



Fundusze Europejskie
Pomoc Techniczna



MINISTERSTWO
ROZWOJU

Unia Europejska
Fundusz Spójności



WPŁYW POLITYKI SPÓJNOŚCI 2007-2013 NA KONKURENCYJNOŚĆ PRZEDSIĘBIORSTW I ROZWÓJ PRZEDSIĘBIORCZOŚCI W POLSCE

RAPORT KOŃCOWY

FUNDACJA WISEEUROPA

*BEATA CIĘŻKA, JAN GAŚKA, OLGA MAZUROWSKA, KAMIL PASTOR, URSZULA SIEDLECKA,
ŁUKASZ WIDŁA-DOMARADZKI*

WARSZAWA 2017

Zamawiający

Ministerstwo Rozwoju

Plac Trzech Krzyży 3/5
00-926 Warszawa
tel.: (22) 273 70 00
e-mail: kancelaria@mr.gov.pl
www.mr.gov.pl



**MINISTERSTWO
ROZWOJU**

Wykonawca

**WiseEuropa - Fundacja Warszawski Instytut
Studiów Ekonomicznych i Europejskich**

Aleje Jerozolimskie 99 lok. 18
02-001 Warszawa
tel.: +48 22 395 50 11
fax: +48 22 350 63 12
e-mail: office@wise-europa.eu
www.wise-europa.eu



WiseEuropa

Spis treści

Streszczenie	5
Executive summary.....	11
1. Wprowadzenie	19
1.1 Opis przedmiotu.....	19
1.2 Cele i założenia badania	19
1.3 Makroekonomiczny kontekst wdrażania interwencji ze szczególnym uwzględnieniem sektora przedsiębiorstw.....	21
1.3.1 Rozwój gospodarczy Polski w latach 1990 – 2016	21
1.3.2 Konkurencyjność Przedsiębiorstw i rozwój przedsiębiorczości w Polsce.....	23
2. Opis wyników badania.....	25
2.1 Analiza realizacji celu strategicznego NSRO	25
2.2 Ocena interwencji	31
2.3 Skala i zakres interwencji	36
2.3.1 Skala i zakres interwencji – PO IG, PO KL, PO RPW, 16 RPO	36
2.3.2 Skala i zakres interwencji – PO liŚ	45
2.3.3 Struktura wsparcia użyta w modelu VESPA2	49
2.3.4 Analiza postępu rzeczowego	50
2.4 Użyteczność interwencji w kontekście potrzeb i problemów sektora przedsiębiorstw	52
2.4.1 Bariery rozwojowe w sektorze MŚP w Polsce	52
2.5 Wpływ interwencji na wzrost innowacyjności i konkurencyjności przedsiębiorstw	56
2.5.1 Jaki był wpływ interwencji na wzrost konkurencyjności polskich przedsiębiorstw?	56
2.5.2 Jaki był wpływ interwencji na wzrost konkurencyjności polskich przedsiębiorstw – innowacyjność i nakłady na działalność innowacyjną	61
2.5.3 Jaka była struktura sektorowa wsparcia przedsiębiorstw w ramach interwencji?	68
2.5.4 Jaki był wpływ na zwiększenie stopnia internacjonalizacji polskich przedsiębiorstw?	80
2.5.5 Ocena wzrostu poziomu internacjonalizacji polskich przedsiębiorstw na podstawie wyników badania ankietowego.....	90
2.5.6 Jaki był wpływ interwencji na wzrost konkurencyjności polskich przedsiębiorstw - zatrudnienie.....	94
2.5.7 Jaki był wpływ na rozwój zasobów ludzkich w polskich przedsiębiorstwach?	99
Podsumowanie.....	105
2.6 Wpływ interwencji na rozwój przedsiębiorczości	107
2.6.1 Jaki był wpływ interwencji na powstawanie nowych przedsiębiorstw w Polsce?	107
2.6.2 Jaka była przeżywalność firm powstałych w wyniku interwencji?	115
Podsumowanie.....	118
2.7 Efektywność interwencji ukierunkowanych na wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw i rozwój przedsiębiorczości	119
2.7.1 Efektywność na poziomie makro	119
2.7.2 Efektywność na poziomie mikro	123
2.7.3 Efektywność w ocenie beneficjentów.....	130
2.8 Komplementarność oraz skala i zakres występowania efektów synergicznych w ramach interwencji.....	132

2.8.1 Czy i w jakim zakresie interwencje ukierunkowane na wsparcie przedsiębiorstw i przedsiębiorczości były względem siebie komplementarne?	132
2.8.2 Czy i w jakim zakresie zaistniały efekty synergiczne interwencji ukierunkowanych na wsparcie przedsiębiorstw i przedsiębiorczości?.....	135
Podsumowanie.....	142
2.9 Spójność zewnętrzna interwencji ukierunkowanych na wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw i rozwój przedsiębiorczości	143
2.9.1 Czy i w jakim zakresie interwencje ukierunkowane na wsparcie przedsiębiorstw i przedsiębiorczości były spójne i stanowiły wkład do celów najważniejszych krajowych i unijnych strategii i polityk publicznych	143
Podsumowanie.....	153
2.10 Ocena porównawcza użyteczności, skuteczności i efektywności wsparcia dotacyjnego i wsparcia z użyciem instrumentów finansowych	154
2.10.1 Zwrotne i bezzwrotne formy wsparcia unijnego w perspektywie 2007-2013	154
2.10.2 Analiza porównawcza efektywności dotacji i instrumentów finansowych	160
Podsumowanie.....	165
2.10.3 Instytucje otoczenia biznesu	166
Podsumowanie.....	170
3. Podsumowanie i wnioski	171
4. Rekomendacje	175
5. Bibliografia	179

STRESZCZENIE

Wsparcie przedsiębiorstw, jako siły napędowej polskiej gospodarki, od wielu lat jest bardzo ważnym punktem polityk krajowych oraz interwencji z wykorzystaniem unijnych funduszy. Kluczową kwestią pozostaje pytanie, jak planować i realizować tego typu działania, aby przyniosły one możliwie najlepsze efekty. Pomocy w odpowiedzi na to pytanie może udzielić niniejsze studium badawcze pn. „Wpływ polityki spójności 2007-2013 na konkurencyjność przedsiębiorstw i rozwój przedsiębiorczości w Polsce” realizowane na zlecenie Ministerstwa Rozwoju w okresie styczeń-lipiec 2017 r.

Przygotowany raport miał na celu określenie efektów realizacji polityki spójności w obszarze konkurencyjności przedsiębiorstw oraz przedsiębiorczości (ocena realizacji celu nr 4 Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia (NSRO) - „Podniesienie konkurencyjności i innowacyjności przedsiębiorstw, w tym szczególnie sektora wytwórczego o wysokiej wartości dodanej oraz rozwój sektora usług”). W ramach niniejszego opracowania skupiono się na efektach interwencji mającej za zadanie poprawić konkurencyjność przedsiębiorstw oraz przedsiębiorczość w ramach następujących programów operacyjnych:

- Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka (Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego),
- Program Operacyjny Kapitał Ludzki (Europejski Fundusz Społeczny),
- Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej (EFRR),
- 16 Regionalnych Programów Operacyjnych (EFRR).

Wsparcie przedsiębiorstw potraktowano dwutorowo – jako wsparcie bezpośrednie, czyli działania kierowane do przedsiębiorstw w ramach m.in. dotacji na inwestycje, szkolenia lub w ramach udzielanych pożyczek na realizowane przez nie działania oraz – jako wsparcie infrastrukturalne, realizowane za pomocą działań ukierunkowanych na poprawę krajowej infrastruktury (zarówno drogowej, jak i ICT) wiedząc, że oba te obszary mogły przełożyć się na poprawę konkurencyjności przedsiębiorstw i przedsiębiorczości. W trakcie analiz dotyczących infrastruktury uwzględniono również interwencję w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko, która w sposób pośredni mogła mieć wpływ na sytuację polskich przedsiębiorców.

Efekty interwencji oraz pozostałe kwestie istotne z punktu widzenia przedmiotu zamówienia, analizowano z wykorzystaniem wielu metod i narzędzi badawczych, łącząc metody zarówno w obszarze badań jakościowych, jak i ilościowych. Do metod użytych w badaniu można zaliczyć: wywiady indywidualne, fokusowe i panele ekspertów, natomiast z metod ilościowych model makroekonomiczny DSGE VESPA2 oraz badania ankietowe. Zainteresowanych metodologią zapraszamy do Aneksu, gdzie znajduje się szczegółowy opis wykorzystanych metod.

Raport podzielono na trzy główne części, których celem było odpowiednio:

- 1) przedstawienie sytuacji społeczno-gospodarczej kraju w momencie wprowadzania interwencji,
- 2) przedstawienie wyników studium badawczego w podziale na charakterystykę interwencji (jej skalę i zakres) i wyniki badania w kluczowych obszarach,
- 3) przedstawienie wniosków z badania oraz rekomendacji mających za zadanie ulepszyć planowane interwencje w obszarze wsparcia przedsiębiorstw.

Polska gospodarka od roku 1989 dynamicznie rozwijała się. W momencie wprowadzania interwencji (w 2007 r.) produktywność gospodarki osiągnęła 63% średniej unijnej, jednak wciąż można było obserwować duże dysproporcje pomiędzy poszczególnymi sektorami. Dodatkowo, aby uniknąć „pułapki średniego dochodu” należało zaprojektować działania mające na celu wykształcenie nowych przewag konkurencyjnych oraz wspomaganie postępu technologicznego w ramach poszczególnych sektorów, w tym wsparcie innowacyjności.

Bardzo ważną rolę w procesie aktywizacji gospodarczej pełni działalność przedsiębiorstw, szczególnie małych i średnich, których znaczenie zaczęto dostrzegać w latach 70-tych ubiegłego wieku. Wyszło wtedy wniosek, że to właśnie małe podmioty stanowią fundament stabilnego rozwoju gospodarczego. Podmioty z sektora MŚP potrafią elastycznie reagować na zmieniające się potrzeby konsumentów, zapełniają nisze rynkowe, zyskując pod tym względem przewagę nad dużymi jednostkami. MŚP stanowią zdecydowaną większość przedsiębiorstw w Polsce, w znacznym stopniu przyczyniają się do tworzenia PKB i stwarzają liczne miejsca pracy. Dlatego, tak ważne było ukierunkowanie interwencji, aby wspierała rozwój przedsiębiorstw, jednocześnie kierując ich na bardziej zaawansowane technologicznie tory działania.

Cele strategiczne NSRO zostały w zdecydowanej większości spełnione. Zarówno produktywność w odniesieniu do krajów UE27 jak i struktura zatrudnienia zmieniały się zgodnie z oczekiwaniami. Warto jednak zauważyć, że

wynikało to bardziej z powolnego rozwoju krajów UE niż z szybkiego rozwoju gospodarczego Polski. Nie udało się natomiast utrzymać założonego średniego rocznego tempa wzrostu PKB (6,1%) oraz zwiększyć stopy inwestycji do 25%.

W raporcie została dokonana ocena interwencji pod względem przyjętych celów, które miały realizować programy operacyjne poprzez określone instrumenty wsparcia. Z przeprowadzonych badań wynika, że działania wspierające przedsiębiorczość i konkurencyjność były stworzone na realistycznej diagnozie problemów i potrzeb polskiej gospodarki. Również przyjęte sposoby ich wdrażania można uznać za odpowiednie. Programy regionalne miały za zadanie dostosować strukturę wsparcia do lokalnych potrzeb, jednakże na poziomie celów poszczególnych RPO nie udało się stworzyć jednoznacznej charakterystyki regionalnego wsparcia ze względu na rozproszenie działań w obrębie danego województwa zgodnie z przyjętymi założeniami.

W ramach interwencji przeanalizowano wpływ wsparcia o łącznej wartości ponad 238 miliardów złotych (130 mld zł w ramach PO IG, PO KL, PO RPW i 16 RPO oraz 108 miliardów złotych w ramach analizowanego oddzielnie PO IiŚ). Największe dofinansowanie w wartościach bezwzględnych uzyskały podmioty z województwa mazowieckiego. Również pod względem dofinansowania per capita województwo mazowieckie otrzymało najwięcej środków. Widoczne wyższe wsparcie dla województw Polski Wschodniej w porównaniu z województwami położonymi w zachodniej części Polski, wynikało przede wszystkim z realizacji większej ilości inwestycji infrastrukturalnych w ramach RPO i PO RPW. Wsparcie sektorów w poszczególnych RPO zostało przyporządkowane do 8 obszarów aktywności. Najistotniejszymi obszarami było wsparcie przedsiębiorczości, transportu oraz turystyki. Można było zauważyć pewne uwarunkowania regionalne polegające na wzmacnianiu lokalnych specjalizacji, np. wyższe wsparcie dla turystyki w województwie warmińsko-mazurskim oraz na projekty związane ze środowiskiem i czystą energią w województwie podlaskim.

Analizowane działania z PO IiŚ dotyczyły przede wszystkim budowy, bądź modernizacji infrastruktury transportowej (97 z 107 mld zł). Również w ramach tego programu największe wsparcia otrzymało województwo mazowieckie. Na województwa Polski Wschodniej przeznaczono mniej środków niż dla pozostałych województw jak i zrealizowano w sumie mniej projektów. W tym regionie nadal występują niezaspokojone potrzeby w dziedzinie transportu, zmniejszając możliwości integracji gospodarczej oraz konwergencji gospodarek Polski Wschodniej. Trzeba jednak przyznać, że występowało znaczne zróżnicowanie wysokości dofinansowania pomiędzy wszystkimi województwami więc również i w niektórych województwach leżących w zachodniej części Polski natężenie inwestycji infrastrukturalnych było niewystarczające.

Łącznie wysokość wsparcia wyniosła średnio od około 1% PKB rocznie w województwach zamożniejszych do około 2% PKB rocznie w województwach Polski Wschodniej, co jest zgodne z zamierzeniem polityki spójności by silniej wspierać bardziej zapóźnione gospodarczo obszary. Dodatkowo interwencja objęła tylko 1,7% ogółu przedsiębiorstw więc jej zasięg oddziaływania był relatywnie niewielki, a zakres realizowanych działań rozdrobniony. Z wyników modelu DSGE VESPA2 wynika, że średnioroczne wsparcie w wysokości 1,2% PKB w skali całego kraju w okresie interwencji spowodowało w każdym z lat przeciętny wzrost PKB o 0,8%.

W podrozdziale 2.4 opisano użyteczność interwencji skierowanej do przedsiębiorców. Głównymi barierami rozwoju przedsiębiorstw (przede wszystkim MŚP, do których w większości skierowana była interwencja) były (i nadal pozostają aktualne): niestabilna sytuacja społeczno-gospodarcza, skomplikowane regulacje prawne i wysokie podatki, trudności z dostępem do finansowania zewnętrznego oraz kosztochłonność i ryzyko związane z innowacyjnością. Interwencja miała wpływ przede wszystkim na dwa ostatnie obszary, tj. dostęp do kapitału oraz wspieranie innowacyjności. W większości działania skierowane do przedsiębiorców były dla nich użyteczne i dobrze określone na podstawie wcześniej zdiagnozowanych potrzeb. Wsparcie w ramach interwencji pozwoliło też przedsiębiorcom zmniejszyć negatywny wpływ kryzysu finansowego 2007/2008 roku na prowadzoną przez nich działalność. Większą popularnością cieszyły się działania związane z bezpośrednio otrzymanym wsparciem na wyposażenie przedsiębiorstwa i opracowanie nowego produktu/usługi niż instrumenty wspierające działania innowacyjne. Dopiero po wyczerpaniu się alokacji na te pierwsze, przedsiębiorcy starali się o dofinansowanie w ramach drugiego typu działań.

Działania związane z rozwojem eksportu również cieszyły się dużą popularnością aczkolwiek stosunkowo niewiele firm w skali kraju z nich skorzystało ze względu na niewielką alokację funduszy w ramach całej interwencji. Brak ciągłości wsparcia (jednorazowa dotacja) oraz zbyt niskie kwoty dofinansowania, które nie pozwalały na pełne wykorzystanie ich możliwości, utrudniały skuteczne realizowanie celów działań nastawionych na wzrost eksportu.

Kwota wsparcia przeznaczona na projekty badawczo rozwojowe, w porównaniu z potrzebami inwestycyjnymi, była stosunkowo mała, niewystarczająca, aby zachęcić przedsiębiorców do podejmowania działań badawczo rozwojowych na dużą skalę.

W zakresie formy wsparcia największym zainteresowaniem przedsiębiorców cieszyły się bezzwrotne dotacje, co pozwalało na realizację bardziej ryzykownych przedsięwzięć, niż nastąpiłoby to z wykorzystaniem własnych środków. Aczkolwiek z perspektywy przedstawicieli Instytucji Zarządzających, taka forma wsparcia nie gwarantowała realizacji przemyślanych i dobrze zaprojektowanych przedsięwzięć.

W podrozdziale 2.5 zaprezentowane zostały efekty interwencji w poszczególnych obszarach konkurencyjności polskiej gospodarki: innowacyjności, struktury sektorowej wsparcia, internacjonalizacji, zatrudnienia oraz rozwoju zasobów ludzkich. Głównymi makroekonomicznymi efektami interwencji było tymczasowe zmniejszenie produktywności pracy wynikające z wciągania na rynek pracy osób wcześniej niezatrudnionych, charakteryzujących się niższą produktywnością. Jednakże w długim okresie, w związku z budową infrastruktury, interwencja spowodowała wzrost produktywności pracy o około 0,5%. W długim okresie nieznacznie wzrosła również łączna produktywność czynników produkcji (TFP) – wynika to z dodatkowych możliwości rozwoju wynikających z nowopowstałej infrastruktury.

Jednym z najważniejszych efektów interwencji było dokapitalizowanie wybranych grup przedsiębiorstw oraz zbudowanie i modernizacja infrastruktury, przede wszystkim dróg, kolei, czy infrastruktury B+R, której niedobór istotnie utrudniał rozwój gospodarczy kraju. Największy wpływ odnotowano więc właśnie w obszarze inwestycji (w latach 2011-2015 średnio o około 10%,) a szczególnie inwestycji publicznych (w latach 2013-2015 średnio o około 20%). Ponadto, trwale zwiększyły się przychody przedsiębiorstw (o 1,5%) co wpłynęło na poprawę ich sytuacji finansowej

Zwiększenie innowacyjności polskiej gospodarki było jednym z głównym celów realizowanej interwencji. W tym obszarze odnotowano wzrost nakładów na działalność innowacyjną – maksymalnie o 4% w porównaniu do sytuacji, gdyby fundusze unijne nie były dostępne. W początkowym etapie programowania (2007-2013) jak i po roku 2019 wyższe efekty spowodowało bezpośrednie wsparcie przedsiębiorstw. Widoczny był też efekt „jałowej straty” – przedsiębiorstwa dokonywały przeniesienia w czasie inwestycji tak aby w jak największym stopniu wykorzystać wsparcie unijne. Ostatecznie w długim okresie interwencja nie zmieniła wysokości nakładów na działalność innowacyjną w sposób trwały. Skuteczniejszym sposobem wsparcia działań związanych z B+R w okresie po 2015 była rozbudowa infrastruktury natomiast w okresie programowania oba rodzaje wsparcia w podobny sposób przyczyniały się do wzrostu nakładów na działania badawczo rozwojowe. Efektywność udzielanego wsparcia została niestety w części ograniczona poprzez bariery związane z nadmiernym obciążeniem administracyjnym przedsiębiorców, długotrwałością procedur oraz problemem z oceną projektów innowacyjnych. Innowacyjność wymaga innego podejścia, niż wsparcie działań infrastrukturalnych, a wspomniane problemy mogą znacznie osłabić zainteresowanie potencjalnych innowatorów korzystaniem z funduszy unijnych. Znaczne rozdrobnienie działań i brak ich skupienia na konkretne cele w połączeniu z relatywnie niewielką wysokością wsparcia spowodował, że efekty w skali całego kraju nie były znaczące. W dalszym ciągu, pomimo wspierania powiązań nauki i biznesu, wspólne działanie obu tych sfer nie jest tak efektywne jak mogłoby być. Brakuje jasno określonych i rozpoznanych przez obie strony obszarów, w których współpraca mogłaby przynosić obopólne korzyści.

Głównymi beneficjentami interwencji były podmioty zajmujące się działalnością o niskiej bądź średnio niskiej technologii. Jest to zgodne ze strukturą polskiej gospodarki – takich podmiotów jest w Polsce najwięcej. Natomiast, podmiotów trudniących się działalnością o wysokiej technologii było więcej w grupie beneficjentów, niżby to wynikało z ich udziału w całej gospodarce, co było zgodne z logiką interwencji. Jednakże z powodu ich niewielkiej liczebności nie miało to istotnego przełożenia na poziom makro. Interwencja spowodowała największy wzrost wartości dodanej w sektorze usług publicznych – nie powinno to dziwić, jeśli zauważy się, że to ten właśnie sektor był największym beneficjentem interwencji (zgodnie z przyjętym założeniem dotyczącym uwzględnienia zarówno wsparcia bezpośrednio kierowanego do przedsiębiorstw jak i infrastrukturalnego). W wyniku wsparcia wzmocniły się też naturalne procesy rozwoju poszczególnych województw – relatywnie większe znaczenie miały w nich sektory, które na początku były lepiej rozwinięte, co prowadziło do pogłębiania specjalizacji województw w zakresie ich przewag komparatywnych.

Analiza za pomocą modelu makroekonomicznego wykazała, że interwencja zmniejszyła wartość eksportu o około 2% w porównaniu do scenariusza bez wsparcia. Wynika to ze zwiększonych cen na rynku krajowym oraz aprecjacji polskiej waluty, które z kolei zwiększyły zainteresowanie producentów sprzedażą w kraju. Działania bezpośrednio ukierunkowane na działalność proeksportową, tj. głównie wsparcie dla uczestnictwa w targach i wystawach, korzystnie wpłynęły na internacjonalizację poszczególnych przedsiębiorstw (na poziomie mikro). Poza nieznacznym zwiększeniem aktywności eksportowej wśród beneficjentów w porównaniu z grupą kontrolną opisywane działania nie miały istotnego przełożenia na całą gospodarkę. Wysokość i zakres wsparcia były zbyt małe w porównaniu do wielkości całej gospodarki by można było zauważyć ich wpływ. Tym niemniej,

beneficjenci byli raczej zadowoleni z realizowanych w tym zakresie projektów. Również fakt wsparcia MŚP, czyli podmiotów dopiero rozpoczynających działalność eksportową nie pozwalał na oczekiwanie znacznych efektów. Pomoc w tym zakresie zaowocowała przede wszystkim wzrostem zainteresowania beneficjentów działalnością na rynkach zagranicznych. Istotne znaczenie miał też fakt wpisywania się realizacji projektu proeksportowego oraz Planu Rozwoju Eksportu w rzeczywistą strategię przedsiębiorstw. Badanie ankietowe potwierdza, że właśnie w grupie przedsiębiorstw, które odczuwały potrzebę ekspansji zagranicznej efekty w sferze internacjonalizacji były największe. Przedsiębiorcy zgłaszali propozycje zwiększenia wysokości jak i częstotliwości wsparcia by projekty charakteryzowały się wyższą skutecznością.

Pomimo tego, że zwiększenie zatrudnienia nie było głównym celem interwencji, zmiany w tym zakresie miały istotny wpływ na kształtowanie się konkurencyjności gospodarki. Zwiększone zatrudnienie o średnio 1% (i zmniejszone bezrobocie) w okresie interwencji wynikało z czynników popytowych (wsparcia bezpośredniego), a w późniejszym okresie z wpływu nowo wybudowanej infrastruktury. Pozytywny wpływ na rynek pracy potwierdzają również wyniki analizy kontrfaktycznej, które wskazują na wysoką efektywność oraz synergiczność interwencji w tym zakresie. Wsparcie przeznaczone na podnoszenie kapitału ludzkiego oraz inwestycji prywatnych było relatywnie niewielkie w porównaniu do całości wydatków podmiotów krajowych na ten cel. Tłumaczy to relatywnie niewielki wpływ całej interwencji w tej sferze. Większy wpływ na zatrudnienie widoczny był w województwach zamożniejszych niż w Polsce Wschodniej. Wynikało to przede wszystkim ze struktury wsparcia – Polska Wschodnia otrzymała relatywnie większe wsparcie infrastrukturalne, które miało mniejszy wpływ na zatrudnienie niż bezpośrednie wsparcie przedsiębiorstw.

Głównym narzędziem wykorzystywanym w ramach interwencji, mającym przyczynić się do rozwoju zasobów ludzkich, były szkolenia realizowane w ramach PO KL oraz będące pomocniczymi przy realizacji projektów PO IG. W trakcie analiz dostrzeżono proces negatywnie oddziałujący na skuteczność interwencji. Polegał on na tym, że firmy szkoleniowe najpierw brały udział w konkursach w celu uzyskania dofinansowania na szkolenia, a dopiero później szukały potencjalnych klientów. Było to jedną z przyczyn niedopasowania podaży szkoleń do popytu oraz problemów z jakością dostępnej oferty. W obecnej perspektywie 2014-2020 kwestia ta została rozwiązana. Pozytywnie należy ocenić ukształtowanie się dwóch wiodących grup szkoleń: branżowych, wysoko wyspecjalizowanych, organizowanych najczęściej przez duże, innowacyjne przedsiębiorstwa dla stałych pracowników oraz szkolenia podstawowe – dla osób o niskich kompetencjach, których celem było umożliwienie powrotu na rynek pracy bądź znalezienie lepiej płatnej pracy. Wyniki przeprowadzonego badania ankietowego wskazują, że wzrost kompetencji pracowników w wyniku realizacji projektu utrzymuje się aż do teraz (czerwiec 2017). Przeszkoleni w większości nadal pracują w firmach, wykorzystują nabyte umiejętności oraz dzielą się wiedzą z pozostałymi pracownikami. Szkolenia przeznaczone dla pracowników sektora B+R również odpowiadały potrzebom ich uczestników, jednakże w wielu przypadkach doprowadziły przede wszystkim do wzrostu umiejętności miękkich, ale nie przełożyły się na realizację celów w postaci komercjalizacji badań czy wspólnych projektów badawczych. Niepokojący może być fakt, że pomimo tak znacznego wsparcia rozwoju zasobów ludzkich (w wielu województwach środki unijne stanowiły ponad 10% wydatków na szkolenia) odsetek uczestniczących w kształceniu ustawicznym w całej populacji był niższy w 2015 roku w porównaniu do początku interwencji, a wydatki przedsiębiorstw prywatnych na szkolenia w dalszym ciągu pozostają wielokrotnie niższe niż w krajach bardziej rozwiniętych.

W rozdziale 2.6 opisano w jaki sposób interwencja przełożyła się na powstawanie nowych przedsiębiorstw. Na poziomie makroekonomicznym widać efekty realizowanej działalności na powstawanie nowych przedsiębiorstw (aczkolwiek nie są one bardzo silne). Dodatkowo, są one trwałe (utrzymują się po zakończeniu interwencji), na co wpływ mają w większości inwestycje w infrastrukturę - ulepszona infrastruktura sprzyja zakładaniu działalności gospodarczej. Najwięcej przedsiębiorstw powstało w ramach działań 6.1 i 6.2 i 8.2 POKL, które w bezpośredni sposób dotyczyły wsparcia na otwarcie własnej działalności gospodarczej. Firmy, które powstały z funduszy unijnych są częściej firmami oferującymi innowacyjne produkty lub usługi oraz przyczyniają się do rozwoju powiązań między światem akademickim a komercyjnym, co oczywiście jest zgodne z założeniami programowania. Częściej ze wsparcia korzystały młode osoby, debiutujące w roli przedsiębiorców.

Kolejnym zbadanym obszarem była efektywność wsparcia (rozdział 2.7) rozumiana jako odniesienie efektów wsparcia do poniesionych nakładów. Wykorzystano w tym celu model DSGE VESPA2 (podejście makro) oraz analizę kontrfaktyczną (podejście mikro). Wyniki modelowania wskazują, że w województwach Polski Wschodniej efektywniejsze okazało się wsparcie bezpośrednie, a w województwach bogatszych - infrastrukturalne. W województwach gorzej rozwiniętych w pierwszej kolejności niezbędne jest wsparcie przedsiębiorstw, aby rozpoczęły wytwarzanie innowacyjnych produktów w większej skali. W województwach bogatszych zaś, w których kapitał ludzki jest już na relatywnie wyższym poziomie efektywniejsza jest

rozbudowa infrastruktury, z której korzystać mogą wszystkie podmioty. Jednakże w dłuższej perspektywie w obu przypadkach to inwestycje infrastrukturalne przynoszą większe korzyści w porównaniu do poniesionych nakładów. Przeanalizowano również występowanie konwergencji w długim okresie. Zachodzi ona w nieznacznym stopniu w trakcie interwencji, jednak po jej zakończeniu współczynnik zmienności PKB per capita wraca do wcześniejszego poziomu. Najwyższy wpływ na wyrównywanie się poziomu rozwoju gospodarczego odnotowano w Polsce Wschodniej, jednak ostateczne efekty interwencji w obszarze zmniejszania nierówności rozwojowych są umiarkowane.

W drugim z podejść skorzystano z analizy kontrfaktycznej porównującej efekty netto interwencji - rozumiane jako wzrost wartości wskaźników wynikający z różnicy przekazanego dofinansowania dla każdego z powiatów. Szczegóły metodologiczne zaprezentowane są w raporcie oraz w Aneksie. Dzięki segmentacji powiatów oraz wykorzystaniu do analizy kilkudziesięciu wskaźników makroekonomicznych można było przeanalizować, w którym segmencie powiatów oraz w ramach którego programu operacyjnego wsparcie było najbardziej efektywne. Analiza jakościowa otrzymanych wyników (efektów netto poszczególnych wskaźników nie można agregować) wskazuje, że najbardziej efektywne okazało się wsparcie skierowane do najbardziej zapóźnionych gospodarczo powiatów, co wpisuje się to w logikę polityki spójności. Efektywność interwencji według wyników analizy spadała wraz ze wzrostem poziomu rozwoju gospodarczego powiatów, osiągając najniższy poziom dla powiatów miejskich.

