56.	Odpowiedź na pytanie: „Czy Beneficjent przygotowywał wniosek własnymi siłami?”	112
Rysunek 57.	Liczba pracowników, którzy zajmowali się przygotowywaniem wniosku.	112
Rysunek 58.	Orientacyjny koszt pracy doradcy.	113
Rysunek 59.	Ocena przez Beneficjenta kosztu doradcy zewnętrznego.	113
Rysunek 60.	Ocena przez Beneficjenta kosztu doradcy zewnętrznego w podziale na mikro i małe oraz średnie przedsiębiorstwa.	114
Rysunek 61.	Ocena przez Beneficjenta kosztu promesy kredytowej.	114
Rysunek 62.	Nominalna liczba złożonych projektów w działaniu 2.3 SPO-WKP w zależności od wielkości przedsiębiorstwa i sektora EKD/PKD.	116
Rysunek 63.	Aktywność przedsiębiorstw w podziale na wielkość i sektor (w stosunku do wszystkich przedsiębiorstw w Polsce).	117
Rysunek 64.	Struktura podmiotów gospodarczych w Polsce, składających projekty oraz których projekty zostały wybrane w działaniu 2.3 SPO-WKP.	118
Rysunek 65.	Skuteczność projektodawców w zależności od wielkości i sektora w działaniu 2.3 SPO-WKP.	119
Rysunek 66.	Nominalna liczba złożonych projektów w działaniu 2.3 SPO-WKP przez przedsiębiorstwa należące do poszczególnych Podsekcji Sekcji D: „Przetwórstwo przemysłowe” w podziale na wielkość podmiotu.	122
Rysunek 67.	Struktura podmiotów gospodarczych w Polsce, składających projekty oraz których projekty zostały wybrane w działaniu 2.3 SPO-WKP w Podsekcjach Sekcji D: „Przetwórstwo przemysłowe” w podziale na wielkość podmiotów.	123
Rysunek 68.	Struktura podmiotów z sektorów wzrostowych w Polsce, składających projekty oraz tych których projekty zostały wybrane w działaniu 2.3 SPO-WKP (w układzie sekcji PKD/EKD).	130
Rysunek 69.	Struktura podmiotów gospodarczych należących do sektorów innowacyjnych w Polsce, składających projekty oraz których projekty zostały wybrane w działaniu 2.3 SPO-WKP.	131
Rysunek 70.	Aktywność przedsiębiorstw należących do sektorów innowacyjnych w podziale na wielkość i sektor (w stosunku do wszystkich przedsiębiorstw innowacyjnych w Polsce z danego sektora).	132
Rysunek 71.	Skuteczność projektodawców należących do sektorów innowacyjnych w zależności od wielkości i sektora innowacyjnego w działaniu 2.3 SPO-WKP.	133

Rysunek 72.	Porównanie aktywności i skuteczności firm z sektorów innowacyjnych i pozostałych ubiegających się o wsparcie w ramach działania 2.3 SPO-WKP.	134
Rysunek 73.	Wszystkie firmy oraz firmy z sektorów innowacyjnych w podziale na ogólną liczbę, liczbę złożonych i wybranych projektów w ramach działania 2.3 SPO-WKP oraz udział firm z sektorów innowacyjnych w poszczególnych kategoriach.	135
Rysunek 74.	Udział firm innowacyjnych we wszystkich przedsiębiorstwach w Polsce, w przedsiębiorstwach składających projekty oraz przedsiębiorstwach, których projekty były wybierane w podziale na wielkość (działanie 2.3 SPO-WKP).	135
Rysunek 75.	Skuteczność w ocenie formalnej i merytorycznej wniosków w działaniu 2.3 SPO-WKP w podziale na województwa.	136
Rysunek 76.	Skuteczność w ocenie formalnej wniosków w działaniu 2.3 SPO-WKP w podziale na województwa i rodzaje gmin.	137
Rysunek 77.	Skuteczność w ocenie merytorycznej wniosków w działaniu 2.3 SPO-WKP w podziale na województwa i rodzaje gmin.	137
Rysunek 78.	Nominalna liczba złożonych wniosków, poprawnych formalnie i wybranych w działaniu 2.3 SPO-WKP w podziale na rodzaje gmin. Skuteczność w ocenie formalnej i merytorycznej.	138
Rysunek 79.	Nominalna liczba złożonych wniosków, poprawnych formalnie i wybranych w działaniu 2.3 SPO-WKP w podziale na miasta wojewódzkie i pozostałe gminy. Skuteczność w ocenie formalnej i merytorycznej.	139
Rysunek 80.	Skuteczność w ocenie merytorycznej wniosków w działaniu 2.3 SPO-WKP w podziale na województwa oraz miasta wojewódzkie i pozostałe gminy.	139
Rysunek 81.	Rozkład liczby złożonych i wybranych wniosków w działaniu 2.3 SPO-WKP w zależności od wielkości miasta wnioskodawcy (liczby mieszkańców). Skuteczność wnioskodawców w zależności od wielkości miasta siedziby.	140
Rysunek 82.	Rozkład wybranych wniosków na gminę w zależności od liczby złożonych wniosków na gminę (wykres skuteczności) dla Polski.	140
Rysunek 83.	Obszary wzmożonej aktywności gospodarczej w województwie kujawsko-pomorskim i lubelskim.	145
Rysunek 84.	Źródła, z których Beneficjent po raz pierwszy czerpał informację	154
Rysunek 85.	Najcenniejsze źródła informacji wg Beneficjenta	154
Rysunek 86.	Uczestnictwo Beneficjenta w szkoleniach organizowanych przez poszczególne instytucje.	155
Rysunek 87.	Ocena przez Beneficjenta przydatności szkoleń organizowanych przez poszczególne instytucje.	156
Rysunek 88.	Ocena przez badanego Beneficjenta obsługi pracowników instytucji biorących udział w procesie dofinansowania.	156
Rysunek 89.	Ocena przez Beneficjenta przydatności informacji przekazanej przez banki	157
Rysunek 90.	Instytucje w miejscowości zamieszkania Beneficjenta	161
Rysunek 91.	Powody, dla których Beneficjent nie skorzystał z FPU.	162
Rysunek 92.	Ocena Beneficjenta pomocy udzielonej przez bank.	163
Rysunek 93.	Korzystanie Beneficjenta z pomocy zewnętrznego doradcy.	164
Rysunek 94.	Ocena Beneficjenta pomocy udzielonej przez doradców zewnętrznych.	165