W rozdziale 2.8 określono stopień komplementarności i synergii realizowanych działań w ramach interwencji. Już na etapie projektowania działań starano się zadbać o ich komplementarność, zarówno pomiędzy funduszami (EFRR i EFS), jak i poziomem zarządzania (programy centralne i programy regionalne). Poziom komplementarności interwencji jest pozytywnie oceniany zarówno przez osoby projektujące interwencję, jak i beneficjentów. Szczególnie widać to w przypadku przedsiębiorców, którzy są doświadczeni w pozyskiwaniu środków unijnych i mieli szeroką wiedzę dotyczącą planowanych działań, dzięki czemu zwiększali ich efekty. Niekiedy jednak można było zaobserwować konkurencję pomiędzy instrumentami finansowymi oferowanymi w ramach poszczególnych PO (np. POIG i RPO), szczególnie w obszarze B+R, gdzie analizowane działania nakładały się lub w przypadku dotacji oraz instrumentów zwrotnych, kiedy beneficjent wybierał dogodniejszą dla siebie formę finansowania.

Efekt synergii również wyraźniejszy był u bardziej doświadczonych przedsiębiorców, dysponujących szeroką wiedzą na temat możliwości pozyskania funduszy unijnych oraz umiejętnie wplatających projekty w strategię firmy. Z przeprowadzonej analizy wynika, że stopień komplementarności i synergii interwencji w większym stopniu wynikał z umiejętności wykorzystania funduszy niż z dostępnej oferty.

W rozdziale 2.9 zbadano spójność programową interwencji z dokumentami strategicznymi na poziomie krajowym i unijnym. Wszystkie zbadane strategie są ze sobą powiązane na poziomie celów jak i założeń prowadzonych polityk. Występuje również spójność na poziomie poszczególnych programów operacyjnych. Ze względu na zbieżne postulaty analizowanych dokumentów (głównym celem jest/był wzrost jakości życia obywateli ze względu na rosnącą konkurencyjność gospodarki) niemożliwe było wydzielenie wpływu realizacji interwencji na konkretne cele strategiczne.

Podrozdział 2.10 przedstawia kompleksową analizę skuteczności wsparcia podmiotów za pomocą zwrotnych i bezzwrotnych instrumentów finansowych. Najbardziej oczywistą zaletą pomocy bezzwrotnej pozostaje dla przedsiębiorców brak potrzeby zwrotu otrzymanych funduszy. Przedsiębiorstwa mogą więc realizować projekt bez podejmowania ryzyka jak w przypadku np. wzięcia kredytu. Mogą być więc realizowane dzięki temu innowacyjne przedsięwzięcia, na które w normalnych warunkach przedsiębiorstwo by się nie odważyło. Wadą tego podejścia jest brak motywacji ekonomicznej do osiągnięcia zwrotu z tej inwestycji przez firmę co może istotnie zmniejszać produktywność przedsięwzięć. Tym niemniej dotacje są najlepszą formą wsparcia długoterminowych projektów innowacyjnych, co do których nie da się określić ani czasu zakończenia ani końcowego efektu (np. badania nad nowym lekiem czy próby znalezienia komercyjnego zastosowania odkryć technicznych).

W ramach polityki spójności 2007-2013 zwrotne instrumenty (m. in. kredyty, pożyczki, poręczenia, venture capital) obejmowały tylko 2% całej alokacji. Największymi zaletami instrumentów zwrotnych jest większy niż przy pomocy bezzwrotnej nacisk na efektywność ekonomiczną projektu (przedsiębiorstwo musi liczyć się z oddaniem środków) oraz krótsza i prostsza aplikacja o dofinansowanie. Instrumenty zwrotne umożliwiają też dostęp do kapitału dla przedsiębiorstw, mogących w ograniczonym stopniu korzystać z komercyjnych usług finansowych. Zaletą instrumentów zwrotnych jest też rewolwing – możliwość dalszego wykorzystania środków po okresie ich realizacji przez beneficjenta. Szczególnie istotne będzie to po roku 2022 kiedy wysokość funduszy

unijnych dla Polski istotnie się zmniejszy. Środki przeznaczone obecnie na instrumenty zwrotne mogłyby być wykorzystywane w przyszłości w celu złagodzenia skutków ograniczenia przerwania napływu środków unijnych.

W związku z odmienną specyfiką obu form finansowania, niemożliwe jest jednoznacznie wskazanie, która z nich jest lepsza. Ostateczny ich dobór do poszczególnych działań powinien być odpowiednio przeanalizowany i dostosowany do celów, które zamierza się osiągnąć. Konkretnie alternatywy – tzn. dla jakich działań jaka metoda finansowania jest lepsza - przedstawione są w raporcie w podrozdziale 2.10.

Dalsza część podrozdziału dotyczy instytucji otoczenia biznesu (IOB), które nakierowane są przede wszystkim na rozwój przedsiębiorczości w ramach sektora MŚP. W Polsce istnieje dość rozbudowana, ale zróżnicowana regionalnie sieć tego typu instytucji. Największe zagęszczenie podmiotów wspierających przedsiębiorczość występuje w regionie śląskim i mazowieckim, najmniejsze zaś w opolskim, lubuskim i świętokrzyskim. Największa kwotowo część dofinansowania przeznaczona na rozwój IOB w ramach polityki spójności 2007 – 2013 trafiła do województwa mazowieckiego, małopolskiego i kujawsko – pomorskiego. Natomiast sumarycznie najmniejsze dofinansowanie otrzymały instytucje otoczenia biznesu zlokalizowane w województwie opolskim i zachodniopomorskim. Z powodu znacznego zróżnicowania instytucji zarówno pod względem formy jak i zadań oraz celów które realizują, trudno jest jednoznacznie ocenić skuteczność ich działania jako całości. Aktywność IOB zależy również od aktywności samych przedsiębiorców i ich zainteresowania oferowanymi przez nie usługami. Na podstawie badań ilościowych jak i *desk research* nie stwierdzono występowania jednoznacznych korelacji między liczebnością i aktywnością IOB a wskaźnikami makroekonomicznymi na poziomie regionów. Wśród zdiagnozowanych problemów wskazano na niewystarczające rozeznanie potrzeb przedsiębiorców przez instytucje wspierające przedsiębiorczość. Niemniej zbiory dobrych praktyk współpracy z IOB wskazują na ich efektywność.

Podsumowując, interwencja ukierunkowana na konkurencyjność przedsiębiorstw i rozwój przedsiębiorczości w większości osiągnęła założone cele. Należy pamiętać, że interwencja miała relatywnie niewielkie znaczenie pod względem wartości (przeciętnie 1,5% PKB w każdym z lat). Przede wszystkim udało się zbudować infrastrukturę, która zwiększy konkurencyjność całej gospodarki w długim okresie. Sukcesem było polepszenie sytuacji finansowej polskich przedsiębiorstw oraz zwiększenie inwestycji zarówno prywatnych jak i publicznych. Wsparcie innowacyjności było natomiast umiarkowanym sukcesem. Część z beneficjentów rzeczywiście stała się innowatorami, jednak zdecydowana większość tylko poprawiła swoje wyposażenie technologiczne lub usprawniła proces produkcji. Aby wsparcie projektów innowacyjnych było skuteczne, nie może być ono obciążone długotrwałymi procedurami czy nadmierną biurokracją. Częściowym rozwiązaniem tego problemu może być szersze wykorzystanie bardziej elastycznych instrumentów kapitałowych typu *venture capital*.

Wsparcie eksportu jak i rozwoju zasobów ludzkich po początkowych problemach ostatecznie wpisywało się w potrzeby przedsiębiorców. Działania, w ramach których przedsiębiorcy mogli realizować projekty zostały w większości ocenione przez nich jako spójne i komplementarne względem siebie. W dużej mierze wynikało to z doświadczenia i umiejętności wyboru odpowiednich działań przez beneficjentów, którzy potrafili wpisać realizowane projekty w szerszą strategię rozwoju firmy.

Analizując wpływ interwencji w ramach polityki spójności warto pamiętać o immamentnej sprzeczności celów między rozwojem innowacyjności a spójnością gospodarczą regionów. To pierwsze wymaga koncentracji czynników produkcji i najbardziej kreatywnych jednostek w niewielkiej liczbie centrów gospodarczych, a w ramach spójności preferowany byłaby równomierna dyslokacja tych zasobów w obrębie całego kraju. Może to tłumaczyć dlaczego interwencja nie spowodowała zauważalnej konwergencji regionów. Próba realizacji nadmiernej ilości celów przy stosunkowo niskich nakładach z definicji nie może przynieść spektakularnych efektów.

EXECUTIVE SUMMARY

The support for enterprises, which are the driving force of the Polish economy, has been an important factor in domestic policies and interventions involving EU funds. A key issue to consider is how to plan and carry out such initiatives to make them as effective as possible. The “Impact of the 2007–2013 cohesion policy on the competitiveness of businesses and development of entrepreneurship in Poland” report attempts to answer this question. The document has been prepared by the Ministry of Economic Development between January and July 2017.

The purpose of this report is to identify the effects of the cohesion policy on the competitiveness of businesses and development of entrepreneurship (evaluation of the National Strategic Framework objective No. 4 – “Improving the competitiveness and innovativeness of enterprises, including in particular the manufacturing sector with high added value, and development of the services sector”). This report focuses on the effects of intervention aimed at improving the competitiveness of businesses and development of entrepreneurship under the following operational programmes:

- Innovative Economy Operational Programme (European Regional Development Fund),
- Human Capital Operational Programme (European Social Fund),
- Development of Eastern Poland Operational Programme (ERDF),
- 16 Regional Operational Programmes (ERDF).

There are two types of support provided to businesses. Firstly, there is direct support, which involves initiatives addressed to enterprises, such as investment subsidies, training subsidies and loans to finance their projects. Secondly, there is infrastructural support, involving initiatives aimed at improving the local infrastructure (roads and ICT). Both could contribute to increasing the competitiveness of businesses and development of entrepreneurship. Intervention under the Infrastructure and Environment Operational Programme was also considered in the analyses concerning infrastructure, as it could have directly affected the situation of the Polish businesses.

The effects of intervention and other issues that are important for the purpose hereof were analysed using many research methods and tools, both qualitative as well as quantitative. The methods used in the study include individual interviews, focus groups and expert panels, while quantitative methods include the DSGE VESPA2 macroeconomic model and questionnaire surveys. The methodology is described in detail in the Annex.

The report is divided into three main sections:

- 1) presenting the social and economic situation in Poland during the intervention,
- 2) presenting the results of the study, specifically the overview of the intervention (its scale and scope) as well as the detailed findings in the key areas,
- 3) presenting the results of the study and recommendations aimed at improving the planned interventions to support businesses.

The Polish economy has been developing dynamically since 1989. When the intervention measures were introduced (in 2007) the productivity of the economy had reached 63% of the EU average, yet considerable disproportions between individual sectors were still visible. Also, to avoid the “average income trap”, measures needed to be designed to form new competitive advantages and support technological progress in the individual sectors, including innovation.

The activity of enterprises, particularly small and medium ones, is very important for economic activation, the importance of which started to be noted in the 1970s. It was concluded at that time that it is small businesses that are the main drivers of stable economic development. SMEs are flexible in that they can respond to the changing needs of the consumers and fill market niches, an advantage over large enterprises. SMEs are the vast majority of businesses in Poland, contribute greatly to GDP and create many jobs. That is why it is important to focus intervention on supporting the development of enterprises, at the same time encouraging them to engage in a more technologically advanced activity.

The vast majority of strategic objectives under the NSF have been achieved. Both productivity, relative to EU27 states, as well as the structure of employment have changed as expected. However, it is important to note that it resulted more from the slow development of EU states than the rapid development of the Polish economy. The assumed average annual GDP growth (6.1%) and the investment rate of 25% proved impossible to achieve.

Interventions were evaluated in the report in terms of the assumed goals that the operational programmes were to accomplish using specific support measures. Research shows that initiatives supporting entrepreneurship and competitiveness were based on a realistic diagnosis of problems and needs of the Polish economy. The implementation methods are also considered appropriate. Regional programmes were intended to adjust the structure of support to the local needs. However, a clear overview of regional support could not be compiled on the level of individual ROP objectives in view of the dispersion of activities in the given province in accordance with the assumptions that were made.

Analysed were the effects of support of a total value of over PLN 238bn (PLN 130bn under the IE OP, HC OP, DEP OP and 16 ROPs, and PLN 108bn under the I&E OP). In absolute terms, businesses from the Mazowieckie province received the most support. This province also received the most funds from a per capital perspective. Visibly more support for the Eastern Poland provinces compared to the provinces in the west of Poland mainly came as a result of the higher number of infrastructural investment under the ROPs and the DEP OP. Support for the individual sectors under the ROPs was analysed in 8 areas of activity. The most important ones included support for entrepreneurship, transport and tourism. Certain regional differences were also noted, consisting in giving preference to local specialisations, e.g. providing more support to tourism projects in the Warmińsko-Mazurskie province or to environment and pure energy projects in the Podlaskie province.

The actions under the I&E OP concerned mainly the construction or modernisation of the transport infrastructure (PLN 97bn out of PLN 107bn). The Mazowieckie province received the most support also under this programme. Provinces in the east of Poland received less than other provinces and fewer projects were completed. Unsatisfied needs in the area of transport still prevail in the region, limiting the potential for economic integration and convergence of the local economies in Eastern Poland. It is true, however, that there were substantial differences in the amount of financing channelled to the individual provinces, so also in certain provinces in the west of Poland the volume of investments in infrastructure was insufficient.

The average value of annual support ranged between around 1% of GDP in the more prosperous provinces to around 2% of GDP in the eastern provinces, which is consistent with the objectives of the cohesion policy to provide more support to the economically weaker regions. The intervention also covered only 1.7% of all businesses, so its impact was relatively low and the objectives fragmented. The output generated by the DSGE VESPA2 model shows that the average annual support at 1.2% GDP for the entire country in the intervention period increased GDP in each year by an average of 0.8% GDP.

The effectiveness of interventions addressed to the entrepreneurs was described in Section (2.4). The main barriers for the development of entrepreneurship (mainly SMEs, businesses the intervention was mainly addressed to) were (and still are): unstable social and economic situation, complicated legal regulations and high taxes, restricted access to external financing as well as cost-intensity and risk associated with innovating. The intervention mainly concerned the latter two areas, namely access to capital and supporting innovation. Most of the initiatives for the entrepreneurs were purposeful and well-defined, having been based on the previously identified needs. Support provided as part of the intervention also allowed entrepreneurs to limit the negative impact on their business of the financial crisis in 2007/2008. Initiatives involving directly granted support for purchasing equipment or designing a new product/service were more popular than instruments supporting innovation. Only when the funds allocated to the former were depleted did business owners apply for financing for the latter purpose.

Initiatives associated with developing export were also very popular, although relatively few businesses in Poland took advantage of this type of support in view of the small amount of funds made available overall. Discontinuous support (one-off payments) and insufficient subsidies that prevented full utilisation of their potential hindered effective execution of initiatives that were aimed at increasing export.

The amount allocated to R&D subsidies, compared to the needs, was relatively low and insufficient to encourage entrepreneurs to engage in extensive research and development initiatives.

As regards the types of support, non-repayable subsidies were the most popular, allowing to carry out more risky projects than those that would otherwise be financed with own resources. However, from the perspective of the Managing Authorities, this type of support does not guarantee that the initiatives are thought-out and well-designed.

The effects of intervention in the individual areas of competitiveness of the Polish economy are presented in Section (2.5): innovativeness, sectoral structure of support, internationalisation, employment and human resources development. The main macroeconomic effects of the intervention included temporary reduction in work productivity. This was caused by the fact that the previously unemployed entered the labour market,

whose productivity is lower. However, in the long term, the intervention will improve work productivity by around 0.5% in connection with the constructed infrastructure. The total factor productivity (TFP) will also increase slightly in the long term in view of the additional development opportunities created by the new infrastructure.

One of the most important effects of the intervention include construction and modernisation of infrastructure, primarily roads, railways and R&D facilities, whose deficiency had a very negative effect on economic growth, and supplying capital to selected groups of businesses. The greatest impact was recorded in the area of investments (in 2011–2015 by an average of 10%), especially public ones (by 20% on average in 2013–2015). Moreover, businesses permanently increased revenues (by 1.5%), which improved their financial standing.

Making the Polish economy more innovative was one of the main objectives of the intervention.. Expenses on innovation increased up to maximally 4% compared to the baseline scenario without EU funds. The direct support for enterprises contributed to higher expenses on innovation during years 2007-2013 and after 2019. The deadweight loss effect also occurred – the firms changed their investment plans in order to obtain as high as possible UE funds support. In the long run intervention has not changed the overall expenses on innovation in Poland. The most effective way of supporting R&D activities in long term (after 2015) was the construction of infrastructure. However, in the intervention period effects of direct support as well as modernization of infrastructure were comprable The effectiveness of the provided support was unfortunately limited to some extent by the barriers associated with excessive bureaucracy, lengthy procedures and evaluation of innovative projects. Innovation requires a different approach than supporting infrastructural projects and the above-mentioned issues may be a deterring factor for the potential innovators relying on EU funds. Fragmented actions and failing to focus efforts on specific objectives, coupled with the relatively low amount of support brought mediocre results on a national level. Despite the support for the cooperation between science and business, it is not maximally effective. There are no areas that are clearly-defined and identifiable by both parties where cooperation could be mutually beneficial.

The main beneficiaries of the intervention were from low or middle technology sector. This comes as a result mainly of the structure of the Polish economy. Such businesses constitute the most numerous group in Poland. However, there were more hi-tech businesses among the beneficiaries, than it would seem given their share in the economy overall, in line with the logic behind the intervention. However, in view of the limited number of such businesses, the impact on the macro level was insignificant. The intervention triggered the highest increase in added value in the public services sector. This is no surprise if you realise that it was this sector that benefited the most from the intervention (in accordance with the assumption of including both direct as well as infrastructural support). The provided support also reinforced the natural development processes in the individual provinces. In relative terms, the sectors which initially were the most developed were the most significant overall, which caused provinces to continue specialising in what constituted their comparative advantage.

An analysis with the macroeconomic model showed that the intervention reduced export by around 2% relative to the no-support scenario. This results from the higher prices on the domestic market and the appreciation of the Polish currency, which made producers more interested in selling on the market. Direct export-oriented actions, namely support for participation in fairs and exhibitions, had a favourable impact on the internationalisation of certain businesses (on the micro level). Apart from the slight increase in export activity among the beneficiaries, compared to the reference group, the described actions had little impact on the economy overall. The support was too limited in its amount and extent to make an impact on the entire economy, given its size. Nevertheless, beneficiaries were rather satisfied with the projects in this area. Furthermore, one could hardly expect any material effects, given that support was provided to SMEs – businesses which are only starting their export activity. Support in this area mainly made beneficiaries more interested in doing business on foreign markets. It was also important for the strategy of the enterprise to be in line with assumptions of the given project supporting export activity as well as the Export Development Plan. The results of a questionnaire survey confirm that enterprises which were the most in need of international expansion, were ultimately the most successful in this area. Entrepreneurs made suggestions to increase support and make it more frequent in order for the projects to become more effective.

Despite the fact that increasing employment was not the main purpose of intervention, changes in this respect had an important effect on the competitiveness of the economy. The increase in employment by 1% on average (and reduction in unemployment by 1%) in the intervention process resulted from demand-side factors (direct support) and subsequently from the impact of the new infrastructure at a later stage. The positive

impact on the labour market is confirmed by the results of the counterfactual analysis, which points to the high effectiveness and synergy of the intervention. The support allocated to the development of human capital and making private investments was relatively small compared to all expenses made in this area by businesses in Poland. This is explained by the relatively minor impact of the entire intervention in this field. Greater impact on employment was recorded in the more prosperous provinces than in the east of Poland. This mainly resulted from the structure of support. Eastern Poland received relatively more infrastructural support, which had less impact on employment than the direct support provided to businesses.

The main tool used in the intervention process that was intended to develop human resources were trainings organised as part of the HC OP, which were also auxiliary initiatives under the IE OP. The analyses that were carried out allowed to identify a process that negatively impacts the effectiveness of intervention. The problem was that training companies were first taking part in contests to have trainings subsidised, to only then look for potential customers. This was one of the causes of the mismatch between demand for and supply of training services as well as their low quality. This issue was resolved in the current 2014–2020 financial perspective. The division into two main groups of trainings is also a favourable development. The first group are highly specialised trainings, usually organised by large and innovative enterprises for its permanent employees, while the other group are basic trainings intended for people with low competence, the purpose of which is to enable them to return to the labour market or find a better paid job. The results of the questionnaire survey show that the competence level among employees is still rising (June 2017) thanks to the completed project in question. The trained personnel still work for their companies, make use of the skills they acquired and share knowledge with other employees. Trainings for the R&D sector employees also satisfied their needs but in many cases the courses contributed to improving soft skills but did not translate to reaching particular objectives, such as commercialising research or joint research projects. It may be somewhat concerning that despite the significant support in the area of human resources (in many provinces the EU funds represented over 10% of all expenses on trainings), the share of the population engaged in continuing education was lower in 2015 than at the start of the intervention and the expenses of private businesses on training remain much lower than in the more developed countries.

How the intervention translated to the increase in the number of new businesses is described in Section (2.6). The formation of new businesses triggered by the implemented initiatives is visible at the macroeconomic level (although the effects are not very pronounced). The effects are permanent (they persist after the end of the intervention), as most of the investments are in infrastructure. Better infrastructure means new businesses. The most businesses were created under actions 6.1, 6.2 and 8.2 of the HC OP, which involved direct support for starting new businesses. The businesses formed with the support of EU funds usually offer innovative products and services and play a part in forming relations between the academia and business, which is obviously in line with the assumptions of the programmes. Support was usually applied for by young people, first-time entrepreneurs.

The effectiveness of support (chapter 2.7) is another of the analysed areas, consisting in comparing the benefits of the support and the outlays. The DSGE VESPA2 model (macro approach) and the counterfactual analysis (micro approach) were used to monitor this parameter. The results of modelling show that in the provinces in the east of Poland direct support proved more effective, while the richer provinces benefited more from infrastructural support. In the case of the less developed provinces, support intended to enable businesses to start producing more innovative products is a priority. In the more prosperous provinces where human capital is relatively more developed, expanding infrastructure that all businesses can take advantage of is a relatively more effective solution. In the long term, out of the two options it is the investments in infrastructure that offer more benefits compared to the expenses. Long-term convergence was also analysed. Convergence is also slightly visible during the intervention, yet after completion of the process the GDP per capita coefficient of variation returns to the previous level. The convergence of economic development was the most prominent in Eastern Poland, yet the intervention had a moderate effect in terms of bridging developmental gaps.

Counterfactual analysis was used in the second approach to compare the net effects of intervention, defined as the increase in the value of economic ratios in connection with the subsidies, for every county (PL: *powiat*). The methodology is described in detail in the report and in the Annex. By segmenting the counties and selecting a few dozen macroeconomic factors for the analysis it was possible to identify the segment of counties and operational programme where the effectiveness was the greatest. Although net effects associated with individual ratios cannot be aggregated, a qualitative analysis of the obtained results shows that the support provided to the most economically underdeveloped counties proved the most effective, in line with the logic

behind the cohesion policy. The effectiveness of intervention, in accordance with the analysis, deteriorates as the economic development of the counties increases, reaching the lowest level in municipal counties (cities).

The degrees of complementarity and synergy of the actions taken as part of the intervention are described in chapter (2.8). The complementarity between them has been ensured already at the design stage, both between the funds (ERDF and ESF) as well as the management levels (central and regional programmes). The degree of complementarity of the intervention is viewed as positive both by the designer of the intervention as well as the beneficiaries. This is particularly visible in the case of entrepreneurs who are more experienced in applying for EU funds and who had extensive knowledge of the planned actions, which allowed to make them more effective. Sometimes the mutual cannibalisation of intervention was noted (e.g. IE PO and ROP), especially in the area of R&D, where the analysed actions overlapped in competitive instruments. However, this was not a common phenomenon.

The synergy effect was stronger in the case of experienced entrepreneurs with extensive knowledge of how to obtain EU funds, who skilfully incorporate the projects into the strategy of their business. The analysis showed that the degree complementarity and synergy of the intervention depended more on the skilful use of funds than on the available offer.

The consistency in terms of the programme of the intervention with the strategy documents at the local and EU level have been analysed in chapter (2.9). All of the analysed strategies are associated in terms of objectives and assumptions of the policies. There is also coherence at the operational programme level. In view of the convergent postulates of the analysed documents (the main objective is/was to improve the quality of life of the citizens thanks to the increasing competitiveness of the economy) it was impossible to separate the impact of the intervention on the individual strategic objectives.

A comprehensive analysis of the effectiveness of support provided to the businesses in the form of repayable and non-repayable instruments is presented in Section (2.10). The most obvious advantage of the non-repayable support for entrepreneurs is that they do not need to return the granted funds. Businesses can therefore carry out the project without risk unlike, e.g., in the case of a loan. This allows them to engage in innovative undertakings, which the business would not dare to venture into under normal circumstances. The flaw of this approach is the absence of economical motivation to generate a return on the investment, which may significantly reduce the productivity of the undertakings. Nevertheless, subsidies are the best method of supporting long-term innovative projects, where neither the end date nor the final outcome are possible to determine beforehand (e.g. research on a new drug or attempts at finding a new commercial use for a technical innovation).

Under the 2007–2013 cohesion policy, repayable instruments (including loans and short-term loans, guarantees, venture capital) represented only 2% of the entire allocation. The main advantages of repayable instruments are greater pressure on economic effectiveness of the project than in the case of non-repayable instruments (as the business will need to repay the received funds) as well as shorter and simpler application procedure. Repayable instruments also offer access to capital for businesses that have limited access to commercial financial services. Another advantage of repayable instruments is the revolving mechanism, which means that the funds remain available after drawing and repayment by the beneficiary. This will be particularly important after 2022, at which point the amount of EU funds for Poland will significantly decrease. The funds allocated to repayable instruments could be used in the future to mitigate the effects of limiting the availability of EU funds.

In view of the considerable differences between the two forms of financing, it is impossible to determine which one is better. The choice for a particular action should be analysed in detail and depends on the goals that are to be achieved. Specific alternatives, i.e. which methods of financing are better for which actions, are presented in the report in Section (2.10).

The remaining part of that section concerns the business environment institutions (BEI), whose main objective is the development of entrepreneurship in the SME sector. A fairly extensive yet regionally diverse network of such institutions operates in Poland. The greatest concentration of organizations supporting entrepreneurship is noted in the Silesia and the Mazowieckie province, whereas the fewest organizations operate in the Opolskie, Lubuskie and Świętokrzyskie provinces. In absolute terms, the most funds allocated to the development of the BEI under the 2007–2013 cohesion policy were assigned to the Mazowieckie, Małopolskie and Kujawsko-Pomorskie provinces. Business environment institutions based in the Opolskie and Zachodniopomorskie provinces received the least funds overall. In view of the considerable differences between the institutions, not only in terms of the form but also tasks and objectives, it is difficult to evaluate their effectiveness as a whole. The activity of the BEI also depends on the activity of the entrepreneurs and the demand for their services.

Based on the quantitative research and *desk research*, no clear correlations between the number and activity of the BEI and macroeconomic ratios at the regional level were identified. The diagnosed problems include insufficient awareness of the organizations supporting businesses of the entrepreneurs' needs. Nevertheless, good practices of cooperation with the BEI confirm their effectiveness.

To sum up, the intervention aimed at increasing competitiveness of the businesses and development of entrepreneurship mostly accomplished the objectives that were assumed for it. It is important to note that the intervention had a minor impact in terms of value (1.5% of GDP on average in each year). Most importantly, it was possible to construct infrastructure, which will increase the overall competitiveness of the entire economy in the long term. Improving the financial standing of Polish businesses was another success, in addition to increasing investments, both private as well as public. There were moderate successes in supporting innovation. Some of the beneficiaries became actual innovators, yet the vast majority only managed to improve their technology or streamlined the production processes. To ensure that the support for innovative projects is effective, it cannot involve lengthy procedures or excessive bureaucracy. This problem may be partially solved by relying more on flexible capital instruments such as venture capital.

Following the initial problems, support for export and development of human resources was aligned to the needs of the entrepreneurs. Initiatives under which businesses could pursue projects were mostly determined to be mutually coherent and complementary. This mainly resulted from the experience and choice of the appropriate actions by the beneficiaries, who managed to incorporate the pursued projects into the wider development strategy of their businesses.

Analysing the impact of the intervention under the cohesion policy, it is important to remember about the immanent contradiction between the development of innovativeness and economical cohesion across regions. The former requires concentration of the production factors and the most creative organizations in a very limited number of economic centres, and uniform dislocation of these resources around the country would be preferred under the latter. This suggests why the intervention did not cause noticeable convergence of the regions. One can hardly expect spectacular results if too many goals are attempted to be accomplished with fairly limited resources.

WYKAZ SKRÓTÓW

Skrót	Wytłumaczenie
B+R	Badania i Rozwój (ang. <i>R&D Research and Development</i>)
BAEL	Badanie Aktywności Ekonomicznej Ludności
BDL	Bank Danych Lokalnych – baza danych gospodarczo-społeczna prowadzona przez Główny Urząd Statystyczny
CATI	Metoda ilościowego zbierania informacji za pomocą ankiety przeprowadzonej drogą telefoniczną, wspomaganej komputerowo (ang. <i>Computer-Assisted Telephone Interview</i>)
CAWI	Metoda ilościowego zbierania informacji za pomocą ankiety przeprowadzonej drogą internetową (ang. <i>Computer-Assisted Web Interview</i>)
CGE	Modele równowagi ogólnej (ang. <i>Computable General Equilibrium</i>)
DSGE	Dynamiczne stochastyczne modele równowagi ogólnej (ang. <i>Dynamic Stochastic General Equilibrium</i>)
EFRR	Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego
EFS	Europejski Fundusz Społeczny
EFSI	Europejskie Fundusze Strukturalne i Inwestycyjne
GUS	Główny Urząd Statystyczny
IDI	Metoda jakościowego zbierania informacji za pomocą bezpośredniego indywidualnego wywiadu pogłębionego (ang. <i>Individual In-depth Interview</i>)
MR	Ministerstwo Rozwoju
MŚP	Zbiorcze określenie na sektor mikro, małych i średnich przedsiębiorstw
NBP	Narodowy Bank Polski
PO IG	Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka
PO KL	Program Operacyjny Kapitał Ludzki
PO RPW	Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej
RPO	Regionalny Program Operacyjny
RZL	Rozwój zasobów ludzkich
SFC2014	System zarządzania funduszami we Wspólnocie Europejskiej na lata 2014-2020
SL2014	Aplikacja główna centralnego systemu teleinformatycznego; jest systemem wspierającym realizację programów operacyjnych wdrażanych w ramach Funduszy Europejskich 2014-2020
SOPZ	Szczegółowy Opis Przedmiotu Zamówienia
SOR	Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju

Skrót	Wy tłumaczenie
Strategia Europa 2020	„EUROPA 2020 – Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu”
ZIT	Zintegrowane Inwestycje Terytorialne

Kod	Województwo
DSL	Dolnośląskie
KPM	Kujawsko-pomorskie
LBL	Lubelskie
LUB	Lubuskie
LDZ	Łódzkie
MLP	Małopolskie
MAZ	Mazowieckie
OPO	Opolskie
PDK	Podkarpackie
PDL	Podlaskie
POM	Pomorskie
SLA	Śląskie
SWK	Świętokrzyskie
WMZ	Warmińsko-mazurskie
WKP	Wielkopolskie
ZPM	Zachodniopomorskie

1. WPROWADZENIE

1.1 OPIS PRZEDMIOTU

Celem przeprowadzonego badania ewaluacyjnego była **ocena efektów interwencji publicznych ukierunkowanych na wzrost konkurencyjności i rozwój przedsiębiorstw w Polsce zrealizowanych w ramach polityki spójności 2007-2013** (ocena realizacji celu nr 4 NSRO 2007-2013), w ramach następujących programów operacyjnych:

- Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka (Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego),
- Program Operacyjny Kapitał Ludzki (Europejski Fundusz Społeczny),
- Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej (EFRR),
- 16 Regionalnych Programów Operacyjnych (EFRR).

Dodatkowo przeprowadzona diagnoza zjawiska miała umożliwić wprowadzenie ewentualnych zmian (w tym realokacji środków) w ramach polityki spójności 2014-2020 oraz planowanie i programowanie założeń polityki spójności 2020+.

1.2 CELE I ZAŁOŻENIA BADANIA

Badanie ewaluacyjne zostało przeprowadzone w okresie styczeń – lipiec 2017r. na zlecenie Ministerstwa Rozwoju przez WiseEuropa – Fundacja Warszawski Instytut Studiów Ekonomicznych i Europejskich.

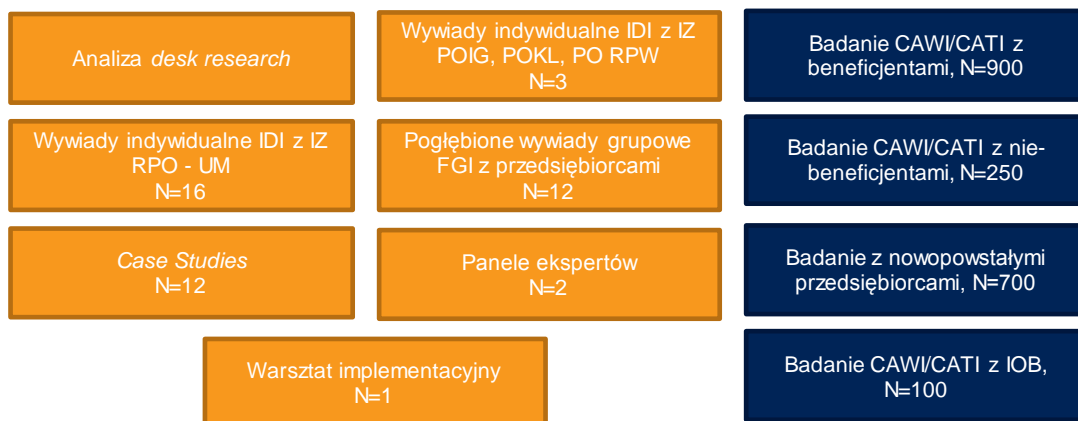
Zostało przeprowadzone w czterech zasadniczych krokach:

1. **Odtworzenie logiki interwencji** z wykorzystaniem podejścia ewaluacji wspieranej teorią;
2. **Pomiar efektów interwencji** na poziomie mikro oraz makro;
3. **Interpretacja i weryfikacja** otrzymanych wyników;
4. **Wnioskowanie i przygotowanie rekomendacji.**

Zgodnie z zasadą triangulacji, studium badawcze przeprowadzono z wykorzystaniem wielu metod i technik badawczych (Schemat 1.).

Schemat 1. Metody/techniki zbierania/analizy danych zastosowane w badaniu

Metody zbierania danych wykorzystane w badaniu:



Metody analizy danych wykorzystane w badaniu:



Źródło: Opracowanie własne WiseEuropa

Do analizy wybrano interwencje mające na celu poprawę konkurencyjności przedsiębiorstw oraz wzrost przedsiębiorczości w ujęciu całościowym, tj. działania, które bezpośrednio nakierowane zostały na poprawę ww. wskaźników, jak i działania, które w sposób pośredni oddziaływały na przedsiębiorstwa (poprzez tworzenie odpowiedniej infrastruktury – ICT, transportowej lub społecznej). Klasyfikacja działań została przeprowadzona w oparciu o kategorie interwencji. Pełna lista działań wybranych do analizy znajduje się w aneksie.

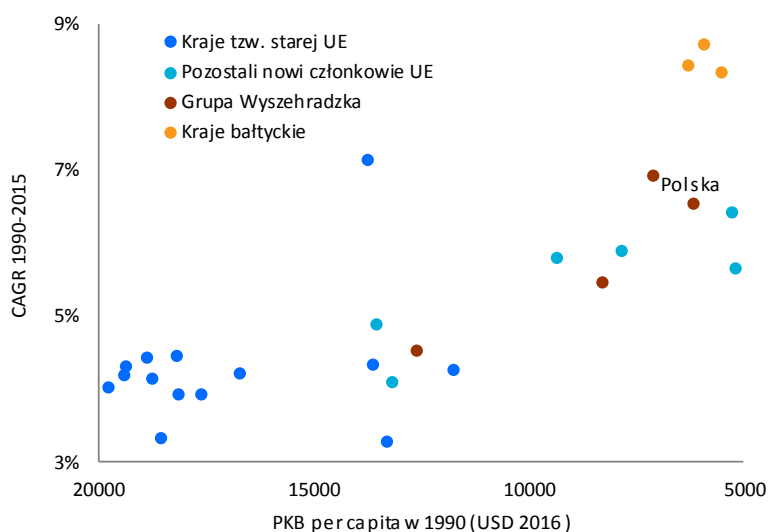
1.3 MAKROEKONOMICZNY KONTEKST WDRAŻANIA INTERWENCJI ZE SZCZEGÓLNYM UWZGLĘDNIENIEM SEKTORA PRZEDSIĘBIORSTW

1.3.1 ROZWÓJ GOSPODARCZY POLSKI W LATACH 1990 – 2016

Minione 25 lat było dla Polski okresem dynamicznego rozwoju gospodarki i stopniowego zmniejszania dystansu wobec państw Europy Zachodniej. Wzrost umożliwiła transformacja gospodarcza, objawiająca się liberalizacją wymiany handlowej i prywatyzacją firm państwowych. Polska była państwem, któremu najszybciej spośród państw postsocjalistycznych udało się dokonać przejścia z gospodarki centralnie planowanej do wolnorynkowej. Uwolnienie niewykorzystywanych wcześniej potencjałów przedsiębiorczości było czynnikiem stymulującym inwestycje w najbardziej produktywne segmenty gospodarki i w konsekwencji doprowadziło do efektywnej realokacji zasobów między przedsiębiorstwami i gałęziami gospodarki, a co za tym idzie – wzrostu produktywności.

Pozostałe kraje Europy Środkowo-Wschodniej, mimo, że później niż Polska rozpoczęły proces transformacji gospodarczej, finalnie osiągnęły zbliżone do Polski wyniki ekonomiczne. Najwyższą dynamikę rozwoju odnotowano dla państw bałtyckich, których gospodarki rosły o ponad 8% rocznie na przestrzeni lat 1990 – 2015. Dla Polski, przodującej, wraz ze Słowacją, w Grupie Wyszehradzkiej, analogiczna wartość wyniosła ok. 6% rocznie. Pod względem tempa wzrostu postsocjalistyczne państwa znacznie wyprzedziły kraje tzw. „starej piętnastki”, które rozwijały się w tym okresie nie szybciej niż 3-4% na rok. Pozwoliło to na znaczne zmniejszenie przepaści dzielącej kraje Europy Środkowo – Wschodniej i wysoko rozwinięte gospodarki z USA i Europą Zachodnią na czele.

Wykres 1. Wzrost PKB per capita w PPP w krajach UE28 w latach 1990-2015¹



Źródło: Opracowanie własne WiseEuropa na podstawie danych Banku Światowego

Podobny schemat „doganiania” zamożniejszych państw zaobserwowano również w innych regionach świata. Po pierwszej fazie dynamicznego wzrostu gospodarczego następuje stopniowe spowolnienie tempa rozwoju, wraz z tym jak relatywny poziom zamożności zbliża się do punktu równowagi zależnego od instytucjonalnych i strukturalnych cech danej gospodarki. Osiągnięcie wysokiego poziomu rozwoju uwarunkowane jest podnoszeniem jakości instytucji publicznych i stanowionego prawa (*institutional upgrading*) oraz modernizacji przemysłowej (*industrial upgrading*).

W niektórych krajach jednakże nie udaje się w dłuższej perspektywie utrzymać trendu podnoszenia jakości instytucjonalnej i po początkowym okresie intensywnego rozwoju dynamika wzrostu gospodarczego gwałtownie spada. Zjawisko to, określane mianem „pułapki średniego dochodu” obserwuje się zazwyczaj, gdy poziom PKB per capita danego kraju zbliża się do wartości odpowiadającej ok. 50%-60% USA. Pułapka średniego

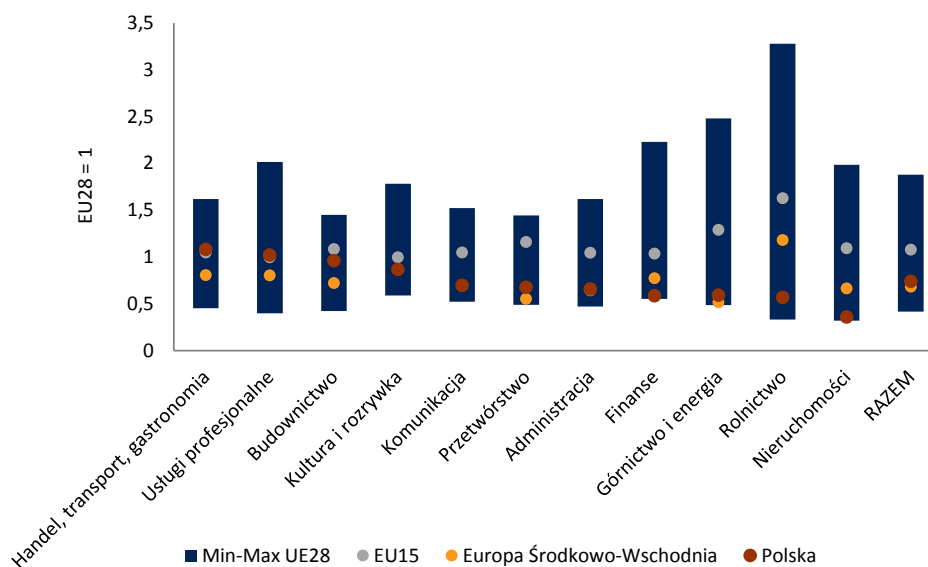
¹CAGR (lewa oś wykresu) - skumulowany roczny wskaźnik wzrostu (ang. *Compound Annual Growth Rate*)

dochodu dotknęła między innymi Portugalię, Grecję czy Chile. Aby Polska zdołała się przed nią uchronić konieczne jest wykształcenie nowych przewag konkurencyjnych oraz zdolności do stopniowej adaptacji wzorców państw rozwiniętych w zgodzie ze zmieniającymi się potrzebami lokalnego systemu gospodarczego.

Jak już wspomniano powyżej, dynamiczny rozwój gospodarki Polski możliwy był dzięki efektywnej realokacji zasobów pracy i kapitału z mniej do bardziej produktywnych gałęzi oraz wzrost produktywności czynników w ramach poszczególnych sektorów. Sztandarowym przykładem tutaj jest realokacja zasobów z rolnictwa i przemysłu ciężkiego do rozwijającego się sektora usługowego (Mitra, Murayev, Schaffer 2014). Skala wzrostu bazująca na realokacji jest jednak ograniczona, a do podtrzymywania dynamiki produktywności w skali makro niezbędne jest zwiększanie efektywności wykorzystania posiadanych zasobów oraz wytwarzanie nowych. Dalszy wzrost gospodarczy zależeć będzie więc od postępu technologicznego w ramach poszczególnych sektorów, a w dalszej perspektywie także od wewnętrznej innowacyjności.

Obecnie produktywność polskiej gospodarki liczona w parytecie siły nabywczej kształtuje się na poziomie 73% średniej unijnej, jednak różnice między poszczególnymi sektorami zawierają się w przedziale 36-108%. Najlepiej dla Polski pod tym względem wypadają sektory handlu, transportu i gastronomii, w których produktywność przewyższa średnią dla UE, natomiast gorzej – sektor przetwórstwa przemysłowego, którego produktywność jest niemal dwukrotnie mniejsza. Pozytywnym aspektem jest fakt, że to właśnie przemysł jest sektorem, w którym przyrosty wydajności wynikłe z postępu technologicznego są największe (Gordon 2012). Pozwoli to utrzymać tempo wzrostu polskiej gospodarki na poziomie ok. 3,0-3,5% rocznie przez następnych 15 lat i w konsekwencji osiągnąć poziom ok. 85-90% PKB per capita UE-28 (wg parytetu siły nabywczej) w perspektywie 2030 roku.

Wykres 2. Produktywność pracy w sektorach w 2015 roku (wg PPS)



Źródło: Opracowanie własne WiseEuropa na podstawie danych Eurostatu

Niezwykle istotną rolę w aktywizacji gospodarczej pełni działalność przedsiębiorstw. Szczególnie w latach transformacji gospodarczej rozwój przedsiębiorczości był kluczowym czynnikiem wzrostu gospodarczego. Naturalna konkurencja między przedsiębiorcami, będąca efektem gospodarki wolnorynkowej, umożliwiła efektywną alokację zasobów, co przyspieszyło wzrost gospodarczy kraju. Powstawanie podmiotów gospodarczych wpływa na rozwój postaw przedsiębiorczych, jakże istotnych, szczególnie w kraju rozwijającym się. Zgodnie z teorią Schumpetera przedsiębiorczość jest ściśle powiązana z innowacyjnością – przedsiębiorca wprowadza innowacje w poszukiwaniu nadzwyczajnego zysku, na czym zyskuje cała gospodarka. Prowadzi to bowiem do mobilizacji zasobów inwestycyjnych, która pozwala wprowadzić gospodarkę na wyższy poziom rozwoju (Schumpeter 2013).

Szczególną rolę przypisuje się małym i średnim przedsiębiorstwom, których znaczenie zaczęto doceniać w latach 70-tych XX wieku. Wtedy to zauważono, że w rzeczywistości to małe podmioty są fundamentem stabilnego rozwoju gospodarczego, elastycznie przystosowując się do zmieniających się potrzeb konsumentów i

zapełniając nisze rynkowe, zyskując pod tym względem przewagę nad dużymi koncernami. Firmy z sektora MŚP stanowią zdecydowaną większość przedsiębiorstw w Polsce w znacznym stopniu przyczyniając się do tworzenia PKB i stwarzając liczne miejsca pracy.

Zagadnienia związane z konkurencyjnością przedsiębiorstw i jej wpływem na rozwój gospodarczy Polski opisane są szerzej w kolejnym podrozdziale.

1.3.2 KONKURENCYJNOŚĆ PRZEDSIĘBIORSTW I ROZWÓJ PRZEDSIĘBIORCZOŚCI W POLSCE

Konkurencyjność firm i rozwój przedsiębiorczości stanowią jeden z kluczowych filarów współczesnych teorii wzrostu gospodarczego. Pojęcia te mają swoją dobrze zakorzoną w literaturze wykładnię. Tak jak konkurencyjność znaczy więcej niż konkurowanie firm między sobą, tak i przedsiębiorczości nie mierzymy samą tylko liczbą zakładanych firm. Poprzez konkurencyjność przedsiębiorstw rozumie się (WEF 1994) ich zdolność do tworzenia bogactwa większego niż konkurenci na rynku światowym. Owa zdolność jest rezultatem skutecznego przekształcania zasobów, a więc wysokiej produktywności oraz oferowania wysoce pożądanego produktów, które mało kto inny jest w stanie wytworzyć, a więc wysokiej innowacyjności. Konkurencyjne przedsiębiorstwo można zatem poznać po wysokiej wartości dodanej, jaką udaje mu się uzyskać w drodze wymiany na rynku krajowym lub (szczególnie istotne dla krajów o słabiej rozwiniętych rynkach wewnętrznych) międzynarodowym.

Przedsiębiorczość jest ważnym dla długookresowego rozwoju dopełnieniem konkurencyjności, ponieważ składają się na nią identyfikacja i eksploatacja szans wprowadzenia nowych produktów i nowych usług oraz nowych sposobów organizowania procesów biznesowych, nowych rynków czy nowych surowców (Shane 2003). Prawdziwe nowe działanie trudno jest zaś wprowadzić w już istniejącej firmie między innymi ze względu na różny stosunek do podejmowania ryzyka w małych i dużych organizacjach. Stąd przyjazna rozwojowi gospodarczemu gospodarka rynkowa powinna nie tylko charakteryzować się produktywnymi i innowacyjnymi (na swój sposób) liderami, ale powinno być również miejsce dla graczy gotowych podważyć istniejący status quo.

Wysoka produktywność, innowacyjność i przedsiębiorczość poprzez generowaną wysoką wartość dodaną przekładają się na wzrost gospodarczy i wzrost dochodów ludności. Dlatego też wzmacnianie konkurencyjności i przedsiębiorczości ważne jest, gdy kraj nie chce zatrzymać się w swoim rozwoju, na przykład wpadając w tzw. pułapkę średniego dochodu. Na poziomie przedsiębiorstw problem ten przyjmuje często postać „pułapki średniego produktu”, czyli ulokowania firm na niskiej pozycji w globalnych łańcuchach wartości, która sama w sobie utrzymuje ich peryferyjny charakter. Niska wartość dodana nie pozwala bowiem na odpowiedni poziom inwestycji w badania i rozwój, utrudniając firmom przebrnięcie się i poprawę pozycji konkurencyjnej (Chirot 1986).

Wyrwanie się z pułapki średniego produktu tylko w oparciu o oddolną inicjatywę może być trudne ze względu na różne niedoskonałości rynku, z którymi prywatny sektor, zwłaszcza działając w niesprzyjającym środowisku, nie jest w stanie sobie poradzić. Należą do nich zwłaszcza niedoskonałości koordynacji (*coordination failures*) i demonstracji (*demonstration failures*). Te pierwsze wynikają z tego, że opłacalność niektórych procesów ekonomicznych, zwłaszcza tych zaawansowanych technicznie, wymaga długich łańcuchów dostaw i tym samym wielu naraz funkcjonujących przedsiębiorstw. Rozpoczęcie działalności w nierozwijanej branży wiąże się z dużym ryzykiem, ale przynosi gospodarce potencjalnie duże korzyści związane z zasygnalizowaniem innym przedsiębiorcom możliwości osiągnięcia zysku, przeszkoleniem kadry (*learning by doing*), itp. Bukowski et al. (2014) zwracają uwagę, że różne dostrzeganie problemów koordynacji i demonstracji może być powodem zróżnicowanego sukcesu krajów Europy Środkowej w przyciąganiu inwestycji zagranicznych. W tych z nich, w których zdołały zakorzenić się sektory danego typu (np. przemysł motoryzacyjny) dysponują przewagą w przyciąganiu kolejnych inwestycji z danej branży. W długim okresie prowadzi to do geograficznego klastrowania się poszczególnych branż przemysłowych i usługowych, co potencjalnie może przełożyć się na zróżnicowanie poziomu relatywnej zamożności.

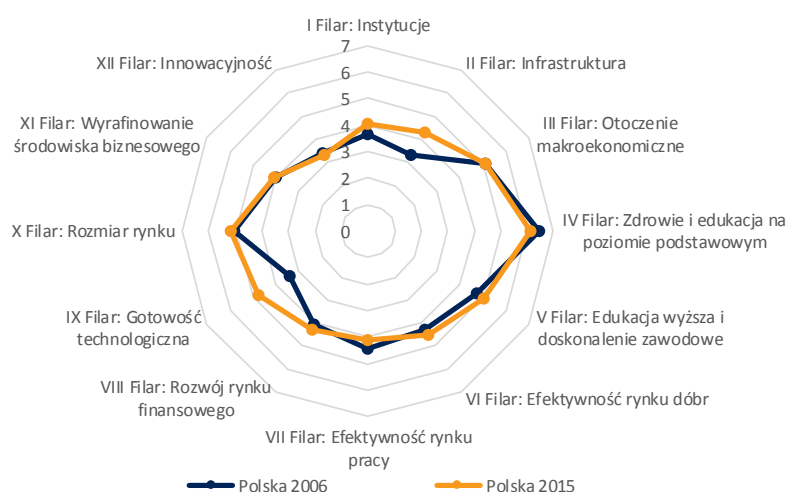
Z tego powodu w Strategii Lizbońskiej, a w Polsce w Narodowych Strategicznych Ramach Odniesienia wsparcie dla przedsiębiorstw znalazło istotne miejsce w celu polityki spójności zapisanym jako „Podniesienie konkurencyjności i innowacyjności przedsiębiorstw, w tym szczególnie sektora wytwórczego o wysokiej wartości dodanej oraz rozwój sektora usług”. Ten kierunek myślenia podtrzymuje i rozwija projektowany główny dokument strategii gospodarczej, czyli Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, przede wszystkim w obszarach „Rozwój innowacyjnych firm” oraz „Małe i Średnie Przedsiębiorstwa”. Dostrzegana przez autorów SOR potrzeba kontynuacji działań wsparcia przedsiębiorstw wzmacnia potrzebę weryfikacji dotychczas

prowadzonych działań. Biorąc pod uwagę złożoność problemu (niedoskonałość rynku musi być zestawiona z niedoskonałością instrumentów stosowanych przez państwo) konieczna jest więc kompleksowa ewaluacja obejmująca wszystkie etapy związane z wdrażaniem polityki spójności. Punktem wyjściowym jest pytanie czy państwo dobrze zidentyfikowało istniejący problem, czy defekty rynku i ich wpływ na konkurencyjność przedsiębiorstw zostały prawidłowo zdiagnozowane. Kolejnym krokiem jest ocena doboru zastosowanego przez państwo instrumentu oraz oszacowanie kosztów zewnętrznych związanych z jego wdrożeniem. Końcowym etapem jest ewaluacja skuteczności wdrożonych interwencji, celem zbadania czy podjęte działania przyczyniły się do poprawy konkurencyjności istniejących przedsiębiorstw oraz czy wpłynęły pozytywnie na powstawanie i przeżywalność nowych firm.

Jednym z interesujących mierników pozycji konkurencyjnej Polski jest opracowany przez Światowe Forum Ekonomiczne Global Competitiveness Index (GCI). W publikowanych corocznie raportach zawarty jest nie tylko wspomniany indeks, lecz również analiza trendów światowych, kształtujących konkurencyjność gospodarek. Sam wskaźnik uwzględnia ponad 100 zmiennych, zagregowanych w 12 filarach, przedstawiających poszczególne obszary konkurencyjności. Zamysłem indeksu jest skwantyfikowanie wszelkich możliwych czynników, które mogą wpływać na konkurencyjność. Stąd też znaczna część danych nie pochodzi z urzędów statystycznych, a bezpośrednio od ekspertów, którzy w swoich ocenach uwzględnili nie tylko widoczny wpływ nominalnego nasilenia mierzonych zjawisk, ale też ukryty na pierwszy rzut oka składnik jakościowy (opinia ekspercka). Warto zwrócić uwagę, że utrzymanie takiej samej oceny danego filaru lub wskaźnika nie musi oznaczać brak jakichkolwiek zmian w tym zakresie. Eksperti przy ocenie danego zjawiska czy instytucji biorą pod uwagę światowe trendy. Ocena ekspercka nie jest więc absolutna, lecz subiektywna w odniesieniu do innych krajów jak i lat publikacji raportu. Otrzymywanie takich samych ocen oznacza więc rozwój w danej dziedzinie równy przeciętnemu na świecie. Wyższe oceny świadczą o poprawie sytuacji w danym obszarze w tempie szybszym niż międzynarodowi konkurenci.

Na poniższym wykresie (Wykres 3.) widoczne jest porównanie pozycji konkurencyjności w Polsce w latach 2006 i 2015. Analizując wartość łącznego wskaźnika dla Polski, poprawił się on między 2006 a 2015 z 4,4 i 45. miejsca na świecie do 4,5 i 41. miejsca na świecie. Największa poprawa została odnotowana w zakresie infrastruktury i gotowości technologicznej. Poprawa w kategorii infrastruktura była spowodowana inwestycjami infrastrukturalnymi, finansowanymi w głównej mierze właśnie ze środków polityki spójności. Jednak pomimo wzrostu w tej kategorii Polska nadal pozostaje daleko od światowej czołówki – 56 miejsce na świecie. Następny znaczący postęp dokonał się w zakresie czynników opisywanych przez IX Filar: Gotowość technologiczna. Opisuje on głównie dostępność najnowszych technologii, zagraniczne inwestycje bezpośrednie wraz z transferem wiedzy, absorpcję innowacji przez firmy czy dostępność Internetu. Warto jednak zauważyć, że pomimo znaczącego wzrostu (z 3,5 do 4,8.) dostępności najnowszych technologii pozostajemy daleko w tyle za światowymi liderami, gdyż zajmujemy w tym aspekcie dopiero 68. miejsce na świecie. Powstawanie nowych technologii wiąże się w Polsce przede wszystkim z napływem kapitału zagranicznego i płynących razem z nim metod produkcji. Autorzy rankingu podkreślają relatywnie niską innowacyjność, jak i słabe wyrafinowanie środowiska biznesowego polskiej gospodarki. Przyczynami takiego stanu rzeczy jest niskie zainteresowanie polskich przedsiębiorców badaniami i rozwojem, relatywnie niski poziom rozwoju gospodarczego, nieefektywna współpraca biznesu z szeroko pojętą nauką (Światowe Forum Ekonomiczne 2016).

Wykres 3. Porównanie wartości ocen poszczególnych filarów GCI w 2006 i 2015



Źródło: Opracowanie własne WiseEuropa.

2. OPIS WYNIKÓW BADANIA

2.1 ANALIZA REALIZACJI CELU STRATEGICZNEGO NSRO

Głównym dokumentem określającym cele polityki spójności w latach 2007-2013 prowadzonej na terenie Polski były Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia (druga nazwa: Narodowa Strategia Spójności). Celem strategicznym było: „tworzenie warunków dla wzrostu konkurencyjności gospodarki opartej na wiedzy i przedsiębiorczości zapewniającej wzrost zatrudnienia oraz wzrost poziomu spójności społecznej, gospodarczej i przestrzennej.” Na realizację NSRO przeznaczono łącznie około 86,5 mld euro. Dla przeprowadzanego przez nas badania największe znaczenie mają dwa cele szczegółowe (pogrubione):

1. Poprawa jakości funkcjonowania instytucji publicznych oraz rozbudowa mechanizmów partnerstwa,
2. Poprawa jakości kapitału ludzkiego i zwiększenie spójności społecznej,
- 3. Budowa i modernizacja infrastruktury technicznej i społecznej mającej podstawowe znaczenie dla wzrostu konkurencyjności Polski.**
- 4. Podniesienie konkurencyjności i innowacyjności przedsiębiorstw, w tym szczególnie sektora wytwórczego o wysokiej wartości dodanej, oraz rozwój sektora usług.**
5. Wzrost konkurencyjności polskich regionów i przeciwdziałanie ich marginalizacji społecznej, gospodarczej i przestrzennej,
6. Wyrównywanie szans rozwojowych i wspomaganie zmian strukturalnych na obszarach wiejskich.

Analiza celu 4. ma największe znaczenie dla wyciągnięcia poprawnych wniosków mogących służyć do opracowania rekomendacji z tego badania jednak warto uwzględnić, że realizacja celu 3. również w długim terminie służyła podniesieniu konkurencyjności. Niestety część wskaźników mających służyć ocenie realizacji celu strategicznego jak i celów szczegółowych NSRO nie było dostępnych dla całego badanego okresu.

Stopień realizacji głównych wskaźników określających poziom wykonania celu strategicznego przedstawia Tabela 1.

Tabela 1. Wskaźniki realizacji celu strategicznego NSRO

Wskaźniki	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Zakładana wartość w 2013 r.	Procentowa realizacja celu w 2013**	
Średnie roczne tempo wzrostu PKB (%)	7,2	3,9	2,6	3,7	4,8	1,8	1,7	3,4	3,8	5,2	60%*	↓
PKB na 1 mieszkańca w PPS (UE25=100)	53	54	58	60	63					65,0		
PKB na 1 mieszkańca w PPS (UE27=100)	53	54	59	62	64	66	67	68	69		103%	↑
Struktura pracujących wg sektorów gospodarki (%):												
z tego: sektor I	14,8	14,0	13,3	13,1	12,9	12,6	12	11,5	11,6	12,0	100%	=
z tego: sektor II	30,7	31,9	31,1	30,3	30,7	30,4	30,5	30,5	30,3	26,0	117%	↑
z tego: sektor III	54,5	54,1	55,6	56,6	56,4	57	57,5	58	57,9	62,0	93%	↓
Wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 15-64 lata	57	59,2	59,3	58,9	59,3	59,7	60	61,7	62,9	60,0	100%	=
z tego: kobiety	50,6	52,4	52,8	52,6	52,7	53,1	53,4	55,2	56,6	56,5	94%	↓
z tego: mężczyźni	63,6	66,3	66,1	65,3	66	66,3	66,6	68,2	69,2	63,5	105%	↑
Wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 55-64 lata	29,7	31,6	32,3	34,1	36,9	38,7	40,6	42,5	44,3	35,0	116%	↑
z tego: kobiety	19,4	20,7	21,9	24,2	27,2	29,2	31	32,9	35,5	28,0	111%	↑
z tego: mężczyźni	41,4	44,0	44,3	45,2	47,8	49,3	51,3	53,1	54,1	45,0	114%	↑
Energochłonność finalna gospodarki (kgoe/euro, w cenach stałych z 2000 r.)	0,242	0,237	0,229	0,239	0,223	0,217	0,210	0,198	0,192	0,22	95%	↑
Średnia stopa inwestycji (%)	21,9	22,6	21,1	19,8	20,3	19,4	18,8	19,8	20,1	24,0	78%	↓
Wydajność pracy na 1 pracującego (UE25=100)	60,1	60,4	63,4	65,4	66,9					75,0		
Wydajność pracy na 1 pracującego (UE27=100)	62,1	62,3	65,4	70,0	71,9	73,6	74,3	73,8	74,2		99%	=
Roczny napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ) w mld USD	23,7	15,0	13,0	13,9	20,6	6,1	2,9	14,3	13,4	10,0	29%	↓
Liczba nowo utworzonych miejsc pracy (w tys.)	639,2	490,6	521,6	609,3	580,4	465,0	502,4	614,8	595,8	3500	108%	↑

Źródło: Sprawozdanie z realizacji w 2014 r. Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia na lata 2007-2013

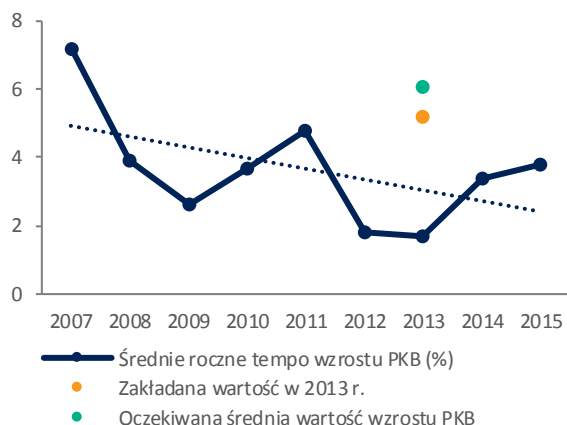
UWAGI: Dane dotyczące PKB i inwestycji są podane według metodologii ESA2010. W związku ze zmianą metodologii BAEL w 2012 wskaźniki dotyczące rynku pracy są przerwane. Do 2009 roku stosowana jest stara metodologia, od 2010 nowa. Ze względu na ten fakt dane te nie są całkowicie ze sobą porównywalne. Ze względu na przerwane szeregi dla PKB na mieszkańca w odniesieniu do UE25 jak i wydajności pracy założone cele zostały porównane ze wskaźnikami odnoszącymi się do średniej UE27.

* obliczone jako iloraz średniej rzeczywistej i oczekiwanej stopy wzrostu PKB

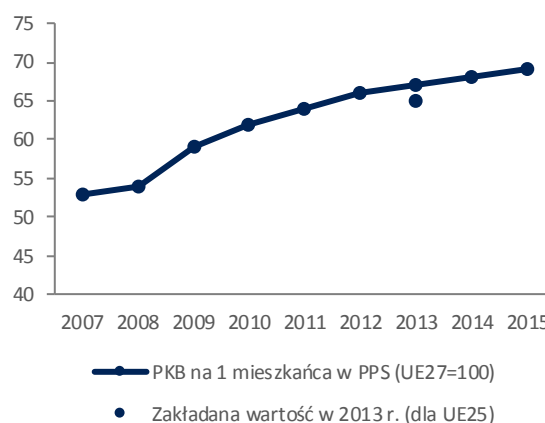
** procentowa realizacja celu jest wartością czysto techniczną służącą względnemu porównywaniu rzeczywistej i oczekiwanej wartości wskaźnika. Nie można porównywać między wskaźnikami.

Najprostszym wskaźnikiem służącym ocenie rozwoju gospodarczego jest długookresowe tempo wzrostu PKB (Wykres 4.). Założone w NSRO tempo wzrostu w 2013 równe 5,2% jak i oczekiwana średnia za okres 2007-2013 równa 6,1% nie zostały osiągnięte. Średni wzrost PKB wynosił w tym okresie tylko 3,7%. Należy jednak wziąć pod uwagę wpływ globalnego kryzysu finansowego. Osiągnięty został natomiast cel podniesienia poziomu PKB na mieszkańca w ujęciu relatywnym – do średniej UE27 – zakładano 65%, a osiągnięto 67% (Wykres 5.). Świadczy to o szybszym tempie wzrostu gospodarczego Polski w porównaniu do krajów UE jak i o zachodzeniu procesu konwergencji. Pomimo to, szybszy niż założony proces doganiania wyniku w większym stopniu ze słabości pozostałych krajów Unii Europejskiej, a nie z wysokiego tempa wzrostu PKB w Polsce.

Wykres 4. Roczne tempo wzrostu PKB



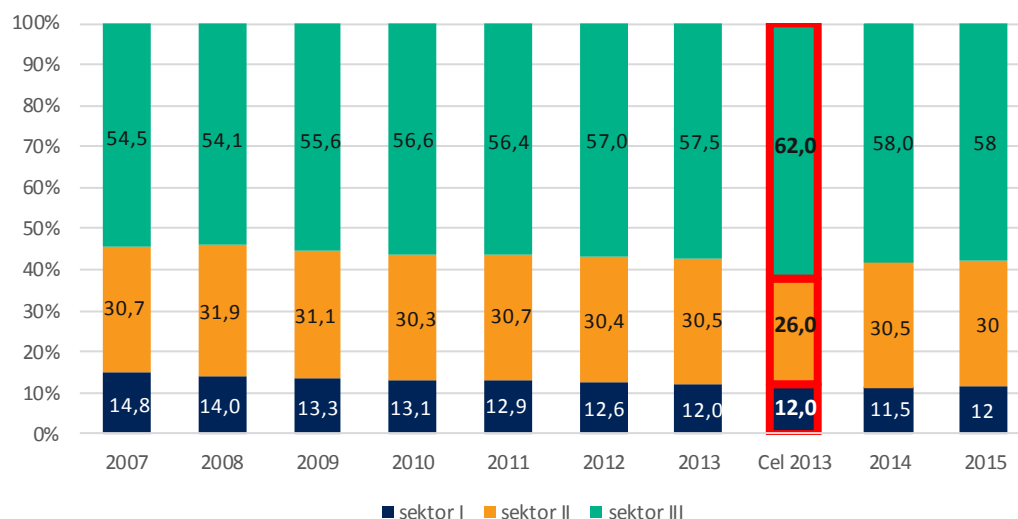
Wykres 5. Poziom PKB na mieszkańca w PPS w odniesieniu do średniej UE27



Źródło: Opracowanie własne WiseEuropa na podstawie Sprawozdania z realizacji w 2014 r. Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia na lata 2007-2013

W trakcie realizacji NSRO zmiany zachodziły w strukturze zatrudnienia według sektorów. Cel dotyczący zmniejszenia zatrudnienia w rolnictwie został osiągnięty. Natomiast zatrudnionych w przemyśle było o 4,5 punktów procentowych więcej, a w usługach o 4,5 procent mniej niż oczekiwano. Zmiana nie zaszła tak szybko jak było to oczekiwane w strategii (Wykres 6.).

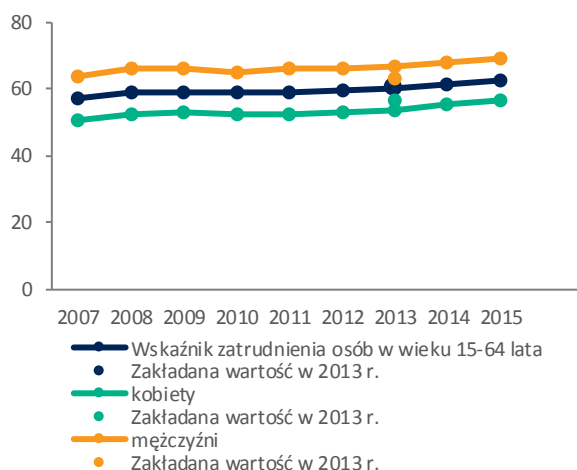
Wykres 6. Struktura zatrudnienia według głównych sektorów



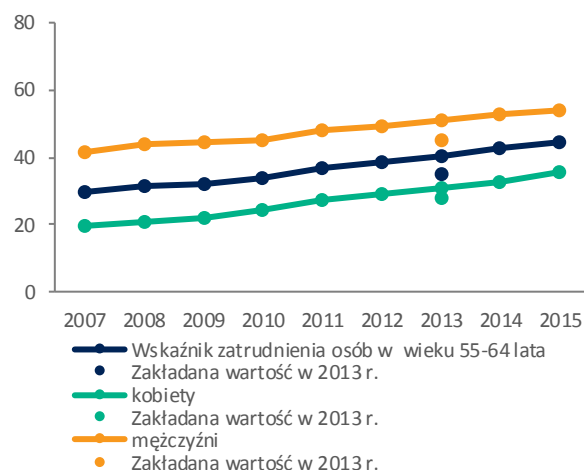
Źródło: Opracowanie własne WiseEuropa na podstawie Sprawozdania z realizacji w 2014 r. Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia na lata 2007-2013.

Wskaźnik zatrudnienia osób w wieku produkcyjnym wzrósł między rokiem 2007 a 2013 z 57% do 60% co oznacza realizację celu ustalonego właśnie na poziomie 60% (Wykres 7.). Zatrudnienie kobiet było nieznacznie niższe, a mężczyzn nieznacznie wyższe niż oczekiwano. Uwzględniając fakt, że Polska jest krajem UE o jednym z najniższych wskaźników zatrudnienia poprawa ta nie zmienia fundamentalnie problemu niskiego poziomu zatrudnienia w Polsce. Znacząca poprawa dokonana się w warunkach zatrudnienia osób starszych. Nastąpił tutaj wzrost z 30% do 41% przy założonym celu na poziomie 35% (Wykres 8.). Polska, pod tym względem, plasuje się pod koniec stawki krajów Unii Europejskiej.

Wykres 7. Wskaźnik zatrudnienia osób w wieku produkcyjnym (15-64 lat)



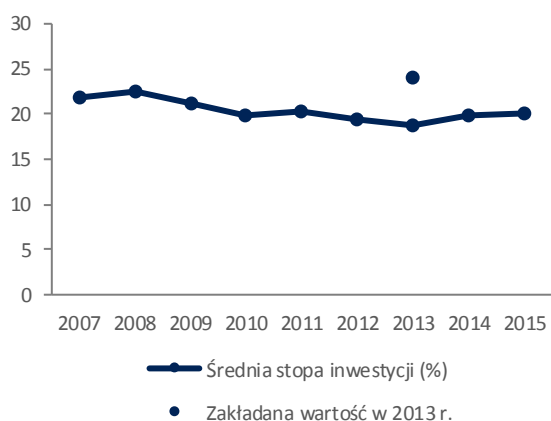
Wykres 8. Wskaźnik zatrudnienia osób starszych (55-64 lat)



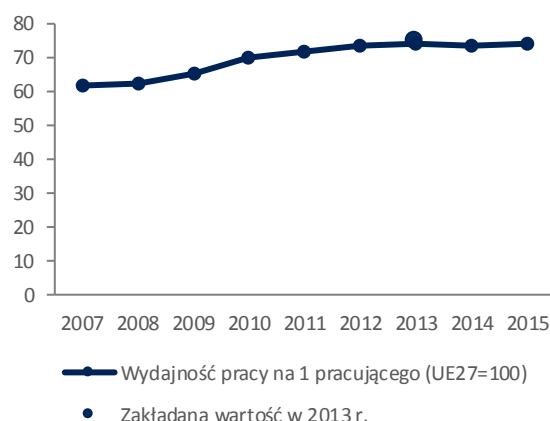
Źródło: Opracowanie własne WiseEuropa na podstawie Sprawozdania z realizacji w 2014 r. Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia na lata 2007-2013.

Stopa inwestycji brutto w gospodarce w latach 2007-2013 spadła z 22% do 19% (Wykres 9.). Oznacza to niezrealizowanie celu podniesienia jej do 24,5% do roku 2013. Wydajność pracy rosła w Polsce w danym okresie szybciej niż w pozostałych krajach Unii (Wykres 10.). Został również osiągnięty cel równy 75%.

Wykres 9. Średnia stopa inwestycji



Wykres 10. Wydajność pracy na 1 pracującego w odniesieniu do UE27



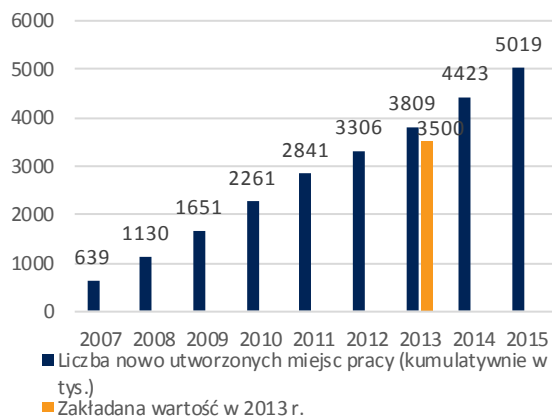
Źródło: Opracowanie własne WiseEuropa na podstawie Sprawozdania z realizacji w 2014 r. Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia na lata 2007-2013.

Napływ inwestycji zagranicznych liczonych w miliardach dolarów spadł między rokiem 2007 a 2013 z 24 do 3 miliardów. Tak drastyczny spadek nie oznacza pogorszenia atrakcyjności biznesowej naszego kraju lecz jest przede wszystkim wynikiem kryzysu finansowego i związanym z nim zmniejszeniem zainteresowania inwestorów krajami rozwijającymi się, zmianami metodologii obliczania tego wskaźnika przez NBP oraz wycofywaniem kapitału „finansowego” z naszego kraju. Potwierdzają to dane z lat 2014 i 2015, które wskazują, że zagraniczni inwestorzy nadal uważają, że Polska to dobre miejsce na prowadzenie biznesu (Wykres 11.). Natomiast cel dotyczący liczby nowoutworzonych miejsc pracy został osiągnięty. W latach 2007-2013 oczekiwano stworzenia 3,5 miliona miejsc pracy, a ostatecznie stworzono ich według GUS 3,8 miliona (Wykres 12.).

Wykres 11. Roczny napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych w mld USD



Wykres 12. Liczba nowo utworzonych miejsc pracy w tysiącach (kumulatywnie)



Źródło: Opracowanie własne WiseEuropa na podstawie Sprawozdania z realizacji w 2014 r. Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia na lata 2007-2013.

Dodatkowo zostały przeanalizowane wybrane wskaźniki z realizacji celów szczegółowych (por. Tabela 2.). Wyselekcjonowane zostały te, dla których dostępne są dane i możliwe było sprawdzenie postępów realizacji.

Pod względem infrastruktury transportowej zaszła w Polsce w latach 2007 - 2013 diametralna zmiana (głównym źródłem finansowania tego procesu były środki polityki spójności). O ile cele dotyczące autostrad i dróg ekspresowych nie zostały wykonane (w przypadku dróg ekspresowych osiągnięto niecałe 50% celu to i tak jakość transportu drogowego w Polsce drastycznie się poprawiła. W roku 2014 było prawie 5 razy więcej kilometrów dróg ekspresowych niż w 2007 i prawie 3 razy więcej kilometrów autostrad. Modernizacja i zwiększanie jakości usług świadczonych przez kolej zachodziła w o wiele szybszym stopniu. Dostosowanych zostało do prędkości co najmniej 160 km/h do 2013 roku aż 2569 km linii kolejowych. Spadek odnotowano w zakresie liczby przewozów pasażerów środkami komunikacji miejskiej. Na relatywnie niską wartość tego wskaźnika wpływa jednak rosnące zmotoryzowanie Polaków.

Nakłady na działalność badawczo-rozwojową w 2013 nie osiągnęły zakładanego poziomu 1,5% PKB. W porównaniu do innych krajów Unii, Polska znajduje się na samym końcu stawki. Osiągnięto natomiast cel 0,4% PKB nakładów na B+R pochodzących od przedsiębiorstw. Udział przedsiębiorstw przemysłowych ponoszących nakłady na działalność innowacyjną między 2007 a 2014 nieznacznie spadł (z 31,8% do 29,6%). Założony cel w postaci 60% ogółu przedsiębiorstw ponoszących nakłady na działalność innowacyjną nie został zrealizowany. Podobna sytuacja miała miejsce dla wskaźnika Udział produktów wysokiej i średniowysokiej techniki w produkcji sprzedanej przemysłu (tylko dla przedsiębiorstw przemysłowych o zatrudnieniu powyżej 49 pracowników) – również ten odsetek nie zwiększył się w porównaniu z początkiem analizowanego okresu.

Tabela 2. Wybrane wskaźniki realizacji celów szczegółowych NSRO

Cel	Nazwa wskaźnika	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Zakładana wartość w 2013 r.	Procentowa realizacja celu w 2013*	
Cel 3	łączna długość autostrad (km)	663	765	849	857	1070	1365	1482	1556	1754	84%	↓
Cel 3	łączna długość dróg ekspresowych (km)	330	452	522	675	738	1052	1244	1448	2555	49%	↓
Cel 3	Przewozy pasażerów środkami komunikacji miejskiej (mln pasażerów)	4078	4066	3779	3905	3890	3868	3621	3711	4225	86%	↓
Cel 3	Długość linii kolejowych dostosowanych do prędkości 160 km/h i więcej	1307	1493	1568	1680	1857	1956	2027	2569	1786	113%	↑
Cel 4	Nakłady ogółem na działalność badawczo-rozwojową (% PKB)	0,57	0,6	0,67	0,72	0,75	0,89	0,87	0,94	1,5	58%	↓
Cel 4	Nakłady na działalność badawczo-rozwojową sektora przedsiębiorstw	0,17	0,19	0,19	0,19	0,23	0,33	0,38		0,4	95%	↓
Cel 4	Udział przedsiębiorstw przemysłowych ponoszących nakłady na działalność innowacyjną (jako % w przedsiębiorstwach ogółem)	31,8	32,4	29,6	29,6	29,8	28,8	29,6		60	49%	↓
Cel 4	Udział produktów wysokiej i średniowysokiej techniki w produkcji sprzedanej w przemyśle	31,5	32,6	34	35,2	33,6	33	32,8		37,5	87%	↓

Źródło: Opracowanie własne WiseEuropa na podstawie Sprawozdania z realizacji w 2014 r. Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia na lata 2007-2013.

* procentowa realizacja celu jest wartością czysto techniczną służącą względnemu porównywaniu rzeczywistej i oczekiwanej wartości wskaźnika. Nie można porównywać tych liczb między wskaźnikami.

2.2 OCENA INTERWENCJI

Polityka spójności ma na celu wspieranie działań prowadzących do wyrównania warunków ekonomicznych i społecznych we wszystkich regionach Unii Europejskiej. W szczególności, Unia Europejska zmierza do zmniejszenia różnic w poziomie rozwoju regionów oraz likwidacji zacofania najmniej uprzywilejowanych regionów, w tym obszarów wiejskich. W latach 2007-2013, polityka spójności miała trzy podstawowe cele:

- konwergencję – wsparcie rozwoju infrastruktury oraz potencjału gospodarczego i ludzkiego najbiedniejszych regionów (prawie 82 proc. wszystkich wydatków w ramach funduszy strukturalnych),
- podniesienie konkurencyjności regionów i zatrudnienia – wsparcie innowacji i badań naukowych, zrównoważony rozwój oraz szkolenie zawodowe w mniej rozwiniętych regionach (prawie 16 proc. wszystkich wydatków w ramach funduszy strukturalnych),
- europejską współpracę terytorialną – wsparcie, promocja i realizacja wspólnych projektów o charakterze międzynarodowym na terytorium całej Unii Europejskiej.

Polityka spójności polega zatem na wspieraniu wzrostu gospodarczego, społecznego (np. walka z bezrobociem) i przestrzennego (m.in. poprawa komunikacji szynowej, drogowej i lotniczej).

Z wywiadów przeprowadzonych z osobami zaangażowanymi w proces programowania wynika, że wsparcie polityki spójności było zorientowane przede wszystkim na potrzeby inwestycyjne i rozwojowe firm. Podstawowym celem było ułatwianie przedsiębiorstwom pozyskania kapitału na rozwój działalności, inwestycje w innowacje i nowoczesne wyposażenie przy jednoczesnym zachowaniu wszelkich wymogów formalnych stawianych przez Unię Europejską. Według znacznej większości respondentów biorących udział w badaniu jakościowym, ówczesne potrzeby oraz problemy małych i średnich przedsiębiorstw zostały właściwie zidentyfikowane (jako dokapitalizowanie przedsiębiorstw i zainicjowanie procesów innowacyjnych), a instrumenty wsparcia zaproponowane przedsiębiorcom były optymalne. Z punktu widzenia ówczesnej wiedzy i doświadczenia, zaproponowane rozwiązania odpowiadały potrzebom sektora MŚP. Należy podkreślić, że prace przygotowawcze do implementacji instrumentów polityki spójności to czas intensywnego uczenia się organów administracji publicznej. Poprzedni okres programowania był stosunkowo krótki (4 lata) i przypadał na czas bezpośrednio po akcesji Polski do Unii Europejskiej. Ponadto, wcześniej realizowane interwencje miały znacznie mniejszy zasięg i nie dały kadry programującej możliwości nabycia wystarczających kompetencji w zakresie procedur wdrażania programów wsparcia. Okres przypadający na uruchomienie perspektywy 2007-2013 oraz pierwsze lata realizacji projektów to czas uczenia się i nabywania odpowiedniego doświadczenia zarówno przez kadrę administracji, jak i samych beneficjentów.

Polityka spójności w latach 2007-2013 realizowana była poprzez szereg Programów Operacyjnych, które oferowały przedsiębiorcom poszczególne instrumenty wsparcia. Jednym z programów był Program Innowacyjna Gospodarka. Głównym jego celem był rozwój polskiej gospodarki w oparciu o innowacyjne przedsiębiorstwa. Ten ogólny cel miał zostać osiągnięty przez realizację celów szczegółowych, które adresowały zidentyfikowane wcześniej problemy: zwiększenie innowacyjności przedsiębiorstw, wzrost konkurencyjności polskiej nauki, zwiększenie roli nauki w rozwoju gospodarczym, zwiększenie udziału innowacyjnych produktów polskiej gospodarki na rynku międzynarodowym, tworzenie trwałych i lepszych jakościowo miejsc pracy, wzrost wykorzystania IT i ICT w gospodarce. Zakładano, że ponad 90% puli środków przeznaczonych na wsparcie przedsiębiorców zostanie przeznaczonych na działania w obszarze B+R, innowacje, technologie i komunikację. Przy nakreślaniu ram programu, szczególnie trudnym zadaniem dla kadry administracyjnej było odpowiednie zaplanowanie instrumentów proinnowacyjnych i efektywne przetransferowanie ponad 10 mld EUR do sektorów nauki i gospodarki w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka, 2007–2013 (PO IG). Zaprojektowana paleta instrumentów była niespotykaną dotąd ofertą finansowania zewnętrznego dla przedsiębiorstw w Polsce. Była szansą na pozyskanie stosunkowo taniego kapitału (głównie w postaci bezzwrotnych dotacji) – zarówno dla tych planujących wejść na ścieżkę innowacyjnego rozwoju, jak również dla firm, które od lat z powodzeniem wdrażały innowacje. Z jednej strony oferta ta odzwierciedlała pełny cykl życia innowacji, a z drugiej – była dostosowana do możliwości określonych grup docelowych i aktualnych potrzeb rozwojowych polskiej gospodarki (Pokorski 2015).

Kolejnym z programów wsparcia był Program Operacyjny Kapitał Ludzki. Jego głównym celem był wzrost zatrudnienia i spójności społecznej. Cel strategiczny miał zostać osiągnięty poprzez realizację poszczególnych celów szczegółowych:

- 1) Podniesienie poziomu aktywności zawodowej oraz zdolności do zatrudnienia osób bezrobotnych i biernych zawodowo;
- 2) Zmniejszenie obszarów wykluczenia społecznego;
- 3) Poprawa zdolności adaptacyjnych pracowników i przedsiębiorstw do zmian zachodzących w gospodarce;
- 4) Upowszechnienie edukacji społeczeństwa na każdym etapie kształcenia przy równoczesnym zwiększeniu jakości usług edukacyjnych i ich silniejszym powiązaniu z potrzebami gospodarki opartej na wiedzy;
- 5) Zwiększenie potencjału administracji publicznej w zakresie opracowywania polityk i świadczenia usług wysokiej jakości oraz wzmocnienie mechanizmów partnerstwa
- 6) Wzrost spójności terytorialnej.

Wsparcie w ramach tego programu koncentrowało się na potrzebie rozwoju potencjału adaptacyjnego pracowników i przedsiębiorstw.

Prócz PO IG i PO KL, zrealizowany został Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej. Tu poszczególne działania opierały się na wynikach analiz przeprowadzonych podczas procesu programowania. W ramach Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej realizowane były projekty o znaczeniu dla rozwoju społeczno-gospodarczego pięciu województw Polski Wschodniej: lubelskiego, podkarpackiego, podlaskiego, świętokrzyskiego i warmińsko-mazurskiego. W założeniu miały być finansowane przede wszystkim inwestycje w zakresie infrastruktury wspierającej działalność naukową i badawczą oraz zakładające modernizację miejskich lub regionalnych systemów komunikacyjnych, a także realizowane przedsięwzięcia zwiększające atrakcyjność inwestycyjną i turystyczną. Celem Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej było przyspieszenie tempa rozwoju społeczno – gospodarczego Polski Wschodniej w zgodzie z zasadą zrównoważonego rozwoju. Cel główny Programu był osiągnięty przez realizację celów szczegółowych:

- 1) Stymulowanie rozwoju konkurencyjnej gospodarki opartej na wiedzy;
- 2) Zwiększenie dostępu do Internetu szerokopasmowego w Polsce Wschodniej i usunięcie nieprawidłowości w funkcjonowaniu rynku w zakresie sieci NGA (ang. *Next Generation Access*) oraz podstawowej infrastruktury szerokopasmowego dostępu do Internetu;
- 3) Rozwój wybranych funkcji metropolitalnych miast wojewódzkich;
- 4) Poprawa dostępności i jakości powiązań komunikacyjnych województw Polski Wschodniej;
- 5) Zwiększenie roli zrównoważonej turystyki w gospodarczym rozwoju makroregionu;
- 6) Optymalizacja procesu realizacji PO Rozwój Polski Wschodniej.

Podczas procesu programowania zidentyfikowano podstawowe problemy dotyczące przedsiębiorców: niską stopę inwestycji i mały napływ inwestycji zagranicznych, niski poziom inwestycji przedsiębiorstw, bardzo niski poziom nakładów na działalność B+R i związaną z zaawansowanymi technologiami, nieefektywną strukturę gospodarki charakteryzującą się przede wszystkim wysokim poziomem zatrudnienia w rolnictwie oraz niskim poziomem rozwoju przemysłu, a także ograniczonymi powiązaniem między nauką a gospodarką. Dodatkowo, jako problemy dla rozwoju przedsiębiorczości wskazano peryferyjne położenie regionu oraz słabą infrastrukturę drogową i teleinformatyczną.

Potrzeby i problemy sektora przedsiębiorstw adresowane były również przez poszczególne programy regionalne dedykowane województwom. Programy takie zrealizowano w każdym z 16 województw.

Tabela 3. Programy regionalne i ich główne cele

Województwo	Cele, potrzeby i problemy
DOLNOŚLĄSKIE	Cele RPO województwa dolnośląskiego skoncentrowane były na podniesieniu poziomu życia mieszkańców oraz poziomu konkurencyjności regionu. Nacisk położono na potrzebę wzrostu konkurencyjności dolnośląskich przedsiębiorstw oraz potrzebę rozwoju społeczeństwa informacyjnego, infrastruktury drogowej oraz turystyki.
KUJAWSKO-POMORSKIE	Dokumentem podstawowym dla RPO województwa kujawsko-pomorskiego jest Strategia Rozwoju Województwa Kujawsko-Pomorskiego. Jej celem nadrzędnym na lata 2007-2020 jest poprawa konkurencyjności regionu i podniesienie poziomu życia mieszkańców przy respektowaniu zasad zrównoważonego rozwoju. Strategia postuluje działania w trzech priorytetowych obszarach: rozwoju nowoczesnej gospodarki, unowocześniania struktury przestrzenno-funkcjonalnej regionu oraz odpowiedniego rozwoju zasobów ludzkich. Strategicznymi działaniami w sferze bezpośrednio gospodarczej są: kreowanie warunków przedsiębiorczości i upowszechnianie innowacji, wzmacnianie konkurencyjności regionalnej gospodarki rolnej oraz promocja rozwoju turystyki. W ślad za tym celem strategicznym RPO Województwa Kujawsko-Pomorskiego w lata 2007-2013 była poprawa konkurencyjności województwa oraz spójności społeczno-gospodarczej i przestrzennej jego obszaru.
LUBELSKIE	Celem RPO województwa lubelskiego było podniesienie konkurencyjności Lubelszczyzny prowadzące do szybszego wzrostu gospodarczego oraz zwiększenia zatrudnienia z uwzględnieniem walorów naturalnych i kulturowych regionu. Cel ten wynika z potrzeby rozwoju sektorów nowoczesnej gospodarki oraz stymulowania innowacyjności oraz poprawy warunków inwestowania.
LUBUSKIE	Głównym celem Lubuskiego RPO było stworzenie warunków wzrostu konkurencyjności województwa poprzez wykorzystanie regionalnego potencjału endogenicznego oraz przeciwdziałanie marginalizacji zagrożonych obszarów, w tym obszarów wiejskich, przy racjonalnym gospodarowaniu zasobami i dążeniu do zapewnienia większej spójności województwa. Potrzeby przedsiębiorstw zostały zdefiniowane jako: stworzenie warunków sprzyjających wzrostowi inwestycji na poziomie regionalnym i lokalnym, prowadzących do wzrostu zatrudnienia.
ŁÓDZKIE	Celem strategicznym RPO Wł była integracja regionu z europejską i globalną przestrzenią społeczno-gospodarczą jako środkowoeuropejskiego centrum rozwoju sprzyjającego zamieszkaniu i gospodarce oraz dążenie do budowy wewnętrznej spójności przy zachowaniu różnorodności. W odniesieniu do sektora przedsiębiorstw zdefiniowano następujące problemy i potrzeby: zwiększenie potencjału badawczo – rozwojowego w regionie, wzrost stopnia innowacyjności i konkurencyjności przedsiębiorstw i całej gospodarki w województwie, a także poprawa atrakcyjności rekreacyjnej i turystycznej regionu.
MAŁOPOLSKIE	Celem głównym Małopolskiego RPO na lata 2007-2013 było tworzenie warunków dla wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. Potrzeby sektora przedsiębiorstw dotyczyły podniesienia konkurencyjności i innowacyjności gospodarki, w szczególności poprawy dostępności do kapitału oraz przenoszenia innowacyjnych i nowoczesnych rozwiązań ze sfery nauki do sektora przedsiębiorstw.
MAZOWIECKIE	Celem głównym RPO WM była poprawa konkurencyjności regionu i zwiększanie spójności społecznej, gospodarczej i przestrzennej województwa. Cel główny RPO WM realizowany jest poprzez cele szczegółowe i wynika z potrzeby rozwoju sfery badawczo rozwojowej, tworzenia sieci powiązań między nauką i gospodarką, wzmocnienia i rozwoju firm wprowadzających innowacje i nowe technologie, aby pobudzić innowacyjność i zwiększać konkurencyjność gospodarki województwa. Potrzeba rozwoju instytucji otoczenia biznesu, wzmocnienie regionalnych instrumentów finansowych, działania nakierowane na kompleksowe przygotowanie terenów inwestycyjnych, czy bezpośrednie wsparcie dla biznesu wynikają z ogólnej potrzeby rozwoju przedsiębiorczości w regionie. Kluczowym czynnikiem dla rozwoju gospodarczego jest wskaźnik dostępu lokalnych i regionalnych przedsiębiorstw do rynków zewnętrznych (zagranicznych) oraz zdolność lokalnych przedsiębiorstw i podejmowanych przez nich działań innowacyjnych, do efektywnego wspierania rozwoju.

Województwo	Cele, potrzeby i problemy
OPOLSKIE	Głównym celem Opolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego było zwiększenie konkurencyjności oraz zapewnienie spójności społecznej, gospodarczej i przestrzennej dla podniesienia atrakcyjności województwa opolskiego, jako miejsca do inwestowania, pracy i zamieszkania. Potrzeby sektora przedsiębiorstw koncentrują się wokół rozwoju przedsiębiorczości, innowacyjności, sektora B+R oraz infrastruktury turystycznej i rekreacyjno-sportowej.
PODKARPACKIE	Celem RPO WP było zwiększenie krajowej i międzynarodowej konkurencyjności gospodarki oraz poprawa dostępności przestrzennej Podkarpacia. Cel realizowany był poprzez inwestycje strukturalne służące m.in. wzmocnieniu dostępności regionu, podnoszeniu jego konkurencyjności, wspieraniu innowacyjności, poprawie stanu środowiska naturalnego, kulturowego i podnoszeniu poziomu edukacji. Jedną z osi priorytetowych skupia się na rozwoju konkurencyjności i innowacyjności gospodarki i wynika z potrzeb i problemów takich, jak: niedostateczny dostęp do kapitału, niewystarczający poziom rozwoju instytucji otoczenia biznesu, niewielki poziom innowacyjności gospodarki regionu oraz niska atrakcyjność inwestycyjna województwa.
PODLASKIE	Cel RPO Województwa Podlaskiego dotyczył zwiększenia tempa wzrostu gospodarczego i tworzenie nowych pozarolniczych miejsc pracy przy poszanowaniu i zachowaniu dziedzictwa przyrodniczego i kulturowego regionu. Cele szczegółowe natomiast obejmują: podniesienie atrakcyjności inwestycyjnej województwa oraz konkurencyjności podlaskich firm w aspekcie krajowym i międzynarodowym, rozwój turystyki z wykorzystaniem walorów przyrodniczych i dziedzictwa kulturowego. Cele adresujące wsparcie sektora przedsiębiorstw są odpowiedzią na potrzeby tworzenia i rozwoju infrastruktury dostosowanej do potrzeb podmiotów zaawansowanych technologicznie, wzrostu atrakcyjności inwestycyjnej regionu, który prowadzi do zwiększenia nowoczesności gospodarki i rozwoju kooperujących przedsiębiorstw. Realizowane projekty odpowiadają na potrzebę poprawy konkurencyjności podlaskiej gospodarki poprzez transfer nowoczesnych rozwiązań technologicznych, produktowych i organizacyjnych do podmiotów gospodarczych oraz ułatwienie dostępu do zewnętrznych źródeł finansowania inwestycji dla przedsiębiorców. Ponadto, obok przygotowania terenów pod inwestycje i terenów targowo – wystawienniczych, podlaskie podmioty otrzymują możliwość promocji i zaprezentowania się na rynkach zewnętrznych.
POMORSKIE	Celem strategicznym RPO WP była poprawa konkurencyjności gospodarczej, spójności społecznej i dostępności przestrzennej województwa przy zrównoważonym wykorzystaniu specyficznych cech potencjału gospodarczego i kulturowego regionu oraz przy pełnym poszanowaniu zasobów przyrodniczych. Potrzeby i problemy sektora przedsiębiorczości w województwie obejmują: stosunkowo powolny rozwój przedsiębiorczości na terenach wiejskich, liczne problemy natury instytucjonalnej oraz finansowej, poprawa dostępu MŚP do kapitału poprzez finansowe instrumenty wsparcia oraz bezpośrednie wsparcie inwestycyjne przedsiębiorstw, w tym przedsiębiorstw wdrażających innowacje, utrudniony dostęp do kapitału, dysproporcje zarówno względem poziomu aktywności gospodarczej, jak i koncentracji instytucji otoczenia biznesu, niska świadomość i determinacja w dążeniu do wprowadzania innowacji w swojej działalności, a także ograniczone możliwości korzystania ze słabo rozwiniętego systemu wdrażania innowacji. Dla podniesienia konkurencyjności pomorskiej gospodarki niezbędne są bezpośrednie inwestycje w przedsiębiorstwach polegające na m.in. komercjalizacji efektów prac badawczo-rozwojowych, a także na ciągłym unowocześnianiu oferty produktowej. Potencjał podmiotów B+R, szczególnie uczelni, jest w województwie pomorskim relatywnie duży. Nie jest on jednak dostatecznie ukierunkowany na zastosowania gospodarcze. Występuje również niski udział sektora MŚP w eksporcie wygenerowanym przez województwo. Istotnym czynnikiem dla dalszego rozwoju regionu są także bezpośrednie inwestycje zagraniczne, których poziom i oddziaływanie na sytuację społeczno-gospodarczą są obecnie niewielkie.
ŚLĄSKIE	Celem głównym RPO Województwa Śląskiego na lata 2007 – 2013 było stymulowanie dynamicznego rozwoju, przy wzmocnieniu spójności społecznej, gospodarczej i przestrzennej regionu. Wspierane były działania w zakresie infrastruktury rozwoju gospodarczego, promocji inwestycyjnej oraz rozwoju mikro, małych i średnich przedsiębiorstw poprzez inwestycje bezpośrednie i doradztwo oraz transfer technologii i innowacji. Priorytetowe dla województwa jest podniesienie atrakcyjności inwestycyjnej regionu.
ŚWIĘTOKRZYSKIE	RPO Województwa Świętokrzyskiego ma na celu poprawę warunków sprzyjających budowie konkurencyjnej i generującej nowe miejsca pracy regionalnej gospodarki. Diagnoza problemów i potrzeb pokazała, że region należy do słabszych ekonomicznie części kraju, z niskim poziomem dochodów mieszkańców, niekorzystną strukturą gospodarki oraz niedoinwestowanym i mało

Województwo	Cele, potrzeby i problemy
	<p>innowacyjnym sektorem przedsiębiorstw. Rodzime firmy charakteryzują się najniższymi w kraju nakładami inwestycyjnymi oraz niższymi od przeciętnej środkami na rozwój technologiczny i badania. Ponadto, dostęp do kapitału dla podmiotów gospodarczych jest niewystarczający. Region jest najmniej zurbanizowany w kraju, świętokrzyskie miasta są relatywnie biedne i niedoinwestowane, przez co nie są w stanie wystarczająco wpływać na dynamikę rozwoju województwa. Rozwój przedsiębiorczości utrudnia zły stan infrastruktury technicznej, negatywnie oddziałujący na możliwość pozyskiwania inwestorów zewnętrznych.</p>
<p>WARMIŃSKO-MAZURSKIE</p>	<p>Głównym celem RPO Warmia i Mazury na lata 2007-2013 było podniesienie poziomu konkurencyjności gospodarki oraz zwiększenie liczby i jakości powiązań sieciowych, wzrost konkurencyjności firm, produktów i usług został ustanowiony w odpowiedzi na problemy i potrzeby przedsiębiorstw. Istotnym elementem osiągnięcia tego celu jest wzmocnienie firm istniejących i pomoc dla nowotworzonych, wzrost potencjału instytucji otoczenia biznesu, sfery B+R, aktywny marketing regionu, produktu i marki. Szczególną wagę przywiązuje się do wzrostu potencjału turystycznego województwa warmińsko-mazurskiego, szerokiej akcji promocji województwa i jego oferty turystycznej, a także szerszego wykorzystania i adaptacji obiektów dziedzictwa kulturowego. Turystyka jest jednym z filarów gospodarki województwa warmińsko-mazurskiego i dysponuje znacznymi możliwościami rozwoju, dlatego została potraktowana w RPO Warmia i Mazury w sposób szczególny i stanowi osobną oś priorytetową. Dodatkowym efektem wzrostu konkurencyjności firm, produktów i usług - powstawanie nowych miejsc pracy, szczególnie istotne w warunkach województwa warmińsko-mazurskiego, dotkniętego wysokim bezrobociem.</p>
<p>WIELKOPOLSKIE</p>	<p>Celem głównym RPO Województwa Wielkopolskiego było wzmocnienie potencjału rozwojowego Wielkopolski na rzecz wzrostu konkurencyjności i zatrudnienia. Priorytet I Konkurencyjność przedsiębiorstw miał doprowadzić do podwyższenia konkurencyjności regionalnej gospodarki przy wykorzystaniu istniejącego potencjału. Priorytet realizowany jest w odpowiedzi na potrzebę wzmocnienia potencjału przedsiębiorstw, ich innowacyjności, powiązań kooperacyjnych oraz współpracy z nauką. Ponadto, prowadzona miała być budowa instytucjonalnych, finansowych i usługowych instrumentów wsparcia przedsiębiorstw. Ważnym polem interwencji priorytetu miała być również infrastruktura terenów inwestycyjnych.</p>
<p>ZACHODNIOPOMORSKIE</p>	<p>Głównym celem RPO WZ był rozwój województwa zmierzający do zwiększenia konkurencyjności gospodarki, spójności przestrzennej, społecznej oraz wzrostu poziomu życia mieszkańców. Cel główny osi priorytetowej Gospodarka – Innowacje – Technologie - podniesienie poziomu konkurencyjności i innowacyjności gospodarki regionu, w szczególności wzrost poziomu inwestycji w sektorze MŚP, atrakcyjności inwestycyjnej regionu oraz rozwój sieci powiązań kooperacyjnych sektora przedsiębiorstw, edukacji i nauki, badań i rozwoju. Cele tej osi priorytetowej są odpowiedzią na problemy i potrzeby w sektorze przedsiębiorstw.</p>

Źródło: Opracowanie własne WiseEuropa na podstawie dokumentów programowych RPO.

2.3 SKALA I ZAKRES INTERWENCJI

2.3.1 SKALA I ZAKRES INTERWENCJI – PO IG, PO KL, PO RPW, 16 RPO

W związku z tym, że działania i poddziałania mogące oddziaływać na konkurencyjność i przedsiębiorczość występowały w wielu programach operacyjnych nie jest możliwe przedstawienie ich w usystematyzowany sposób operując tylko na poziomie programów operacyjnych. Z drugiej strony operowanie na 720 różnych działaniach i poddziałaniach uniemożliwiłoby wyciąganie jakichkolwiek wniosków na temat struktury interwencji. Mnogość różnych działań uniemożliwia też dokładne przedstawienie logiki każdego z nich, zmuszając jednocześnie do poczynienia uogólnień. Przedstawiona analiza danych będzie problemowa, tzn. poszczególne jej fragmenty skupiać się będą na pojedynczych charakterystykach (np. wartość uzyskanego dofinansowania według typu firmy i programu operacyjnego). W załączniku znajdować się będą bardziej szczegółowe dane. Poszczególne projekty zostały wybrane do analizy po sklasyfikowaniu działań, w ramach których były realizowane, do dwóch kategorii wsparcia:

- 1) Wsparcie podstawowe (bezpośrednie) – wsparcie polegające na bezpośrednim przekazaniu funduszy beneficjentom oraz środków na rozwój zasobów ludzkich. W modelu ta kategoria składa się z dwóch kategorii: bezpośrednie wsparcie przedsiębiorstw oraz rozwój zasobów ludzkich.
- 2) Wsparcie infrastrukturalne – wsparcie, którego celem była budowa nowej, bądź rozbudowa obecnie istniejącej już infrastruktury zarówno transportowej jak i np. wspierającej B+R.

Sposób przydzielenia obu kategorii poszczególnym działaniom i poddziałaniom został przedstawiony w załączniku.

W analizie zostały uwzględnione wybrane działania i poddziałania z poniższych programów operacyjnych (w załączniku znajduje się dokładny spis działań i poddziałań poddanych analizie):

- Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka 2007-2013;
- Program Operacyjny Kapitał Ludzki 2007-2013;
- Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej 2007-2013;
- 16 Regionalnych Programów Operacyjnych.

Poniżej (Tabela 4.) przedstawiono podstawowe dane odnośnie projektów przyporządkowanych do wybranych kategorii. Najwięcej projektów ukierunkowanych na konkurencyjność zostało zrealizowanych w ramach PO IG i PO KL. Programy te były ogólnokrajowe, nie dziwi więc znacząca ich reprezentacja zarówno pod względem ilości jak i wartości dofinansowania. Dla gospodarek wojewódzkich istotne znaczenie miały też RPO. Poszczególne regionalne programy operacyjne różniły się pod względem wsparcia konkurencyjności przedsiębiorstw. Pozytywnie wyróżniały się pod względem liczby projektów województwa śląskie, lubelskie i małopolskie, natomiast pod względem wartości dofinansowania województwa mazowieckie, śląskie i małopolskie. W województwach podlaskim i lubuskim było zrealizowanych relatywnie niewiele projektów ukierunkowanych na szeroko pojęty rozwój przedsiębiorczości. Analiza przeciętnej wartości dofinansowania potwierdza silne zróżnicowanie poszczególnych programów operacyjnych. Największa przeciętna wartość dofinansowania występowała dla PO RPW – aż 21 mln zł – co wynikało przede wszystkim ze znacznego udziału wielomilionowych projektów infrastrukturalnych. W obrębie poszczególnych RPO wyróżniało się wcześniej wspomniane województwo podlaskie (mała liczba projektów o relatywnie wysokim średnim dofinansowaniu) oraz województwo mazowieckie.

Tabela 4. Liczba projektów i wartość przekazanego dofinansowania uwzględnione w badaniu

	Liczba projektów	Wartość dofinansowania (mln zł)	Przeciętna wartość dofinansowania projektu (mln zł)
Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka	18 569	35 826	1,93
Program Operacyjny Kapitał Ludzki	13 408	24 252	1,81
Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej	227	4 672	20,58
RPO Województwa Dolnośląskiego	1 792	4 336	2,42
RPO Województwa Kujawsko-Pomorskiego	2 127	3 897	1,83
RPO Województwa Lubelskiego	3 219	4 663	1,45
RPO Województwa Lubuskiego	990	1 919	1,94
RPO Województwa Łódzkiego	2 549	3 919	1,54
RPO Województwa Małopolskiego	3 072	5 609	1,83
RPO Województwa Mazowieckiego	2 305	6 946	3,01
RPO Województwa Opolskiego	1 241	2 000	1,61
RPO Województwa Podkarpackiego	2 306	4 452	1,93
RPO Województwa Podlaskiego	473	1 895	4,01
RPO Województwa Pomorskiego	1 700	3 430	2,02
RPO Województwa Śląskiego	5 512	6 828	1,24
RPO Województwa Świętokrzyskiego	1 256	3 145	2,50
RPO Województwa Warmińsko-Mazurskiego	2 311	4 068	1,76
RPO Województwa Wielkopolskiego	2 315	4 874	2,11
RPO Województwa Zachodniopomorskiego	1 558	3 003	1,93
Suma	66 930	129 734	1,94 (średnia)

Źródło: Opracowanie własne WiseEuropa na podstawie KSI SIMIK.

Dokładniejszy podział projektów na kategorie przedstawia Tabela 5. Widoczna jest liczba projektów i wartość dofinansowania, która została na te projekty przeznaczona. Część z projektów została sklasyfikowana jako jednocześnie wpływająca bezpośrednio na przedsiębiorstwa jak i na jakość infrastruktury. Są one przedstawione w kolumnie „Obie kategorie”. W późniejszym modelowaniu za pomocą modelu WISE VESPA2 wartość dofinansowania została podzielona między poszczególne kategorie proporcjonalnie do ilości kategorii interwencji klasyfikujących dane działanie. Opis modelu znajduje się w aneksie.

Tabela 5. Liczba projektów i wartość przekazanego dofinansowania uwzględnionych w badaniu w podziale na kategorie

	Bezpośrednie (podstawowe)		Pośrednie (infrastruktura)		Obie kategorie	
	Liczba projektów	Wartość dofinansowania (mln zł)	Liczba projektów	Wartość dofinansowania (mln zł)	Liczba projektów	Wartość dofinansowania (mln zł)
Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka	10 251	25 279	1 170	6 904	7 148	3 643
Program Operacyjny Kapitał Ludzki	13 408	24 252	0	0	0	0
Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej	40	397	102	1 915	85	2 360
RPO Województwa Dolnośląskiego	1 134	1 519	556	2 418	102	399
RPO Województwa Kujawsko-Pomorskiego	1 207	1 134	920	2 763	0	0
RPO Województwa Lubelskiego	2 279	1 423	509	2 537	431	704
RPO Województwa Lubuskiego	212	104	317	1 329	461	487
RPO Województwa Łódzkiego	1 128	686	383	2 156	1 038	1 077
RPO Województwa Małopolskiego	2 273	1 369	568	3 790	231	449
RPO Województwa Mazowieckiego	1 419	1 958	817	4 725	69	263
RPO Województwa Opolskiego	891	891	258	958	92	151
RPO Województwa Podkarpackiego	240	120	645	2 697	1 421	1 635
RPO Województwa Podlaskiego	12	162	180	1 036	281	697
RPO Województwa Pomorskiego	1 297	1 088	301	1 978	102	364
RPO Województwa Śląskiego	4 078	1 786	1 066	3 975	368	1 067
RPO Województwa Świętokrzyskiego	676	733	374	1 692	206	720
RPO Województwa Warmińsko-Mazurskiego	1 808	1 516	503	2 552	0	0
RPO Województwa Wielkopolskiego na lata 2007 - 2013	526	596	472	3 078	1 317	1 201
RPO Województwa Zachodniopomorskiego	1 203	1 101	355	1 902	0	0
Suma	44 082	66 114	9 496	48 404	13 352	15 215

Źródło: Opracowanie własne WiseEuropa na podstawie KSI SIMIK.

Polska Wschodnia otrzymała istotnie większe dofinansowanie na realizację projektów infrastrukturalnych. Widoczne jest to po sklasyfikowaniu wszystkich projektów z interwencji do dwóch kategorii wsparcia. W Polsce Wschodniej wartość wsparcia na projekty infrastrukturalne jest prawie tak samo wysoka jak wsparcie bezpośrednie. W pozostałych województwach udział dofinansowania na infrastrukturę wynosił tylko 40%. Istotnie więcej było również projektów zaklasyfikowanych do obu kategorii (Tabela 6.).

Tabela 6. Liczba projektów i wartość przekazanego dofinansowania uwzględnionych w badaniu w podziale na kategorie i przynależność do makroregionu Polska Wschodnia

	Podstawowe (bezpośrednie)		Infrastruktura		Obie kategorie	
	Liczba projektów	Wartość dofinansowania (mln zł)	Liczba projektów	Wartość dofinansowania (mln zł)	Liczba projektów	Wartość dofinansowania (mln zł)
Polska Wschodnia	9 979	13 712	2 432	12 645	3 474	6 492
Pozostałe Województwa	34 094	52 384	7 064	35 759	9 878	8 723
Suma	44 082	66 114	9 496	48 404	13 352	15 215

Źródło: Opracowanie własne WiseEuropa na podstawie KSI SIMIK.

Tabela 7. przedstawia dane dotyczące wielkości wsparcia na poziomie całej gospodarki. Dokonano tego poprzez odniesienie liczby unikalnych beneficjentów (tych beneficjentów, którzy realizowali przynajmniej jeden projekt w którymkolwiek z PO) do liczby podmiotów zarejestrowanych w REGON i do liczby przedsiębiorstw ogółem. Abstrahując od problemów metodologicznych z określeniem rzeczywistej liczby podmiotów w gospodarce (zawyżona liczba podmiotów w rejestrze REGON w związku z niewyrejestrowywaniem się zamykających się działalności) dane te pozwalają stwierdzić, że relatywnie niewielka grupa beneficjentów realizowała projekty finansowane z polityki spójności a skierowane do przedsiębiorców. Jeżeli tylko 1% wszystkich podmiotów (a 1,7% przedsiębiorstw) realizowało projekty w ramach któregośkolwiek z programów operacyjnych to oczekiwany efekt wsparcia w całej populacji podmiotów nie może być znaczący. Relatywnie najwięcej przedsiębiorstw realizowało projekty w ramach interwencji ukierunkowanej na poprawę konkurencyjności przedsiębiorstw i przedsiębiorczość w województwach warmińsko-mazurskim, lubelskim i opolskim lecz również nie były to znaczące odsetki – około 2,5% ogółu.

Tabela 7. Odsetek unikalnych beneficjentów w ogólnej liczbie podmiotów gospodarczych

	Liczba unikalnych beneficjentów	Liczba unikalnych przedsiębiorstw	Liczba podmiotów w REGON	Liczba przedsiębiorstw	Odsetek podmiotów, które uzyskały wsparcie	Odsetek przedsiębiorstw, które uzyskały wsparcie
Polska	37 646	30 942	4 119 671	1 842 589	0,91%	1,68%
Dolnośląskie	2 193	1 662	351 121	146 815	0,62%	1,13%
Kujawsko-Pomorskie	1 935	1 489	192 078	89 128	1,01%	1,67%
Lubelskie	2 655	2 205	171 620	77 205	1,55%	2,86%
Lubuskie	878	682	110 084	45 817	0,80%	1,49%
Łódzkie	2 269	1 930	239 578	119 903	0,95%	1,61%
Małopolskie	3 404	2 908	356 785	169 626	0,95%	1,71%
Mazowieckie	5 694	4 841	742 172	322 738	0,77%	1,50%
Opolskie	1 168	944	100 077	38 096	1,17%	2,48%
Podkarpackie	2 073	1 653	162 556	74 690	1,28%	2,21%
Podlaskie	1 168	895	98 339	45 505	1,19%	1,97%
Pomorskie	1 925	1 585	275 990	118 806	0,70%	1,33%
Śląskie	4 311	3 602	461 933	212 357	0,93%	1,70%
Świętokrzyskie	1 085	817	110 130	48 115	0,99%	1,70%
Warmińsko-Mazurskie	1 782	1 390	123 361	53 529	1,44%	2,60%
Wielkopolskie	3 624	3 134	404 419	188 527	0,90%	1,66%
Zachodniopom.	1 479	1 202	219 406	91 731	0,67%	1,31%

Źródło: Opracowanie własne WiseEuropa na podstawie danych z KSI SIMIK oraz danych z BDL (dla roku 2014).

Rozważając analizowane działania ze względu na formę prawną beneficjentów interwencji można zauważyć, że najwięcej, bo aż 73% projektów w ramach interwencji zrealizowanych zostało przez przedsiębiorstwa. W tej grupie najliczniejsze były podmioty mikro i małe. Przeciętna wartość dofinansowania rosta wraz ze wzrostem wielkości firmy. Pozostałe typy przedsiębiorstw były mniej istotne pod względem liczby projektów, jednakże podmioty samorządowe i państwowe otrzymały na realizację projektów znaczące w porównaniu do pozostałych podmiotów wsparcie równe 35% łącznego dofinansowania. Przeciętna wartość uzyskanego dofinansowania przez podmioty samorządowe i państwowe była o wiele wyższa niż przeciętne dofinansowanie dla przedsiębiorstw (Tabela 8). Fakt ten wynika z realizowanych przez podmioty państwowe wysoko kosztowych projektów związanych ze wsparciem infrastrukturalnym (głównie projekty w zakresie transportu, poprawy jakości świadczonych usług publicznych, instytucji otoczenia biznesu czy efektywności energetycznej). Struktura beneficjentów w podziale na województwa oraz programy operacyjne znajduje się w aneksie.

Tabela 8. Struktura beneficjentów projektów według typu podmiotów

	Liczba projektów	Odsetek projektów	Wartość dofinansowania (mln zł)	Przeciętna wartość dofinansowania na projekt (mln zł)
Mikro przedsiębiorstwa	22 826	34%	14 695	0,64
Małe przedsiębiorstwa	14 806	22%	14 103	0,95
Średnie przedsiębiorstwa	8 681	13%	11 588	1,33
Duże przedsiębiorstwa	2 653	4%	15 853	5,98
Podmioty samorządowe i państwowe	9 785	15%	44 976	4,60
NGO	3 358	5%	5 181	1,54
Szkoły i jednostki naukowe	1 867	3%	10 569	5,66
Inne	2 954	4%	12 769	4,32
Suma	66 930	100%	129 734	1,94 (średnia dla całej interwencji)

Źródło: Opracowanie własne WiseEuropa na podstawie danych z KSI SIMIK

Dodatkowych informacji o zakresie interwencji dostarcza porównanie struktury wspartych przedsiębiorstw według klas wielkości ze strukturą występującą w całej gospodarce. Struktura ogółu przedsiębiorstw we wszystkich województwach jest bardzo podobna i nie występują między nimi żadne istotne różnice. O ile w całej gospodarce aż 96% wszystkich przedsiębiorstw były to firmy mikro, to już w ramach interwencji wśród beneficjentów było ich już tylko 55%. Firm małych, czyli zatrudniających powyżej 10, a poniżej 49 pracowników, było w całej Polsce 4%, a wśród beneficjentów aż 27%. Również odsetek przedsiębiorstw średnich i dużych był o wiele wyższy wśród beneficjentów w porównaniu do ogółu. Najwięcej mikroprzedsiębiorstw w porównaniu do całkowitej liczby przedsiębiorstw-beneficjentów zostało wspartych w województwach lubelskim oraz opolskim (po 69%), a najmniej w podkarpackim (46%) i śląskim (47%). Relatywnie najwięcej małych przedsiębiorstw wsparto w województwie śląskim (34%), małopolskim (33%) oraz łódzkim (32%), a najmniej w opolskim (18%). Średnie firmy najczęściej były beneficjentami interwencji w województwach podkarpackim (18%) i lubuskim (16%), a najrzadziej w lubelskim (8%). Duże przedsiębiorstwa z województw dolnośląskiego (7%), mazowieckiego i kujawsko-pomorskiego (po 6%) wyróżniały się pod względem częstości realizowania projektów. W przypadku województwa mazowieckiego częściowo wynika to z większej ilości dużych przedsiębiorstw oraz międzynarodowych korporacji. Prawie co trzecia duża firma w Polsce (a w województwie warmińsko-mazurskim oraz kujawsko-pomorskim prawie co druga) realizowała przynajmniej jeden projekt współfinansowany z funduszy unijnych.

Tabela 9 Struktura unikalnych przedsiębiorstw, które uzyskały wsparcie w ramach interwencji według klas wielkości i województw w porównaniu do struktury ogółu przedsiębiorstw w gospodarce (B – przedsiębiorstwa-beneficjenci, O – ogół przedsiębiorstw).

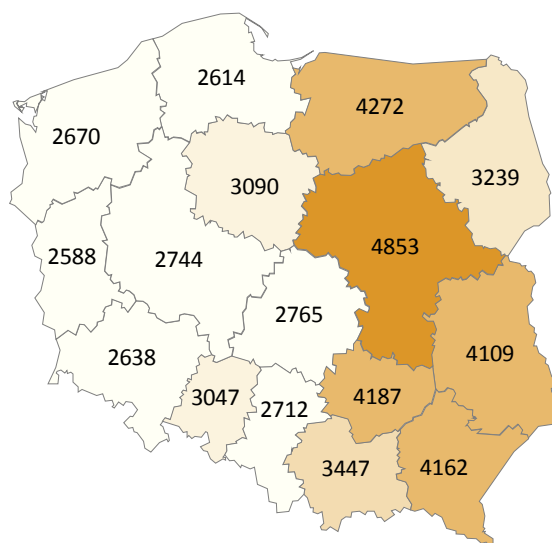
	Mikro		Małe		Średnie		Duże		Wszystkie przedsiębiorstwa ^a	
	B	O	B	O	B	O	B	O	B	O
Spoza Polski	0%	-	67%	-	0%	-	33%	-	0%	-
Dolnośląskie	50%	96%	27%	3%	16%	1%	7%	0%	5%	9%
Kujawsko-Pomorskie	55%	95%	22%	4%	16%	1%	6%	0%	5%	5%
Lubelskie	69%	96%	22%	3%	8%	1%	1%	0%	7%	4%
Lubuskie	56%	96%	25%	3%	16%	1%	3%	0%	2%	3%
Łódzkie	49%	95%	32%	4%	14%	1%	4%	0%	6%	6%
Małopolskie	52%	96%	33%	4%	12%	1%	4%	0%	9%	9%
Mazowieckie	58%	96%	24%	3%	12%	1%	6%	0%	16%	18%
Opolskie	69%	96%	18%	3%	10%	1%	3%	0%	3%	2%
Podkarpackie	46%	95%	32%	4%	18%	1%	5%	0%	5%	4%
Podlaskie	55%	96%	28%	3%	13%	1%	3%	0%	3%	2%
Pomorskie	56%	96%	26%	3%	15%	1%	4%	0%	5%	7%
Śląskie	47%	95%	34%	4%	15%	1%	4%	0%	12%	11%
Świętokrzyskie	58%	95%	27%	4%	12%	1%	3%	0%	3%	3%
Warmińsko-Mazurskie	51%	95%	30%	4%	16%	1%	4%	0%	4%	3%
Wielkopolskie	57%	95%	25%	4%	15%	1%	3%	0%	10%	10%
Zachodniopom.	57%	96%	25%	3%	13%	1%	4%	0%	4%	5%
Polska	55%	96%	27%	4%	14%	1%	4%	0%	100%	100%

Źródło: Opracowanie własne WiseEuropa na podstawie danych KSI SIMIK oraz BDL (dla roku 2014).

Analiza wartości dofinansowania jak i liczby projektów w podziale wojewódzkim (Tabela 10.) pozwala wyciągnąć bardzo ogólne wnioski o charakterystyce wsparcia. Największe wsparcie pod względem wartości dofinansowania uzyskali beneficjenci z województwa mazowieckiego, którzy otrzymali dwukrotnie więcej środków niż drugie pod tym względem województwo śląskie. W tych też województwach było realizowanych najwięcej projektów. Najmniej aktywnymi województwami pod względem liczby projektów były województwa lubuskie, opolskie i podlaskie. Częściowo to jednak wynika z mniejszej od średniej liczby mieszkańców. Jeżeli by zwrócić uwagę na dofinansowanie na mieszkańca to województwa te znajdują się nieznacznie bliżej średniej. Najwyższe dofinansowanie na mieszkańca występowało w województwie mazowieckim, warmińsko-mazurskim i lubelskim, a najmniejsze w lubuskim, zachodniopomorskim i pomorskim.

² Kolumna „Wszystkie przedsiębiorstwa” ukazuje stosunek liczby przedsiębiorstw-beneficjentów z danego województwa do przedsiębiorstw-beneficjentów z całego kraju (B) oraz liczby przedsiębiorstw z danego województwa do wszystkich przedsiębiorstw w całym kraju (O).

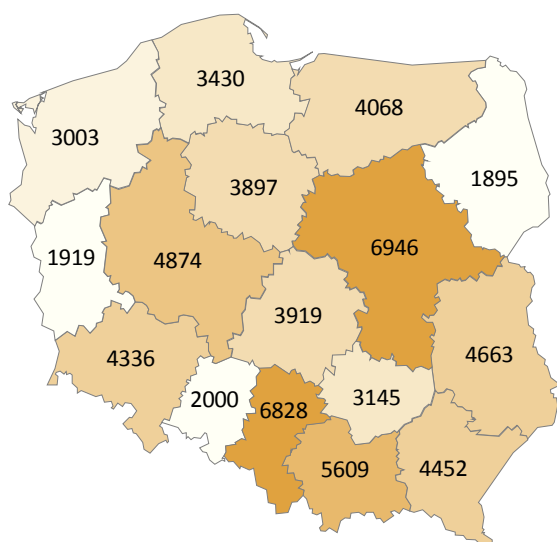
Mapa 3. Wartość dofinansowania uzyskanego w danym województwie na mieszkańca w zł



Źródło: Opracowanie własne WiseEuropa na podstawie danych KSI SIMIK.

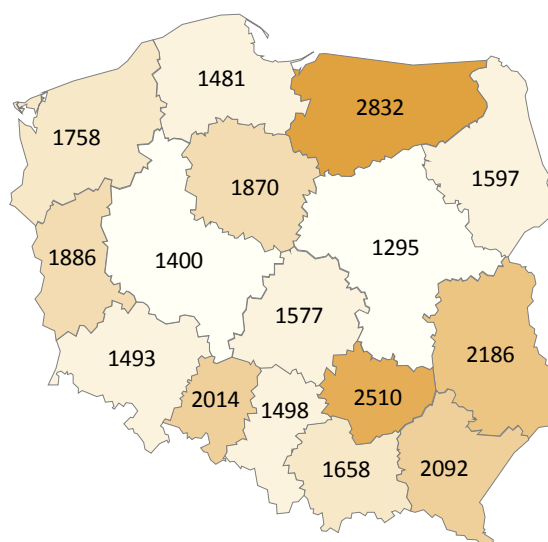
Na poniższych mapach przedstawiono graficznie wartości uzyskanego przez beneficjentów dofinansowania w ramach regionalnych programów operacyjnych. Na poziomie wojewódzkim RPO miały często większe znaczenie w ujęciu wartości dofinansowania niż programy ogólnokrajowe. Z analizy map wynika, że największe kwoty otrzymały województwa mazowieckie, śląskie, małopolskie i wielkopolskie, czyli najbardziej zaawansowane pod względem rozwoju gospodarczego. Błędem byłoby wyciąganie wniosków tylko na podstawie tych danych. Mapa 5. przedstawia dane o dofinansowaniach per capita. Wyżej wymienione województwa są również najbardziej ludnymi, co powoduje, że wartość programów per capita jest w nich niższa w porównaniu do np. województw warmińsko – mazurskiego, podlaskiego czy podkarpackiego. Wysokie wartości programów na mieszkańca w tych województwach wynikają przede wszystkim z głównego celu polityki spójności, czyli wsparcia konwergencji i konkurencyjności regionów najbardziej opóźnionych gospodarczo.

Mapa 4. Wartości przekazanego dofinansowania w ramach RPO w mln zł



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych KSI SIMIK.

Mapa 5. Wartości przekazanego dofinansowania w ramach RPO na mieszkańca w zł



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych KSI SIMIK.

Ze względu na ogromną niejednorodność regionalnych programów operacyjnych pod względem ich struktury, niemożliwe jest analizowanie zbiorczo wszystkich RPO bez dokonania dalszych uogólnień. W przeciwnym wypadku trzeba by przeprowadzić i przeanalizować 16 oddzielnych analiz każdego programu z osobna. Przeprowadziliśmy więc wybrane działania i poddziałania wpływające na konkurencyjność przedsiębiorstw i przedsiębiorczość do 8 „obszarów aktywności”. Klasyfikacja była dokonywana arbitralnie na podstawie analizy celów poszczególnych działań i dokumentów programowych. Tabele poniżej pozwalają więc zauważyć, w którym kierunku skierowane zostało największe wsparcie. Tabela 11. przedstawia strukturę RPO według liczby projektów. W aneksie znajdują się dokładniejsze analizy dotyczące wartości przekazanego dofinansowania.

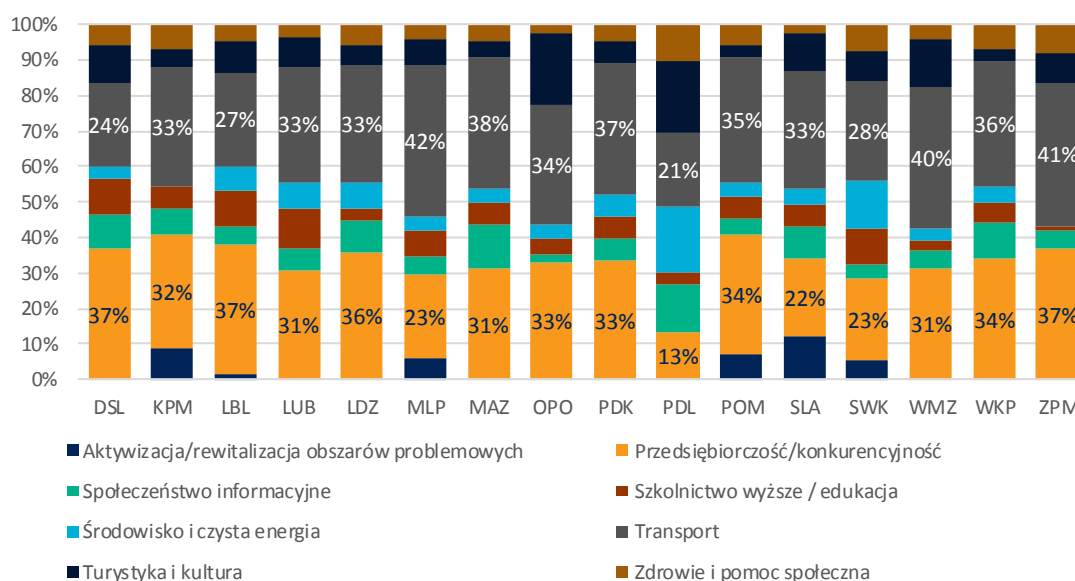
Tabela 11. Struktura poszczególnych RPO w podziale na obszary aktywności - liczba projektów

	DSL	KPM	LBL	LUB	LDZ	MLP	MAZ	OPO	
Aktywizacja/rewitalizacja obszarów problemowych		212	10			185			
Przedsiębiorczość/konkurencyjność	1088	1225	2605	673	1877	2160	1384	757	
Społeczeństwo informacyjne	88	143	62	30	275	92	281	4	
Szkolnictwo wyższe/ edukacja	88	76	95	64	53	80	92	62	
Środowisko i czysta energia	116		72	80	150	132	69	53	
Transport	70	313	168	105	132	142	300	136	
Turystyka i kultura	248	70	122	19	28	217	127	193	
Zdrowie i pomoc społeczna	94	88	85	19	34	64	52	36	
Suma	1792	2 127	3 219	990	2 549	3 072	2 305	1 241	
	PDK	PDL	POM	SLA	SWK	WMZ	WKP	ZPM	Suma
Aktywizacja/rewitalizacja obszarów problemowych			1	141	19				568
Przedsiębiorczość/konkurencyjność	1431	40	1229	3677	676	1552	1753	1203	23330
Społeczeństwo informacyjne	63	22	143	236	19	258	37	40	1793
Szkolnictwo wyższe / edukacja	112	62	81	111	115	68	39	31	1229
Środowisko i czysta energia	257	231	76	177	135	122	105		1775
Transport	240	6	79	302	153	149	218	150	2663
Turystyka i kultura	123	61	25	753	107	133	81	111	2418
Zdrowie i pomoc społeczna	80	51	66	115	32	29	82	23	950
Suma	2 306	473	1700	5512	1256	2311	2315	1558	34726

Źródło: Opracowanie własne WiseEuropa na podstawie danych KSI SIMIK

Na podstawie struktury podziału dofinansowania w ramach RPO (Wykres 13.) można stwierdzić, że poszczególne województwa kładły nacisk na różne obszary. Ograniczając analizę tylko do działań, które w jakikolwiek sposób mogły wpływać na konkurencyjność przedsiębiorstw można stwierdzić, że w województwach małopolskim, warmińsko-mazurskim czy zachodniopomorskim ponad 40% wsparcia skierowane było na rozwój transportu. Każde województwo przeznaczyło przynajmniej 20% na ten obszar, co świadczy o jego wadze dla Programujących. Kolejnym istotnym obszarem było bezpośrednie wsparcie przedsiębiorczości i konkurencyjności – przy średniej dla całego kraju równej 30% dofinansowania, niektóre województwa przeznaczyły na ten cel ponad 40% wsparcia, a jedno tylko 13% (województwo podlaskie). W przypadku niektórych województw istotne było też wsparcie turystyki. Wsparcie pozostałych obszarów w zdecydowanej większości nie przekraczało 10% alokacji.

Wykres 13. Struktura podziału dofinansowania w ramach RPO na obszary aktywności



Źródło: Opracowanie własne WiseEuropa na podstawie danych KSI SIMIK

2.3.2 SKALA I ZAKRES INTERWENCJI – PO IIŚ

Wykraczając poza wymagany zakres badania, dla poprawności metodologicznej, uwzględniono również udzielone wsparcie w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko. W modelu oraz w analizach zakładano wpływ wsparcia infrastrukturalnego pochodzącego z PO IG, PO RPW oraz 16 RPPO na rozwój konkurencyjności przedsiębiorstw. Z tego powodu niezbędne jest dodanie do zakresu badania również działań z Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (PO IIŚ) mogących wpływać pośrednio na działalność przedsiębiorstw. Uwzględniono następujące sektory (obszary tematyczne z PO IIŚ):

1. Transport
2. Energetyka
3. Szkolnictwo wyższe.

Ze względu na to, że bezpośrednim celem wspomnianego programu operacyjnego nie była poprawa konkurencyjności przedsiębiorstw i przedsiębiorczości, szczegółowe analizy zawarto w odrębnym podrozdziale.

Tabela 12. przedstawia podstawowe dane dotyczące projektów realizowanych w ramach wybranych działań PO IIŚ. Wszystkie te działania dotyczyły budowy bądź usprawnienia istniejącej już infrastruktury – część z nich dotyczyła infrastruktury podstawowej – drogi, tory, inwestycje w energetyce, a część - budowy infrastruktury na uczelniach wyższych (w zamierzeniu wsparcie dla działalności badawczo rozwojowej i kapitału ludzkiego).

Najistotniejszą składową wybranych działań (jak i całego programu) było wsparcie przekazane na infrastrukturę transportową. Ponad 98 miliardów złotych zostało przeznaczonych właśnie na nią w ramach 385 projektów. Były to w zdecydowanej większości projekty wysokokwotowe i o długim czasie realizacji – przeciętne dofinansowanie na projekt w tym sektorze wynosiło 255 milionów złotych, a średni czas realizacji projektu nieznacznie ponad 5 lat i 3 miesiące. Dodatkowo nie wszystkie projekty zostały już zrealizowane (zgodnie z danymi z KSI SIMIK nie ukończono realizacji 11 projektów na łączną kwotę dofinansowania ponad 5 miliardów złotych). Są to projekty z Osi VII Transport Przyjazny Środowisku oraz jeden z Osi VI Drogowa i lotnicza sieć TEN-T.

Najbardziej liczne były projekty, których celem było zwiększenie efektywności energetycznej oraz wsparcie inwestycji energetycznych przyjaznych środowisku. Przeważająca część z nich polegała na termomodernizacji budynków – a więc były to relatywnie krótkie projekty o niskiej wartości i relatywnie niewielkim dofinansowaniu. Istotne dofinansowanie (połowę środków w ramach IV Osi) przeznaczono na wytwarzanie energii ze źródeł odnawialnych. Wsparto również trzema miliardami rozwój systemów przesyłania i dystrybucji energii elektrycznej, gazu ziemnego i ropy naftowej.

Ponad 3 miliardy złotych zostały przeznaczone na inwestycje w infrastrukturę uczelni wyższych z całego kraju. W ramach 59 projektów wybudowano bądź zmodernizowano budynki, laboratoria lub całe kompleksy badawcze.

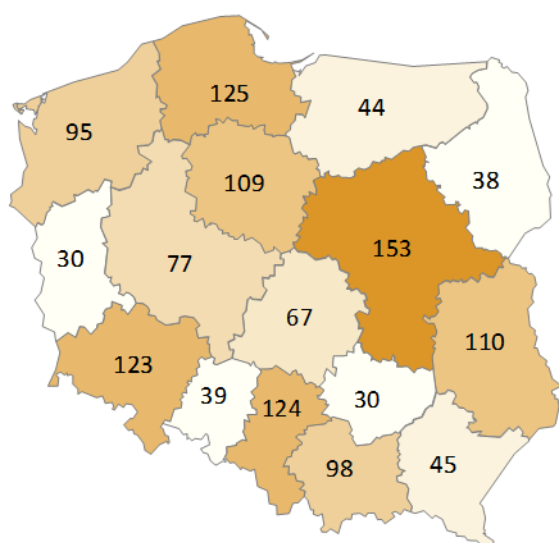
Tabela 12. Liczba projektów, wartość dofinansowania oraz średni czas realizacji projektów - PO IiŚ

	Liczba projektów	Dofinansowanie (mln zł)	Średni czas realizacji projektu (w latach)
1 VI. Drogowa i lotnicza sieć TEN-T	64	46 776	6,7
VI.1. Rozwój sieci drogowej TEN-T	44	42 361	6,7
VI.2. Zapewnienie sprawnego dostępu drogowego do największych ośrodków miejskich na terenie wschodniej Polski	3	3 019	7,8
VI.3. Rozwój sieci lotniczej TEN-T	17	1 396	6,3
2 VII. Transport przyjazny środowisku	203	36 041	5,0
VII.1. Rozwój transportu kolejowego	84	19 872	4,5
VII.2. Rozwój transportu morskiego	37	2 818	5,3
VII.3. Transport miejski w obszarach metropolitalnych	48	12 500	5,5
VII.4. Rozwój transportu intermodalnego	21	473	5,0
VII.5. Poprawa stanu śródlądowych dróg wodnych	13	377	4,9
3 VIII. Bezpieczeństwo transportu i krajowe sieci transportowe	118	15 272	5,0
VIII.1. Bezpieczeństwo ruchu drogowego	36	765	3,6
VIII.2. Drogi krajowe poza siecią TEN-T	50	13 823	6,0
VIII.3. Rozwój inteligentnych systemów transportowych	12	481	6,3
VIII.4. Bezpieczeństwo i ochrona transportu lotniczego	20	202	4,4
4 IX. Infrastruktura energetyczna przyjazna środowisku i efektywność energetyczna	839	3 083	1,8
IX.1. Wysokosprawne wytwarzanie energii	14	186	3,7
IX.2. Efektywna dystrybucja energii	45	894	6,8
IX.3. Termomodernizacja obiektów użyteczności publicznej	712	448	1,3
IX.4. Wytwarzanie energii ze źródeł odnawialnych	64	1 520	4,0
IX.5. Wytwarzanie biopaliw ze źródeł odnawialnych	1	11	1,9
IX.6. Sieci ułatwiające odbiór energii ze źródeł odnawialnych	3	24	4,8
5 X. Bezpieczeństwo energetyczne w tym dywersyfikacja źródeł energii	45	3 572	6,1
X.1. Rozwój systemów przesyłowych energii elektrycznej, gazu ziemnego i ropy naftowej oraz budowa i przebudowa magazynów gazu ziemnego	20	3 350	6,7
X.2. Budowa systemów dystrybucji gazu ziemnego na terenach niezgazyfikowanych i modernizacja istniejących sieci dystrybucji	23	203	5,7
X.3. Rozwój przemysłu dla OZE	2	20	4,9
6 XIII. Infrastruktura szkolnictwa wyższego	59	3 255	6,1
Suma	1 328	107 999	3,2

Źródło: Opracowanie własne WiseEuropa na podstawie KSI SIMIK

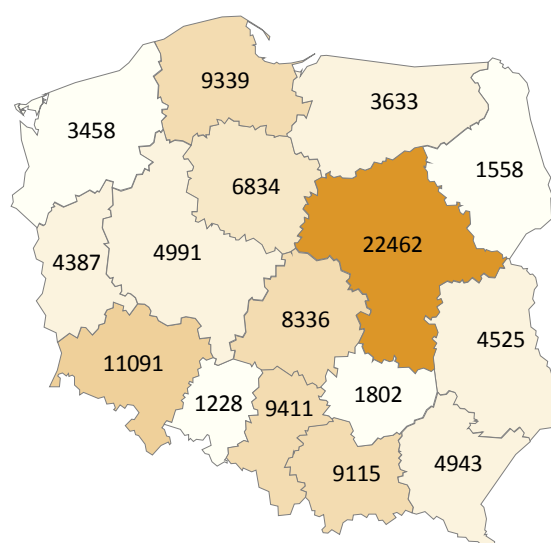
Na poniższych mapach widoczne jest rozmieszczenie wsparcia na poziomie wojewódzkim. Najwięcej projektów zrealizowano w województwie mazowieckim, tam też trafiła największa kwota dofinansowania. Były to w zdecydowanej większości projekty dedykowane usprawnieniu funkcjonowania lokalnej infrastruktury drogowej, kolejowej oraz energetycznej w województwie, a nie projekty dotyczące całego kraju, które w wyniku lokalizacji siedziby firmy w Warszawie zostały sklasyfikowane w województwie mazowieckim. Kolejnymi istotnymi beneficjentami (zarówno pod względem liczby projektów jak i wartości dofinansowania) były województwa dolnośląskie, śląskie, małopolskie i pomorskie. Województwami, które uzyskały w ostatecznym rozrachunku najmniej środków były województwa opolskie, podlaskie i świętokrzyskie. Widoczny jest również podział na Polskę Wschodnią i pozostałe województwa – niestety in minus dla wschodnich województw. Największe inwestycje infrastrukturalne były dokonywane w województwach bardziej rozwiniętych, a te, które były realizowane na wschodzie Polski najczęściej zlokalizowane były w otoczeniu największych miast. Potrzeby infrastrukturalne są o wiele większe w Polsce Wschodniej, jednak w ramach PO IiŚ nie przeznaczono na ten cel odpowiednio wysokich środków.

Mapa 6. Liczba projektów realizowanych w ramach PO IiŚ w podziale na województwa



Źródło: Opracowanie własne WiseEuropa na podstawie KSI SIMIK

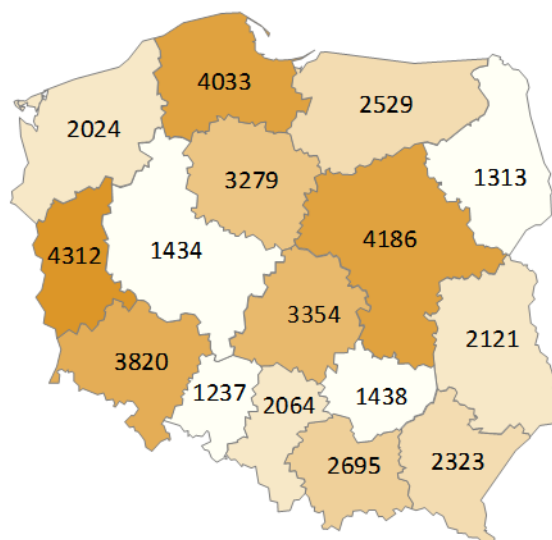
Mapa 7. Wartość dofinansowania (w mln zł) przekazana beneficjentom w ramach PO IiŚ



Źródło: Opracowanie własne WiseEuropa na podstawie KSI SIMIK

Największe dofinansowanie na mieszkańca (por. Mapa 8.) otrzymały województwa lubuskie, mazowieckie i pomorskie. Województwo lubuskie wysoką pozycję zawdzięcza przede wszystkim budowie drogi ekspresowej S3 ze Szczecina przez Gorzów Wielkopolski do Nowej Soli oraz relatywnie niewielkiej liczbie mieszkańców. Wysokie bezwzględne wsparcie dla województwa mazowieckiego okazało się nie być aż tak wysokie per capita. W przypadku pozostałych województw nie występowały istotne różnice w porównaniu do dwóch poprzednich map.

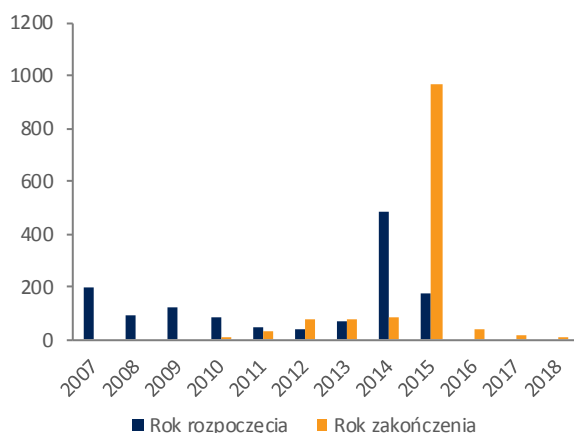
Mapa 8. Dofinansowanie na mieszkańca (w zł) uzyskane w ramach PO liś wg województw



Źródło: Opracowanie własne WiseEuropa na podstawie KSI SIMIK

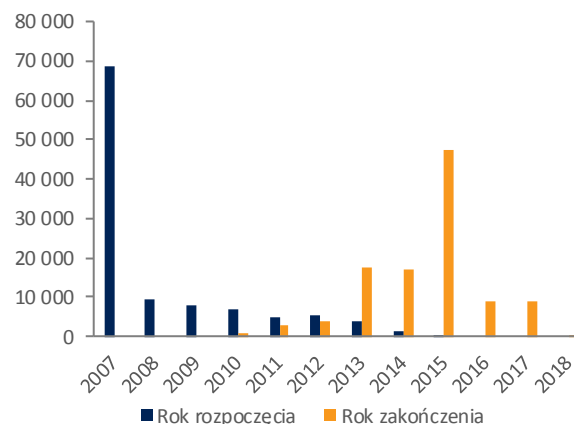
Z uwagi na charakter projektów realizowanych w ramach PO liś, czas ich realizacji był dość długi – średnio 3 lata i 2 miesiące. Wartość tę zaniżają projekty polegające na termomodernizacji budynków administracji publicznej. Na dwóch poniższych wykresach (Wykres 14. i Wykres 15.) przedstawione zostały projekty według czasu rozpoczęcia i zakończenia realizacji. Widoczne jest, że projekty rozpoczęte w 2007 były projektami o wysokim dofinansowaniu – były to projekty, których celem była przede wszystkim rozbudowa infrastruktury transportowej.

Wykres 14. Liczba projektów realizowanych w ramach PO liś według daty rozpoczęcia i zakończenia realizacji



Źródło: Opracowanie własne WiseEuropa na podstawie KSI SIMIK

Wykres 15. Wartość dofinansowania (w mln zł) przekazanego na projekty realizowane w ramach PO liś według daty rozpoczęcia i zakończenia ich realizacji



Źródło: Opracowanie własne WiseEuropa na podstawie KSI SIMIK

2.3.3 STRUKTURA WSPARCIA UŻYTA W MODELU VESPA2

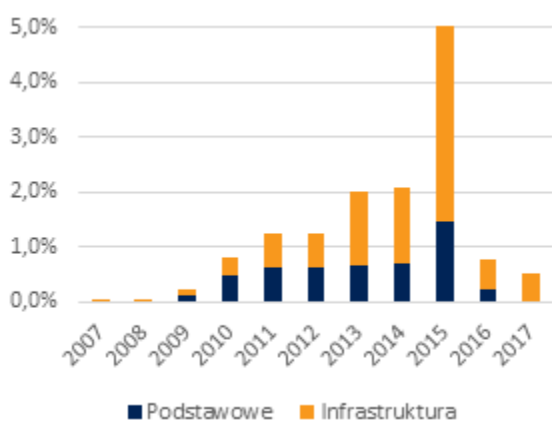
Od strony ekonomicznej na politykę spójności warto patrzeć jak na połączenie kilku typów interwencji. Pierwszym są subsydia lub inne formy wsparcia udzielane sektorowi wytwórczemu, których zadaniem jest stymulowanie inwestycji w maszyny i urządzenia oraz działalność badawczo-rozwojową firm prywatnych. Drugim są programy wspierające kształtowanie umiejętności pracowników sektora produkcyjnego, osób bezrobotnych oraz ludzi biernych zawodowych w tym tych, którzy nadal uczestniczą w edukacji formalnej finansowanej z podatków ogólnych. Trzecim są inwestycje w szeroko pojętą infrastrukturę: transportową, telekomunikacyjną, komunalną, kulturalną, środowiskową itp. Wyraźna linia podziału separuje przy tym dwie pierwsze formy wsparcia, których punktem zainteresowania są konkretne podmioty lub ich pracownicy od trzeciej, która patrzy na gospodarkę w skali makro, oddziałując pośrednio na wszystkie podmioty gospodarujące i jakość życia. Oznacza to, że polityka spójności wspiera firmy na dwa sposoby:

- (1) **bezpośrednio** (w sposób **podstawowy**) poprzez subsydiowanie prywatnych wydatków inwestycyjnych oraz nakładów firm na badania i rozwój, a także poprzez zmniejszenie kosztu szkolenia pracowników lub poszukiwania ich na otwartym rynku pracy,
- (2) **pośrednio** poprzez budowanie **infrastruktury publicznej**, wykorzystywanej przez szeroką gamę firm prywatnych, które dzięki temu mogą obniżyć koszty prowadzonej przez siebie działalności gospodarczej.

Środki polityki spójności przeznaczone dla Polski w ramach perspektywy finansowej obejmującej – zgodnie z zasadą $n+2^3$ - lata 2007-2015 nie były wydatkowane równomiernie. Opóźniony start w roku 2007 spowodował, że pierwsze fundusze trafiły do polskich beneficjentów dopiero w roku 2009 w kwocie nieprzekraczającej ułamka polskiego PKB. W kolejnych dwóch latach wydatkowanie jednak znacznie przyspieszyło sięgając 1,5% PKB i utrzymując się na tym poziomie aż do roku 2014. Pod koniec perspektywy finansowej doszło do naturalnej kumulacji wsparcia w ślad za tym jak zamykane były kolejne programy operacyjne, a wydatkowane środki przekroczyły 2% PKB, sięgając 5% w 2015 roku, kiedy zakończona została największa liczba projektów. Szczególnie pod koniec okresu, w latach 2015-2016 środki niemal w całości zostały przeznaczone na budowę infrastruktury publicznej. Zgodnie z naczelną zasadą przyświecającą funduszom strukturalnym UE największymi beneficjentami wsparcia okazały się być relatywnie najgorzej rozwinięte województwa Polski Wschodniej, które w całym 2007-2017 otrzymały środki równoważne niemal 2% swojego PKB. W województwach zamożniejszych – dolnośląskim, śląskim, mazowieckim, wielkopolskim i pomorskim kwota ta była dwukrotnie mniejsza. Różnice te przełożyły się na zróżnicowane regionalnie efekty interwencji, które jednak – ze względu na swoją skalę – miały znaczący udział we wzroście gospodarczym i poprawie konkurencyjności polskich przedsiębiorstw w ostatnim dziesięcioleciu.

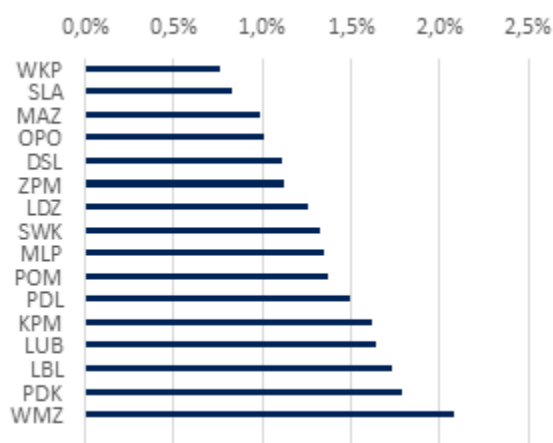
³Zgodnie z zasadą $n+2$ okres oddziaływania interwencji na lata 2007-2013 powinien obejmować lata 2007-2015. Jednakże ze względu na to, że część projektów w ramach interwencji zakończyła się w późniejszym okresie (dane zgodne z KSI SIMIK) w modelowaniu przyjęto dłuższy okres (2007-2017) kosztem dokładnej zgodności z tą zasadą.

Wykres 16. Wielkość wsparcia w relacji do PKB



Źródło: Symulacje modelu VESPA 2

Wykres 17. Wielkość wsparcia dla poszczególnych województw (w relacji do PKB, średnio 2007-2017)



Źródło: Symulacje modelu VESPA 2

2.3.4 ANALIZA POSTĘPU RZECZOWEGO

Realizacja celów poszczególnych działań wchodzących w skład programów operacyjnych była mierzona za pomocą wskaźników produktu i rezultatu. Z uwagi na specyfikę celów każdego z działań stosowane były zróżnicowane wskaźniki. Ich dokładna analiza byłaby wskazana przy ewaluacji pojedynczego działania, gdyż wskaźniki mogą oddawać wtedy jego specyfikę. W badaniu ogólnym, biorącym pod uwagę prawie wszystkie działania, nie jest możliwe wyciągnięcie wniosków o efektach projektów na poziomie całości interwencji w ramach polityki spójności ukierunkowanej na wzrost konkurencyjności i przedsiębiorczości. Poprawność wnioskowania byłaby zakłócona przez niewystarczające pokrycie projektów wskaźnikami, silne zróżnicowanie wskaźników uniemożliwiające ich agregowanie oraz niewystępowanie kluczowych wskaźników dla wszystkich działań (np. Tabela 21. zawiera wskaźniki dotyczące rynku pracy występujące dla projektów PO IG tylko dla 7 z 21 analizowanych działań). W dalszej części raportu przedstawiono te wskaźniki, które można było zagregować (bez znaczących błędów metodologicznych) oraz te, które dotyczą innowacyjności oraz konkurencyjności.

Zaprezentowane w kolejnych rozdziałach dane opisują więc tylko efekty, które zostały skwantyfikowane w postaci wskaźników. Warto mieć na uwadze, że rzeczywista liczba stworzonych miejsc pracy, przeszkolonych osób czy wprowadzonych innowacji może różnić się od przedstawionych niżej danych. Kluczowym problemem pozostaje niemożność określenia wpływu wsparcia na ostateczną realizację celów. Wpływa na to nie tylko wyżej wspomniane niepełne monitorowanie efektów interwencji dla wszystkich działań, lecz znaczna liczba wskaźników, których agregacja z powodu nieznaczących różnic w nazewnictwie jest utrudniona. O ile wskaźnik może poprawnie oddawać poziom realizacji założonych celów na poziomie mikro (poziom projektu bądź działania) o tyle zsumowanie ich i przeniesienie wnioskowania na poziom całej osi priorytetowej bądź polityki spójności jest zazwyczaj bardziej skomplikowane. Kolejną kwestią pozostaje poziom trudności realizacji celów (np. przeprowadzenie szkolenia jest zdecydowanie łatwiejszym celem niż rzeczywiste podniesienie poziomu umiejętności, ale łatwiej mierzalnym). Ostateczna ocena efektywności i skuteczności projektów nie może więc opierać się tylko na analizie wskaźników. Realne efekty projektów będą szacowane w sposób zagregowany za pomocą modelu DSGE WISE VESPA 2 oraz analiz jakościowych.

Na podstawie analizy *desk research* badań ewaluacyjnych dotyczących prawidłowości doboru wskaźników w programach PO IG i PO RPW stwierdzono, że w początkowym etapie programowania w ramach PO IG poziom dopasowania, trafności merytorycznej wskaźników celów głównych programu był niezadowolający. W następnych latach odnotowano w tych kwestiach poprawę (głównie dzięki urealnieniu wartości docelowych, uwzględnieniu zmieniających się warunków gospodarczych, uściśleniu i ujednoliceniu używanych pojęć). Problematiczną była dowolność w ustalaniu nazw wskaźników przez beneficjentów oraz brak dokumentu, w którym zawarte byłyby opisy, definicje i interpretacje wykorzystanych sformułowań. Według analizy CASE utrudnia to agregację wskaźników, co z kolei prowadzi do ograniczeń w analizie (CASE-Doradcy, 2008). W ramach PO RPW dokonana została analiza każdego projektu ze względu na jakość doboru, spójności i sposobu mierzenia wartości wskaźników. System opracowania wskaźników został oceniony pozytywnie, jednak wiele

projektów charakteryzowało się brakiem możliwości zmierzenia ich efektów. Zdaniem autorów raportu, wskaźniki z PO RPW cechują się ograniczoną możliwością mierzenia za ich pomocą skuteczności realizowanych działań (Fundacja Ewaluacji i Badań Ekonomicznych, 2010). Stwierdzono również, że wiele wskaźników wymagało naniesienia poprawek w celu ich uściślenia (Ministerstwo Rozwoju Regionalnego 2011). Z biegiem lat została osiągnięta znaczna poprawa w tym zakresie, lecz w dalszym ciągu wyżej wymienione problemy nie zostały w pełni rozwiązane.

2.4 UŻYTECZNOŚĆ INTERWENCJI W KONTEKŚCIE POTRZEB I PROBLEMÓW SEKTORA PRZEDSIĘBIORSTW

2.4.1 BARIERY ROZWOJOWE W SEKTORZE MŚP W POLSCE

Funkcjonowanie małych i średnich przedsiębiorstw w dużym stopniu determinowane jest wpływem czynników zewnętrznych i wewnętrznych. Rola i znaczenie poszczególnych czynników są zróżnicowane, jednak między innymi dla okresu 2007-2013 wskazać można szereg zjawisk najczęściej identyfikowanych przez małe i średnie podmioty jako bariery rozwoju.

Wśród czynników makroekonomicznych, do najważniejszych i najszerzej oddziałujących należały poziom wzrostu gospodarczego oraz system finansowo-podatkowy, który ma kluczowe znaczenie dla efektywności działalności przedsiębiorstwa i często warunkuje kierunki rozwoju działalności. Poziom inflacji, stabilność waluty, stopa procentowa kredytów wpływają z kolei na długoterminowe planowanie przedsięwzięć. Małe i średnie przedsiębiorstwa, z uwagi na ograniczone źródła finansowania, są bardzo wrażliwe na niestabilność systemu finansowo-podatkowego, zwłaszcza na początku prowadzenia działalności. Stabilne i sprzyjające warunki podatkowo-finansowe umożliwiają gromadzenie kapitału własnego w celu samofinansowania oraz rozwoju. Do czynników zewnętrznych, zaliczyć należy także poziom popytu oraz podaży na rynku krajowym i rynkach zagranicznych, sytuację na rynku pracy (podaż i popyt siły roboczej, koszty pracy), poziom rozwoju infrastruktury i usług finansowych na rynku lokalnym, wysokość składek na ubezpieczenie społeczne, formy wspierania rozwoju przedsiębiorstw, pomoc w rozwoju przedsiębiorstw zapewniana przez Unię Europejską.

Tabela 13. Bariery w rozwoju działalności gospodarczej przedsiębiorców przed uruchomieniem perspektywy 2007-2013 (z podziałem na ilość zatrudnionych osób)

Bariera	Mikroprzedsiębiorstwa	Małe przedsiębiorstwa	Średnie przedsiębiorstwa	Duże przedsiębiorstwa
Stawki podatkowe	83%	85%	84%	73%
Niestabilna sytuacja gospodarcza	86%	80%	88%	83%
Brak stabilności makroekonomicznej	77%	76%	75%	77%
Koszt finansowania	79%	75%	67%	75%
Przestępczość	70%	62%	55%	57%
Dostęp do źródeł finansowania	66%	63%	54%	54%
Korupcja	73%	60%	58%	62%
Konflikt interesów	65%	42%	57%	50%
Praktyki antykonkurencyjne	56%	48%	54%	53%
Dostęp do informacji dot. przepisów	48%	40%	31%	32%
Wykształcenie pracowników	35%	37%	34%	32%
Cena oddziaływania na środowisko	20%	22%	31%	26%
Telekomunikacja	10%	13%	24%	15%
Energia elektryczna	5%	12%	4%	4%
Transport	5%	14%	3%	4%

Źródło: Opracowanie własne WiseEuropa na podstawie: Bariery administracyjne związane z podejmowaniem i prowadzeniem działalności gospodarczej w Polsce. Ocena. Raport końcowy, Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Warszawa 2004, s. 54.

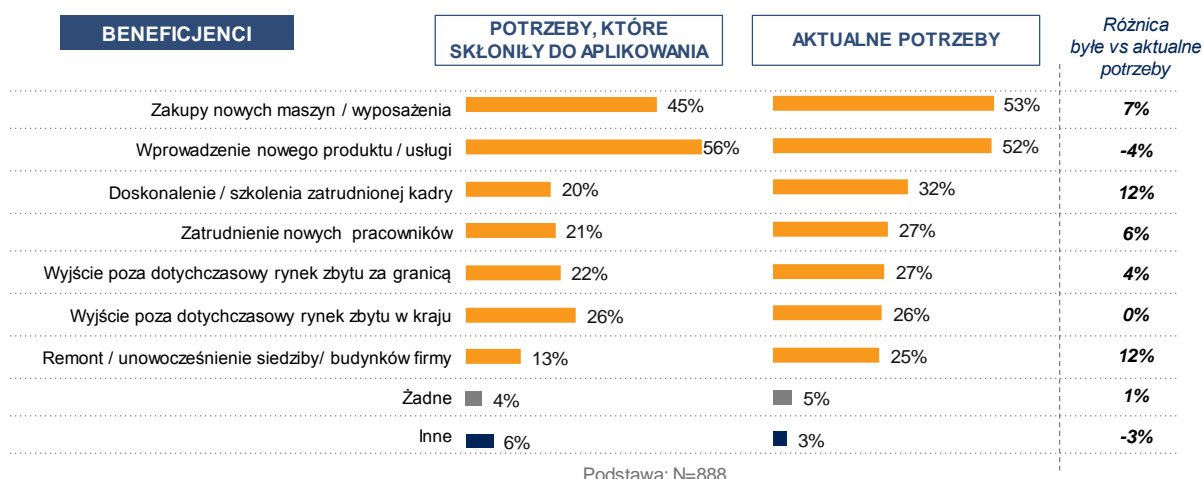
Oprócz czynników makroekonomicznych warunkujących działalność małych i średnich przedsiębiorstw, wskazać należy również te, które ograniczają rozwój przedsiębiorczości. Wśród najistotniejszych, wymienia się wysokość kapitału własnego przedsiębiorcy oraz dostęp do zewnętrznych źródeł finansowania. Małe i średnie przedsiębiorstwa wykazują tendencję do finansowania działalności ze środków własnych, co wynika przede wszystkim z ograniczonego dostępu do kapitału zewnętrznego. Dotyczy to małych przedsiębiorstw i osób rozpoczynających działalność gospodarczą i warunkowane jest brakiem historii kredytowej, ograniczoną wiarygodnością kredytową, brakiem zabezpieczenia kredytu. Dodatkowo, barierą wskazywaną przez

przedsiębiorców chcących skorzystać z kredytu bankowego były ograniczenia w finansowaniu branż dotkniętych trudną sytuacją ekonomiczną stosowane przez banki. Do branż tych w latach 2007-2013 należały przede wszystkim budownictwo, rybołówstwo, ochrona zdrowia, hotelarstwo, gastronomia, transport, pośrednictwo finansowe, sprzedaż hurtowa wyrobów alkoholowych i tytoniowych, sprzedaż hurtowa odpadów. Ponadto, do barier rozwoju MŚP zaliczyć należy brak innowacyjności, elastyczności oraz know-how. Wprowadzanie innowacyjnych rozwiązań wiąże się przede wszystkim z wysokimi kosztami opracowania i wdrożenia innowacji, znacznie przekraczającymi możliwości kapitałowe większości przedsiębiorców oraz słabo rozwiniętą infrastrukturą komercjalizacji nauki i techniki. W związku z tym, inwestowanie w nowe technologie i tworzenie nowych firm opartych na tych technologiach jest związane ze zbyt wysokim ryzykiem. Wśród barier rozwoju wskazać należy także sposób zarządzania zasobami oraz system powiązań pomiędzy uczestnikami gry rynkowej (Skórska et al. 2006).

Krótki przegląd najczęstszych barier napotykanych przez małe i średnie przedsiębiorstwa wskazuje, że procesy inwestycyjne i rozwojowe są w znacznym stopniu ograniczone, a bariery w dużej mierze pozostają aktualne na przestrzeni lat. Dlatego istotną staje się polityka wspierania małych i średnich przedsiębiorców poprzez utrzymanie stabilnego wzrostu gospodarczego, uproszczenie regulacji prawnych i podatkowych, ułatwienie dostępu do finansowania zewnętrznego oraz wspieranie innowacyjności.

Respondenci poproszeni o ocenę trafności instrumentów zastosowanych w ramach programów operacyjnych wskazali, że problemy przedsiębiorców zostały odpowiednio zidentyfikowane, a podjęte działania i udzielone wsparcie w ramach projektu przyczyniły się do rozwiązania tych problemów. Beneficjenci programów operacyjnych: RPO, PO IG, PO KL i RPW zgodnie wskazali, że najważniejszą z potrzeb przedsiębiorców motywującą do ubiegania się o dofinansowanie był brak środków na inwestycje. W dalszej kolejności, jako przeszkodę w rozwoju działalności, przedsiębiorcy wskazali złą koniunkturę i dużą konkurencję na rynku.

Wykres 18. Potrzeby skłaniające do aplikowania o dofinansowanie w latach 2007-2013



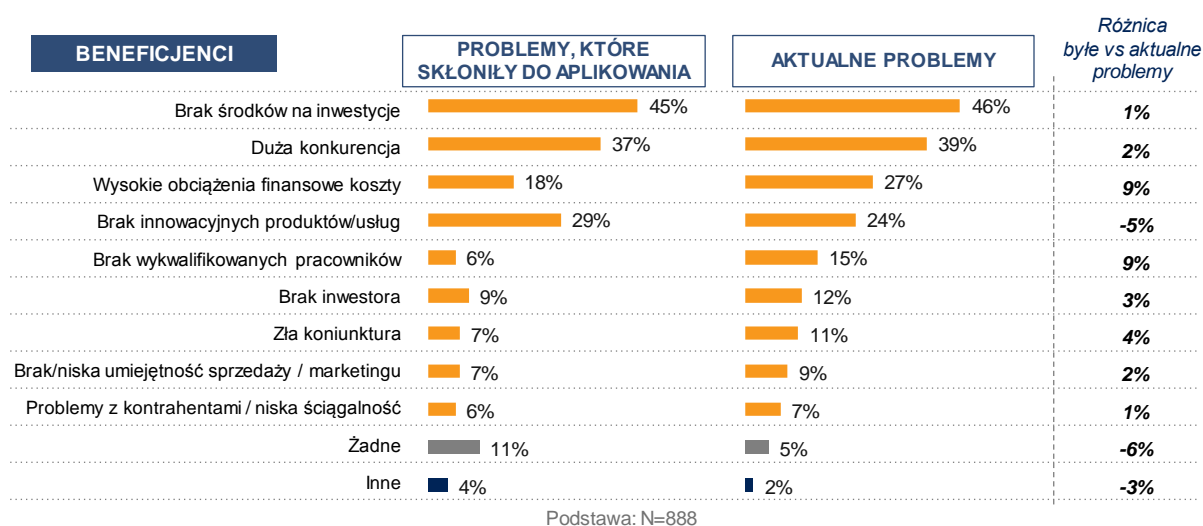
Źródło: Opracowanie własne WiseEuropa na podstawie badania CAWI/CATI

Badani przedsiębiorcy zapytani o podstawowe potrzeby skłaniające ich do ubiegania się o wsparcie zgodnie wskazali, że przedsiębiorstwa potrzebują wsparcia przy wprowadzeniu do oferty nowych usług lub produktów. Do ważnych i często wymienianych potrzeb przedsiębiorców zaliczano także proces wyjścia poza dotychczasowy rynek zbytu w kraju oraz za granicą, a także zatrudnienie nowych, wykwalifikowanych pracowników lub doskonalenie kadry (wniosek dotyczy RPO, PO IG, PO KL oraz RPW). Wśród beneficjentów regionalnych programów operacyjnych, najważniejszą i najczęściej wymienianą potrzebą wymagającą wsparcia był zakup nowych maszyn i wyposażenia przedsiębiorstwa (tendencja widoczna zwłaszcza wśród beneficjentów RPW). Badania przeprowadzone wśród przedsiębiorców potwierdzają zatem, że potrzeby rozwojowe MŚP w latach 2007-2013 wiązały się przede wszystkim z pozyskaniem kapitału na inwestycje i rozwój. Oferta bezwrotnego wsparcia okazała się atrakcyjna przede wszystkim dla małych przedsiębiorstw o ograniczonym kapitale własnym. Według pracowników administracji oraz samych przedsiębiorców, na potrzeby potencjalnych beneficjentów najlepiej odpowiadały instrumenty wsparcia projektów inwestycyjnych ukierunkowanych na wprowadzenie nowych produktów i usług lub ulepszenie dotychczasowej oferty. Można przypuszczać, że wynika to z faktu, że możliwość pozyskania kapitału była stosunkowo prostszym procesem niż w przypadku instrumentów wspierających innowacje. Po wyczerpaniu puli środków na inwestycje, zainteresowanie

projektami innowacyjnymi wzrosło. Jako dodatkowy czynnik wpływający na początkowe obawy przedsiębiorców względem projektów innowacyjnych wskazuje się brak doświadczenia przedsiębiorców na płaszczyźnie projektów innowacyjnych. Ostatecznie, zainteresowanie instrumentami wsparcia innowacji okazało się być duże, zwłaszcza, że pozyskanie kapitału zewnętrznego na sfinansowanie innowacyjnego przedsięwzięcia jest trudne z uwagi na wysokie ryzyko niepowodzenia. Fundusze strukturalne odpowiadają zatem na potrzebę przedsiębiorstw dotyczącą pozyskania finansowania zewnętrznego ze źródeł innych niż banki. Wsparcie projektów innowacyjnych wpłynęło także na podniesienie świadomości biznesowej przedsiębiorców. Zmianie uległy takie zachowania, jak konserwatywne podejście do prowadzenia działalności, obawa przed innowacjami, krótki horyzont planowania. Dzięki wsparciu i poszerzeniu świadomości biznesowej, przedsiębiorcy uświadomili sobie własne potrzeby i obecnie są w stanie je zidentyfikować i wyartykułować.

Porównanie ówczesnych i aktualnych potrzeb przedsiębiorców w zakresie wsparcia finansowego wskazuje na to, że mimo instrumentów zastosowanych w latach 2007-2013 potrzeby inwestycyjne pozostają aktualne. Oznacza to, że problemy i potrzeby przedsiębiorców zostały poprawnie zidentyfikowane i zaadresowane, jednak problemy, z którymi borykają się przedsiębiorcy nie zostały trwale rozwiązane. Interwencja była użyteczna dla przedsiębiorstw jednakże nie rozwiązała w pełni problemów, z którymi zmagali się przed jej zrealizowaniem. Główną przyczyną była skala niewielka interwencji.

Wykres 19. Problemy skłaniające przedsiębiorstwa do aplikowania o dofinansowanie



Źródło: Opracowanie własne WiseEuropa na podstawie badania CAWI/CATI

Obecnie, badani przedsiębiorcy (w tym beneficjenci programów w latach 2007-2013) wskazują, że największymi spośród potrzeb rozwojowych są potrzeby inwestycyjne (inwestycje w nowe maszyny, wyposażenie). W dalszej kolejności wymieniane są: wprowadzenie nowych produktów lub usług, zatrudnienie wykwalifikowanej kadry (lub doskonalenie zawodowe, osób już zatrudnionych) oraz wyjście poza dotychczasowy rynek zbytu (krajowy i zagraniczny). Instrumenty wsparcia oferowane w ramach polityki spójności w latach 2007-2013 rozwiązywały przede wszystkim problem związany z dostępem przedsiębiorców do kapitału zewnętrznego potrzebnego na rozwój działalności. O sukcesie instrumentów wsparcia związanych dofinansowaniem inwestycji świadczy bardzo duże zainteresowanie przedsiębiorców wsparciem tego typu i udział bardzo dużej liczby potencjalnych beneficjentów we wszystkich konkursach związanych z pozyskiwaniem kapitału na modernizację przedsiębiorstw – zainteresowanie znacznie przekraczało pulę środków przeznaczonych na wsparcie w tym zakresie. Wśród beneficjentów dominowały przedsiębiorstwa produkcyjne, choć nie wynikało to z formalnych preferencji programów wsparcia (oprócz branży turystycznej wyróżnionej w programach operacyjnych Polska Wschodnia oraz programów operacyjnych województw dolnośląskiego, kujawsko-pomorskiego, łódzkiego, opolskiego, podlaskiego i warmińsko-mazurskiego). Ogólny brak formalnych preferencji co do branży działalności przedsiębiorstwa ubiegającego się o wsparcie zostało ocenione pozytywnie przez respondentów, jako, że pozwala na naturalną selekcję odpowiednio przygotowanych projektów.

Oprócz wsparcia inwestycji i innowacyjności, instrumenty polityki spójności dotyczyły problemu niskiej konkurencyjności przedsiębiorstw, w tym niewielkiego udziału przychodów płynących z eksportu. Respondenci, zarówno kadra administracji, jak i przedsiębiorcy, dobrze oceniają instrumenty wsparcia obejmujące udział w

targach i konferencjach międzynarodowych. Uczestnictwo w międzynarodowych wydarzeniach branżowych pozwoliło na nawiązanie nowych kontaktów handlowych, wymianę doświadczeń, pozytywnie wpłynęły na liczbę zawieranych kontraktów a tym samym podniosło zyski płynące z eksportu. Dotyczy to jednak niewielu firm, które skorzystały z tego instrumentu, gdyż skala tego wsparcia była niewielka, jednak z poziomu indywidualnych doświadczeń dominują ocenę pozytywnego tego rodzaju wsparcia.

Kwota wsparcia przeznaczona na projekty badawczo rozwojowe, w porównaniu z potrzebami inwestycyjnymi, była stosunkowo mała, niewystarczająca, aby zachęcić przedsiębiorców do podejmowania działań badawczo - rozwojowych na dużą skalę. Ponadto wskazuje się, że zbyt dużą wagę przywiązywano do oceny formalno-finansowej kosztem weryfikacji jakości prac i postępów merytorycznych w ramach projektu. Niejasny pozostawał też związek prowadzonych prac badawczych z aspektem ich komercjalizacji – niejednoznaczne dla przedsiębiorców zasady konkursowe. Przedsiębiorstwa wykazywały niechęć z uwagi na brak jasnych zasad podziału praw do wyników projektu. Ponadto, beneficjenci nie mieli jasności co do kwestii komercjalizacji, ze względu na nieprzejrzyste przepisy na etapie ogłaszania konkursu oraz późniejsze wprowadzanie zmian wymagających modyfikacji umów. Niejasne zasady blokowały współpracę sektora nauki i gospodarki (OPI, MillwardBrown 2014). Kwota wsparcia, w porównaniu z kosztem inwestycji, była stosunkowo mała, niewystarczająca, aby zachęcić przedsiębiorców do podejmowania projektu rozwoju nowych technologii we własnym zakresie. Dodatkowym czynnikiem zniechęcającym przedsiębiorców do tej formy wsparcia była konieczność inwestycji środków własnych w projekty o podwyższonym ryzyku. Według badanych, niewielkim zainteresowaniem cieszyły się także instrumenty wspierające rozwój instytucji otoczenia biznesu. Według respondenta – przedstawiciela PARP - należy przypuszczać, że głównym powodem takiego stanu rzeczy była dostępność innych źródeł finansowania przeznaczonych dla instytucji (np. programy regionalne). Sektor instytucji otoczenia biznesu w niewielkim stopniu zareagował na ofertę polityki spójności, a środki z puli na wsparcie instytucji relokowane były na inne działania.

Dominującą formą wsparcia przedsiębiorców były bezpośrednie dotacje. Beneficjenci, zapytani o efektywność takiej formy wsparcia uznali, że w sposób odpowiedni zaadresowała ona problem braku środków na inwestycje, zapobiegła odczuwaniu nadmiernych skutków złej koniunktury, złagodziła skutki dużej konkurencji na rynku i pomogła we wprowadzeniu nowych produktów i usług na rynek. Część środków oferowano w formie pożyczek i poręczeń. Na początkowym etapie działania programów, największym zainteresowaniem cieszyły się bezzwrotne formy wsparcia, jednak po wyczerpaniu tych środków, beneficjenci zwrócili się ku zwrotnym formom wsparcia – co podkreślały osoby zajmujące się wdrażaniem programów regionalnych. Respondenci z grona kadry regionalnej administracyjnej wskazują, że celną formą wsparcia były pożyczki i poręczenia na zasadach preferencyjnych, ponieważ mobilizują beneficjentów do podejmowania przemyślanych, celowych i dobrze zaplanowanych decyzji inwestycyjnych.

Respondenci, zarówno kadra administracji, jak i przedsiębiorcy, zgodnie podkreślają, że w okresie programowania, stan rozwoju przedsiębiorstw, stan gospodarki oraz wiedzy na temat interwencji publicznych przyjęto stosowne i adekwatne założenia co do problemów sektora małych i średnich przedsiębiorstw, wskazano odpowiednie cele i sposoby realizacji wsparcia. Niektóre problemy przedsiębiorców, na przykład ograniczony dostęp do kapitału, pozostają aktualne i nie są tak dobrze adresowane przez obecną perspektywę finansową. Przedsiębiorcy zapytani o to, jakie problemy mogłyby dzisiaj skłonić ich do ubiegania się o dofinansowanie wskazywali, że najpilniejszą potrzebą wciąż pozostaje brak kapitału inwestycyjnego, a problemem w dalszym ciągu jest wysoka konkurencja na rynku.

Przedsiębiorcy wciąż największe zainteresowanie wykazują bezzwrotnymi środkami pomocy, dotyczy to także przedsiębiorców, którzy w perspektywie 2007-2013 skorzystali z takiego wsparcia.

2.5 WPŁYW INTERWENCJI NA WZROST INNOWACYJNOŚCI I KONKURENCYJNOŚCI PRZEDSIĘBIORSTW

W związku z tym, że głównym celem NSRO 2007-2013 było tworzenie warunków dla wzrostu konkurencyjności polskiej gospodarki z definicji wszystkie działania programów operacyjnych powinny umożliwiać realizację tej idei. Można wyróżnić trzy kanały oddziaływania poszczególnych działań na wzrost konkurencyjności. Po pierwsze są to projekty mające na celu bezpośrednie wsparcie przedsiębiorstw – poprzez finansowanie projektów przedsiębiorstwa te mają możliwość rozwoju, co w konsekwencji prowadzi do poprawy konkurencyjności całej gospodarki. Po drugie - projekty infrastrukturalne. Tworząc nową infrastrukturę, bądź modernizując obecną poprawia się warunki gospodarowania dla wszystkich podmiotów. Nowa droga, efektywniejsza komunikacja miejska, budowa parków technologicznych są przykładami takich właśnie działań. Trzecią grupą projektów są projekty nastawione na zrównoważony rozwój nie tylko gospodarki, lecz całego społeczeństwa i otoczenia przyrodniczego. Przykładami takich działań mogą być projekty nastawione na zredukowanie negatywnych skutków działalności człowieka na środowisko naturalne bądź projekty nastawione na integrację społeczną. Trzecia grupa co do zasady (jeśli nie wpływa w inny sposób na konkurencyjność) nie będzie uwzględniana w analizach.

Analiza wpływu interwencji na konkurencyjność przedsiębiorstw z uwagi na znaczny obszar, który obejmuje będzie podzielona na kilka mniejszych podrozdziałów. Najpierw zaprezentowany zostanie ogólny wpływ interwencji na najważniejsze wskaźniki makroekonomiczne (inwestycje, produktywność pracy, TFP).

W następnym podrozdziale zostanie przedstawiony sposób, w jaki interwencja wpłynęła na innowacyjność polskiej gospodarki. Przeanalizowany został zarówno poziom mikro (realizacja poszczególnych działań ukierunkowanych na innowacje) jak i poziom makro (wpływ na wysokość nakładów na działalność innowacyjną jak i zróżnicowanie regionalne). Z innowacyjnością bezpośrednio wiąże się struktura gospodarki oraz struktura wsparcia, które zostały opisane w kolejnym podrozdziale. Uwzględniono rozróżnienie na Polskę Wschodnią oraz poziom zaawansowania technologicznego wspartych przedsiębiorstw. Prawdziwym „sprawdzianem” dla każdej gospodarki jest stopień ekspansji na rynki zagraniczne. Wpływ interwencji na poprawę polskiego eksportu przedstawiono w porównaniu do zmian zachodzących w całym polskim eksporcie w okresie programowania pod względem ilościowym jak i jakościowym (struktura towarowa oraz geograficzna). Na koniec opisane zostały postępy, które zaszły w Polsce w zakresie zatrudnienia, jego struktury jak i rozwoju zasobów ludzkich.

2.5.1 JAKI BYŁ WPŁYW INTERWENCJI NA WZROST KONKURENCYJNOŚCI POLSKICH PRZEDSIĘBIORSTW?

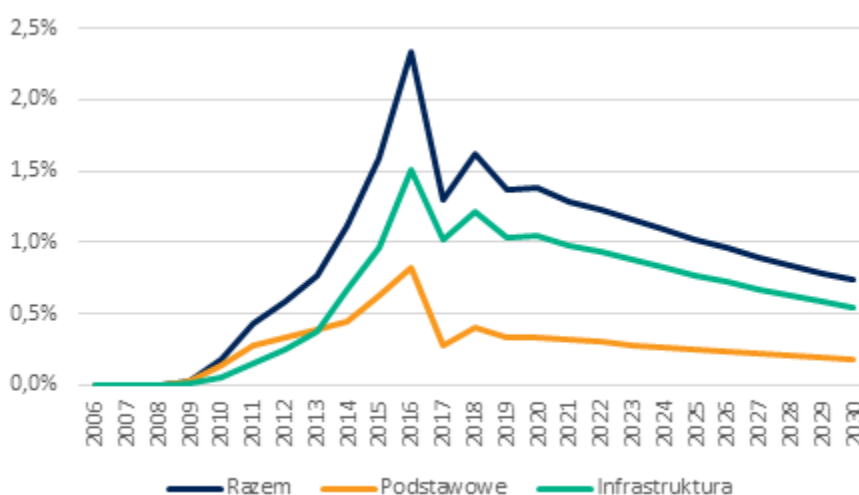
W niniejszym podrozdziale zaprezentowany zostanie makroekonomiczny wpływ przeprowadzonej interwencji na całą gospodarkę. Pozwala on na ogólną charakterystykę skali i wpływu interwencji na gospodarkę jako całości. Sensownym założeniem jest uznanie, że najważniejsze wskaźniki makro mają dość znaczący wpływ na zmianę konkurencyjności przedsiębiorstw (poszczególne, bardziej szczegółowe wskaźniki). Dlatego też pierwszym etapem analizy będzie przedstawienie jak zmieniły się w wyniku interwencji najważniejsze agregaty ekonomiczne. Pod koniec tego rozdziału analizowane będą przychody przedsiębiorstw.

OCENA WZROSTU KONKURENCYJNOŚCI POLSKICH PRZEDSIĘBIORSTW ZA POMOCĄ MODELU WISE VESPA2

Analiza wpływu interwencji na sytuację ogólnogospodarczą Polski rozpocznie się od przedstawienia jej oddziaływania na inwestycje. W latach 2007-2015⁴ polityka spójności zdominowała wsparcie aktywności inwestycyjnej i badawczej sektora prywatnego prowadzone przez sektor publiczny w Polsce. Była ona także bardzo znaczącym źródłem finansowania działań państwa w obszarze infrastrukturalnym. Z kolei jej udział w całości aktywności publicznej na rzecz podnoszenia jakości kapitału ludzkiego był – wobec istnienia oświaty powszechnej i szkolnictwa wyższego – relatywnie mniejszy. Oznacza to także, że różne składowe polityki spójności z różną intensywnością oddziaływały na inwestycje prywatne i publiczne w analizowanym okresie. Interwencja podstawowa, miała przede wszystkim zachęcać przedsiębiorców do ponoszenia większego ryzyka inwestycyjnego, lokowania kapitału prywatnego w bardziej innowacyjnych przedsięwzięciach oraz angażowania zasobów własnych w rozwój zasobów ludzkich. Przełożyło się to w istotny sposób na PKB, zwiększając dobrobyt zarówno w okresie wdrażania funduszy unijnych, jak również w późniejszych latach.

W pierwszym okresie wdrażania funduszy unijnych, kiedy przeważają efekty popytowe wynikające ze zwiększonej konsumpcji dóbr inwestycyjnych na skutek interwencji, większy wpływ na PKB ma interwencja podstawowa. W późniejszych latach (od ok. 2013 roku) efekty podażowe zaczynają przeważać, przez co wpływ interwencji infrastrukturalnej na PKB zaczyna być silniejszy. Łącznie, interwencja wpływająca na konkurencyjność pozwoliła podnieść produkt o ok. 2-2,5% w latach 2015-2016, kiedy miała ona największy wpływ ze względu na nałożenie się efektów podażowych i popytowych. W drugim okresie (ok. 2030 roku) wpływ interwencji na PKB dzięki nowo wybudowanej infrastrukturze i postępowi technologicznemu przekracza 0,7%. Podobnej skali wpływ interwencja wywiera średnio w latach 2006-2015.

Wykres 20. Wpływ interwencji na PKB



Źródło: Symulacje modelu VESPA 2

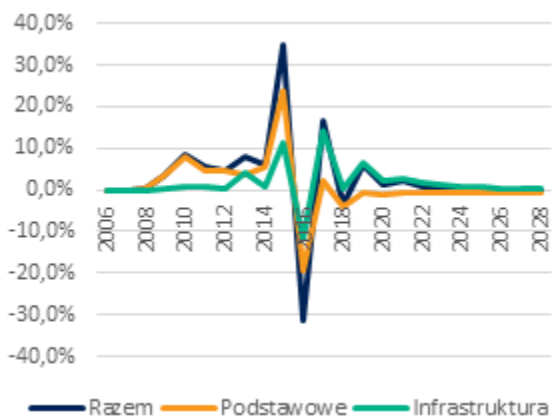
Różne składowe polityki spójności z różną intensywnością oddziaływały na inwestycje prywatne i publiczne w analizowanym okresie. Interwencja podstawowa miała przede wszystkim zachęcać przedsiębiorców do ponoszenia większego ryzyka inwestycyjnego, lokowania kapitału prywatnego w bardziej innowacyjnych przedsięwzięciach oraz angażowania zasobów własnych w rozwój zasobów ludzkich.

Nic więc dziwnego, że wpłynęła ona przede wszystkim na poziom inwestycji prywatnych (które w latach 2011-2015 wzrosły o ok. 10%), zaś jej oddziaływanie na skalę inwestycji publicznych było znikome. Z kolei finansowane ze środków UE wydatki infrastrukturalne oddziaływały zarówno na prywatne jak i publiczne wydatki inwestycyjne, jednak w tym drugim wypadku ten wpływ okazał się większy (wzrost inwestycji

⁴Zgodnie z zasadą n+2 okres uwzględniany w analizie polityki spójności na lata 2007-13 powinien obejmować lata 2007-2015. Jednakże, zgodnie z przyjętą metodologią, założono, że to rok zakończenia realizacji projektu jest momentem, od którego można oczekiwać efektów danego projektu. Dopiero po zbudowaniu drogi, zrealizowaniu inwestycji możliwe jest korzystanie z niej. Część z projektów zakończona została dopiero w 2016 i 2017 (zgodnie z bazą danych KSI SIMIK) – stąd w modelu przyjęto okres 2007-2017 i jego będzie dotyczyć analiza.

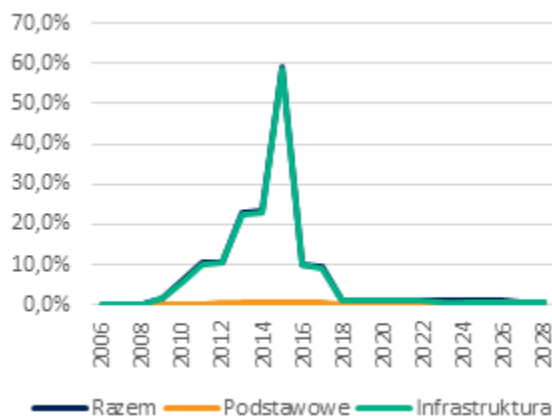
publicznych o 20% w latach 2013-2015). W odniesieniu do kapitału prywatnego publiczne wydatki infrastrukturalne pełnią bowiem rolę drugoplanową, wpływając na inwestycje firm w sposób pośredni. Dzięki budowie dróg, mostów, kolei czy Internetu szerokopasmowego rośnie krańcowa produktywność firm, które oszczędzają na czasie, paliwach i kosztach ubezpieczeń, poprawiając niezawodność i terminowość swoich działań. Skłania to sektor prywatny do powiększania własnego parku maszynowego i przekłada się na większy poziom inwestycji prywatnych w gospodarce.

Wykres 21. Wpływ na inwestycje prywatne (uwzględniając nakłady na działalność B+R)



Źródło: Symulacje modelu VESPA 2

Wykres 22. Wpływ na inwestycje publiczne



Źródło: Symulacje modelu VESPA 2

Z drugiej strony nie wszystkie środki wydatkowane w ramach polityki spójności na infrastrukturę są równie silnie sprzężone z inwestycjami prywatnymi. Instalacje środowiskowe, komunalne, sportowe czy kulturalne podnoszą poziom dobrobytu społecznego jednak ich rola ekonomiczna jest słabsza, ograniczając się głównie do okresu budowy. Utrzymanie oczyszczalni, placu miejskiego, stadionu czy domu kultury jest bowiem – z punktu widzenia produktywności przedsiębiorstw prywatnych – co najwyżej neutralne, a w długim okresie nawet ujemne w związku z koniecznością pozyskania środków podatkowych na ten cel. Pozytywny impuls dla sektora prywatnego z tej części wydatków ma więc miejsce głównie w okresie budowy, zaś wpływ wydatków infrastrukturalnych na inwestycje prywatne jest mniejszy niż wydatków na infrastrukturę transportową i komunikacyjną per se.

Odmierna była także dynamika oddziaływania na gospodarkę obu kategorii wsparcia. Kumulacja efektów popytowych⁵ zachodzi w okresie zakończenia największej liczby projektów (lata 2015-2016). Gwałtowne ich załamanie w 2017, będące efektem zakończenia realizacji projektów, przejawia się w fluktuacjach nakładów inwestycyjnych oraz produktywności w newralgicznym okresie, kiedy zanikają efekty popytowe generowane przez interwencję i popyt inwestycyjny stabilizuje się. Jest to wynik tego, że kapitał wybudowany w ramach interwencji wciąż istnieje. Trwałym śladem perspektywy finansowej 2007-2015 są jej efekty podażowe widoczne po roku 2017. Ich źródłem są przede wszystkim wydatki kapitałowe – tak prywatne jak publiczne, a wśród nich nakłady na budowę infrastruktury. Ich wpływ na produktywność pracy w sektorze prywatnym widoczny jest już w roku 2009 i rośnie stopniowo do roku 2017, by w kolejnych latach zacząć spadać wraz z amortyzacją zakumulowanego wcześniej kapitału. Efekty podażowe należy wiązać ze wzrostem produktywności czynników produkcji we wszystkich branżach, w których lepsza infrastruktura oddziałuje na szerokie spektrum firm prywatnych. Pozwala ona firmom prywatnym na uzyskanie wyższych zysków, podwyższenie zatrudnienia i płac.

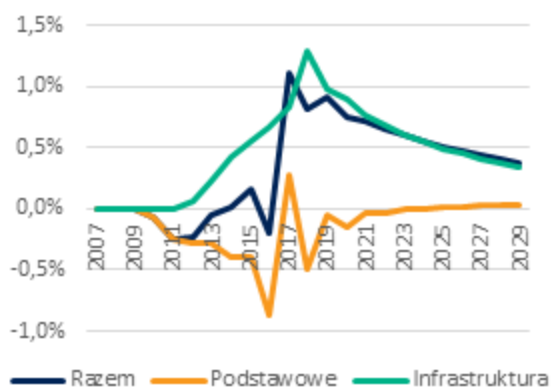
Nieco zaskakujący może wydawać się początkowy negatywny wpływ wsparcia „podstawowego” na produktywność pracy. Efekt ten wynika z tego, że programy bezpośrednio wspierające działalność inwestycyjną

⁵W całym raporcie, jeśli w częściach opisujących modelowanie używamy sformułowania „efekt popytowy” to mamy na myśli efekty wynikające z potrzeby zakupienia dóbr i usług w celu zrealizowania danej inwestycji. W przypadku wspomnienia „efektów podażowych” mamy na myśli wpływ na gospodarkę wynikający z realizacji danego projektu bądź inwestycji. Przykładowo, jeżeli przedsiębiorca budowlany kupuje nową maszynę w celu szybszej budowy drogi, to efekt popytowy to wzrost cen maszyn budowlanych i zatrudnienia na skutek zakupu urządzenia, a efekt podażowy to wzrost produktywności w sektorze budownictwa.

przedsiębiorstw stymulują jednocześnie popyt na pracę, podnosząc zatrudnienie osób do tej pory relatywnie mniej związanych z rynkiem pracy, a co za tym idzie mniej produktywnych. Zwiększony popyt na dobra kapitałowe w latach 2009-2016 zaowocował więc spadkiem bezrobocia i bierności zawodowej oraz wzrostem zatrudnienia, co jednak przełożyło się na spadek produktywności pracy. Efekt ten był jednak przejściowy. Wraz z akumulacją kapitału ludzkiego w drodze nauki przez praktykę oraz dzięki finansowanym z polityki spójności szkoleniom, produktywność pracy nowych pracowników stopniowo rosła. Jednocześnie ujawniały się pozytywne efekty wsparcia działalności B+R i kapitału zakumulowanego w firmach prywatnych, które odpowiadają za podażowy efekt interwencji podnoszący całkowitą produktywność czynników produkcji (TFP) nawet po roku 2017. Wraz z amortyzacją kapitału i zanikaniem efektów innowacji pozytywny wpływ perspektywy 2007-2015 na TFP zanika, choć proces ten jest wolny i jeszcze w roku 2030 produktywność jest wyższa o ok. 0,2% niż w scenariuszu odniesienia („bez interwencji”).

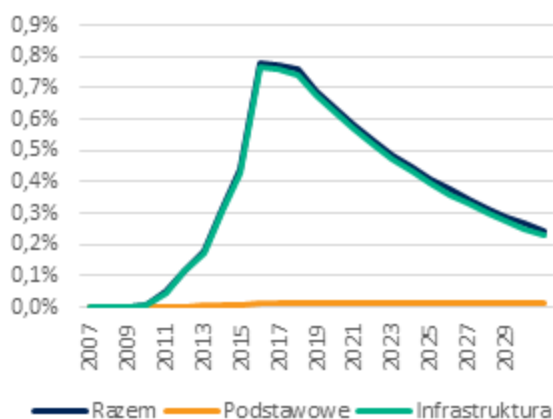
Choć z pozoru negatywny wpływ interwencji na produktywność pracy może wskazywać na ułomność interwencji, to należy pamiętać, że w przypadku działań ukierunkowanych na wzrost zatrudnienia, jest to naturalny efekt wynikający z rozkładu produktywności ogółu społeczeństwa, a produktywność pracy nie jest najlepszym miernikiem skuteczności czy efektywności polityk, ponieważ nie to jest ich celem. W pracach modelowych nad opisywaną symulacją uwzględniona jest jedynie interwencja ukierunkowana na rozwijanie konkurencyjności przedsiębiorstw, a więc pominięto większość działań nakierowanych na zasoby ludzkie i poprawę produktywności pracy najmniej wydajnych warstw aktywnych zawodowo. W związku z tym, możliwe, że choć wpływ całości interwencji na wartość tego wskaźnika jest dodatni, to oddziaływanie odizolowanych działań ukierunkowanych na zwiększenie konkurencyjności jest ujemne. Choć nie należy tego traktować jako zjawiska negatywnego (bo wzrost produktywności pracy nie jest głównym celem działań ukierunkowanych na konkurencyjność przedsiębiorstw), to należy pamiętać, jak istotne jest dodatkowe wspieranie najsłabszych warstw rynku pracy poprzez rozwój ich umiejętności (w ramach rozwoju zasobów ludzkich).

Wykres 23. Wpływ na produktywność pracy



Źródło: Symulacje modelu VESPA 2

Wykres 24. Wpływ na TFP



Źródło: Symulacje modelu VESPA 2

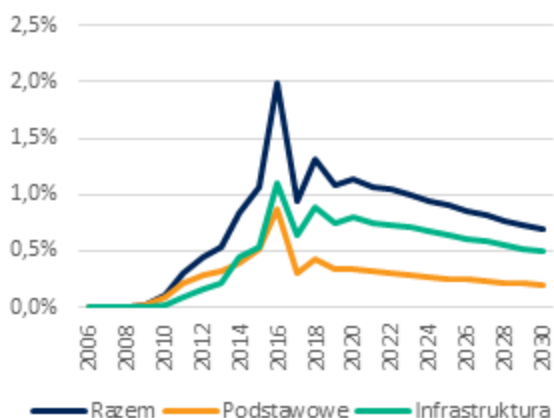
Zarówno w odniesieniu do produktywności pracy jak i łącznej produktywności czynników produkcji pozytywne oddziaływanie programów infrastrukturalnych jest wyraźnie silniejsze. Powodem jest odmienna specyfika wsparcia. Budowa infrastruktury komunikacyjnej i transportowej przekłada się bowiem na produktywność wszystkich czynników produkcji (pracy, kapitału, materiałów i energii) nie wywołując jednocześnie silnych efektów substytucji, wypierania i jałowej straty. Tymczasem interwencja mająca na celu wsparcie zasobów ludzkich lub dofinansowanie inwestycji przedsiębiorstw prywatnych jest silnie narażona na wystąpienie każdego z tych efektów, prowadząc raczej do wzrostu zatrudnienia, zysków i płac niż produktywności per se. Dopiero w długim okresie stopniowa akumulacja know-how i wyższa innowacyjność firm korzystających z publicznych programów wsparcia przekłada się na wyższą produktywność pracy i TFP w skali makro.

Ostatnim jej wymiarem, na który interwencja realizowana w ramach polityki spójności miała szczególnie wyraźny wpływ była sytuacja finansowa przedsiębiorstw. Symulacje modelu VESPA 2 wskazują, że przychody ze sprzedaży polskich firm wzrosły w podobnym stopniu na skutek interwencji prowadzonych zarówno w ramach działań podstawowych, jak i inwestycji infrastrukturalnych. Z kolei wskaźnik rentowności aktywów (ROA) zwiększył się przede wszystkim dzięki wydatkom infrastrukturalnym. Nie jest to zaskakujące, zważywszy na to, że inwestycje w ramach działań podstawowych powiększają kapitał przedsiębiorstw i sprawiają, że jest on

tańszy, przez co firmy angażują się również w mniej produktywnie i zyskowe przedsięwzięcia. W związku z tym, obserwowany jest minimalny, negatywny, wpływ interwencji podstawowej na ROA. Reasumując, można powiedzieć, że interwencja w ramach polityki spójności podniosła konkurencyjność polskich przedsiębiorstw, zwiększając zarówno ich sprzedaż, jak rentowność zainwestowanego kapitału i produktywność. Decydujący wpływ miały inwestycje infrastrukturalne, szczególnie istotne dla wzrostu TFP i produktywności pracy. Z kolei wsparcie inwestycji prywatnych i działania sprzyjające akumulacji kapitału ludzkiego przekładają się głównie na wzrost zasobu kapitału, a także na zwiększenie podaży pracy, co opisuje kolejny podrozdział.

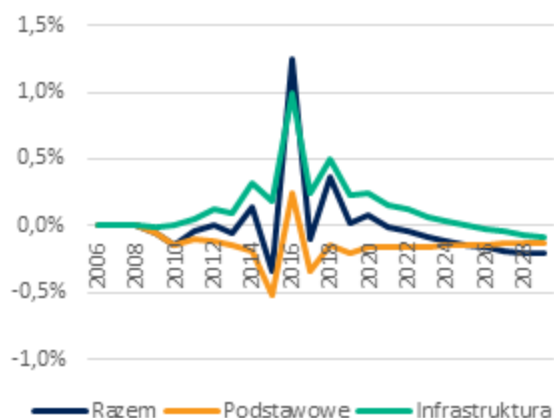
Pozytywnego wpływu interwencji na wysokość przychodów oraz sytuację finansową przedsiębiorstw nie potwierdza badanie kontrfaktyczne analizujące beneficjentów wybranych działań PO IG oraz programów regionalnych (GUS 2015). Wynika z niego, że o ile zmiana przychodów netto między grupą beneficjentów oraz grupą kontrolną była pomijalna to w przypadku niektórych działań dało się zaobserwować inne pozytywne efekty interwencji – przykładowo beneficjenci Osi 4. PO IG znacznie częściej odnotowywali zysk. Warto jednak pamiętać, że badanie GUS dotyczyło niewielkiej części działań przedstawianych w tym raporcie jak i o tym, że obejmowało dane do 2013 roku. Odwołania do tego raportu znajdować się będą również w następnych rozdziałach. Kluczową kwestią przy porównywaniu wyników badania kontrfaktycznego z wynikami modelu WISE VESPA2 pozostaje (poza wyżej wspomnianą skalą działań ujętych w tym badaniu) odmienna perspektywa – badanie kontrfaktyczne operuje na danych mikro (porównanie pojedynczych podmiotów bez teoretycznego wyjaśnienia istniejących różnic) natomiast model DSGE jest modelem na poziomie agregatów (poziom makro) i obejmuje całą gospodarkę.

Wykres 25. Wpływ na przychody ze sprzedaży



Źródło: Symulacje modelu VESPA 2

Wykres 26. Wpływ na ROA



Źródło: Symulacje modelu VESPA 2

2.5.2 JAKI BYŁ WPŁYW INTERWENCJI NA WZROST KONKURENCYJNOŚCI POLSKICH PRZEDSIĘBIORSTW – INNOWACYJNOŚĆ I NAKŁADY NA DZIAŁALNOŚĆ INNOWACYJNĄ

Z powodu niskiego wyjściowego poziomu innowacyjności polskich przedsiębiorstw, jednym z celów polityki spójności prowadzonej na terenie Polski była poprawa sytuacji w tym zakresie (Strategia Europa 2020 czy NSRO na lata 2007-2013). Analizując poszczególne dokumenty programowe widoczne są jasno określone priorytety rozwojowe. Strategia Europa 2020 zakładała stworzenie warunków dla inteligentnego rozwoju rozumianego jako rozwój gospodarki opartej na wiedzy i innowacji⁶. Środkiem do tego miało być upowszechnienie dostępu do szybkiego Internetu oraz umożliwienie przedsiębiorstwom i gospodarstwom domowym czerpania korzyści z jednolitego rynku cyfrowego. W ramach NSRO skupiano się na podobnych kwestiach, podkreślając równocześnie zacofanie naszego kraju pod względem e-infrastruktury i rozwoju społeczeństwa informacyjnego. Konsekwentnie uznawano innowacyjność jako jeden z najistotniejszych czynników dla dalszego rozwoju gospodarczego Polski.

Kluczową kwestią przy jakichkolwiek analizach związanych z innowacyjnością jest zrozumienie czym ona dokładnie jest. Zgodnie z podręcznikiem Oslo innowacja (*innovation*) „to wdrożenie nowego lub znacząco udoskonalonego produktu (wyrobu lub usługi) lub procesu, nowej metody marketingowej lub nowej metody organizacyjnej w praktyce gospodarczej, organizacji miejsca pracy lub stosunkach z otoczeniem.” Oznacza to, że do innowacji zalicza się nie tylko wprowadzenie najnowszych, najbardziej zaawansowanych technologicznie produktów (np. samochody elektryczne, zaawansowane oprogramowanie), ale też na przykład zakup używanej 10 letniej maszyny, dzięki której firma może wyprodukować w efektywniejszy sposób nowy produkt. Zachodząca zmiana żeby móc być nazwana innowacją nie musi więc być przełomowym odkryciem na skalę światową, lecz wystarczy by wprowadzała nowe (bądź istotnie ulepszone) produkty, procesy i metody produkcji w ramach firmy.

Kolejną ważną definicją pozostaje działalność innowacyjna (*innovation activities*) – zgodnie z tym samym podręcznikiem jest to „całokształt działań naukowych, technicznych, organizacyjnych, finansowych i komercyjnych, które rzeczywiście prowadzą lub mają w zamierzeniu prowadzić do wdrażania innowacji.” Zalicza się też do niej działalność B+R, która nie zawsze jest jednak wymagana by innowację wdrożyć. Dodatkowo w związku z tym, że rodzaj innowacji może być bardzo różny występuje wiele różnych sposobów jej finansowania a więc i rodzajów nakładów na działalność innowacyjną – nie jest więc to pojęcie całkowicie jednoznaczne.

Programem operacyjnym, który w największym stopniu miał wpływać na poprawę innowacyjności polskiej gospodarki był Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka. Bezpośrednie interwencje, wpływające na aktywność innowacyjną przedsiębiorców są widoczne przede wszystkim w następujących osiach priorytetowych:

- 3) Kapitał dla innowacji – wsparcie dla MŚP w początkowych etapach wzrostu, skierowane przede wszystkim dla przedsiębiorstw charakteryzujących się wysokim poziomem innowacyjności, niskim budżetem, dużym potencjałem rozwoju oraz wysokim ryzykiem;
- 4) Inwestycje w innowacyjne przedsięwzięcia – dofinansowanie wdrażania nowych własnych bądź nabytych technologii, inwestycje w opracowywanie nowych wzorów przemysłowych i użytkowych, nabycia nowoczesnych rozwiązań technologicznych.

Poza PO IG innowacyjność miały wzmacniać wybrane działania PO RPW oraz regionalnych programów operacyjnych.

⁶Szczegółowa analiza spójności interwencji z dokumentami strategicznymi została przeprowadzona w rozdziale 10 Spójność zewnętrzna interwencji.

ANALIZA WZROSTU INNOWACYJNOŚCI PRZEDSIĘBIORSTW W WYNIKU INTERWENCJI PRZY UŻYCIU WSKAŹNIKÓW PRODUKTU I REZULTATU

Wpływ interwencji na wzrost innowacyjności i konkurencyjności przedsiębiorstw był mierzony między innymi za pomocą wskaźników PO IG. Poniżej (Tabela 14.) znajdują się trzy działy związane z działalnością badawczo-rozwojową, innowacyjną oraz patentową.

Beneficjenci projektów Osi Priorytetowej 1 raportowali liczbę skomercjalizowanych wyników badań B+R wykonanych w jednostkach naukowych oraz wysokość nakładów na B+R w związku z realizacją projektów. Cele wyznaczone dla obu wskaźników zostały z nawiązką wypełnione, odpowiednio w 152% oraz 176%. Dodatkowo z analizy danych wynika, że znaczna liczba beneficjentów z Osi 4 rozpoczęła działalność B+R w wyniku wsparcia. Mowa tu o 479 przedsiębiorstwach co odpowiada aż 532% założonej wartości docelowej. W kategoriach ilości przedsiębiorstw prowadzących działalność badawczą został więc osiągnięty sukces.

Kolejnym aspektem były wprowadzane przez firmy szeroko pojęte innowacje oraz współpraca z instytucjami otoczenia biznesu (IOB). Współpraca z IOB jak i działalność firm w klastrach powinna pozwalać na szybszy i efektywniejszy rozwój. W zakresie budowy ekosystemu IOB analizowana była ilość nowoutworzonych i wspartych centrów obsługi inwestora (wartość wskaźnika 15 przy założonej wartości docelowej 16) oraz liczba przedsiębiorstw, które skorzystały z pomocy IOB bądź zostały przez nich obsłużonych. Rzeczywista realizacja przekroczyła założone cele kilkunastokrotnie (np. Liczba projektów inwestycyjnych obsłużonych przez wsparte centra obsługi inwestora była 50 krotnie większa niż wartość docelowa), co może świadczyć albo o olbrzymiej popularności IOB albo zbyt niskiej wartości docelowej wskaźników. Liczba przedsiębiorstw, które wprowadziły innowacje w wyniku wsparcia również świadczy o tym, że założone cele zostały wykonane (często wartości docelowe zostały znacznie przekroczone).

Liczba zgłoszeń patentowych dokonanych przez beneficjentów projektów znacznie przekroczyła oczekiwania, gdyż wyniosła aż 437% założonej wartości docelowej. W Osi 1 i 4 realizacja celu wyniosła 500% lub więcej, a wśród MŚP realizujących projekty z Osi 4 aż 1 062,50%. Beneficjenci Osi 5 zgłosili 85,5% zgłoszeń patentowych więcej niż było to założone wcześniej.

Należy więc uznać, że wartości docelowe wskaźników ustalonych dla obszaru innowacyjności zostały osiągnięte, często nawet imponująco przekroczone. Za szczególnie udane można uznać wsparcie w obszarze patentów, gdyż istotnie zwiększyła się liczba zgłoszeń patentowych dokonywanych przez beneficjentów jako wynik realizacji projektów.

Tabela 14. Wartość wskaźników związanych z działalnością badawczo-rozwojową, innowacyjną oraz zgłoszeniami patentowymi w PO IG według wszystkich działań Osi Priorytetowych

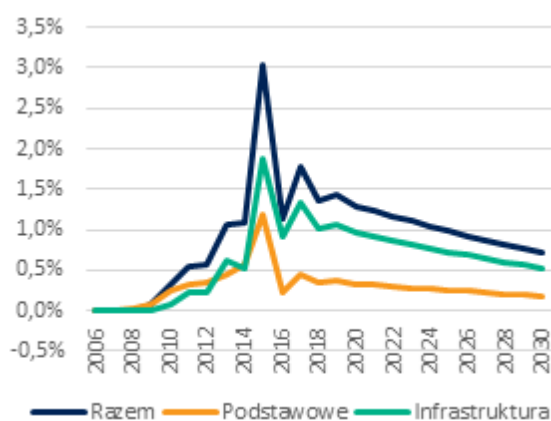
Oś priorytetowa	Nazwa wskaźnika	Realizacja (sztuki)	Wartość docelowa (sztuki)	Poziom realizacji (%)
Działalność badawczo-rozwojowa				
POIG.01.00	Liczba skomercjalizowanych wyników badań B+R wykonanych w jednostkach naukowych dofinansowanych w ramach PO IG	638	420	151,90%
POIG.01.00	Nakłady na działalność B+R ponoszone przez przedsiębiorców w związku z realizacją projektów [w mln PLN]	3 123,15	1 770	176,45%
POIG.04.00	Liczba przedsiębiorstw (w tym MŚP), które w wyniku wsparcia rozpoczęły lub rozwinęły dotychczas prowadzoną działalność B+R	479 (329)	90 (60)	532,22%
Działalność związana z wprowadzaniem innowacji oraz z IOB				
POIG.04.00	Liczba wspartych przedsiębiorstw (w tym MŚP), które wprowadziły innowacje samodzielnie	1 537 (1 276)	1 320 (650)	116,44%
POIG.04.00	Liczba MŚP, które w ramach udzielonego wsparcia wprowadziły innowacje organizacyjne	671	250	268,40%
POIG.05.00	Liczba przedsiębiorstw (w tym MŚP), które wdrożyły innowację przy pomocy IOB	2 172 (2 136)	600	362,00%
POIG.05.00	Liczba przedsiębiorstw (w tym MŚP), które skorzystały z usług wspartych IOB	25 065	4 000	626,63%
POIG.06.00	Liczba nowoutworzonych i wspartych centrów obsługi inwestora	15	16	93,75%
POIG.06.00	Liczba projektów inwestycyjnych obsługiwanych przez wsparte centra obsługi inwestora	30 001,50	600	5000,25%
Zgłoszenia patentowe				
POIG.01.00	Liczba zgłoszeń patentowych jako efekt realizacji projektów	1 738	300	579,33%
POIG.04.00	Liczba zgłoszeń patentowych dokonanych przez przedsiębiorstwa (w tym MŚP) w ramach realizowanych projektów	600 (425)	120 (40)	500,00%
POIG.05.00	Liczba zgłoszeń patentowych przedsiębiorstw do EPO i USPTO w wyniku udzielonego wsparcia	371	200	185,50%
Dla wszystkich badanych osi	Liczba zgłoszeń patentowych (suma powyższych)	2 709	320	436,94%

Źródło: Opracowanie własne WiseEuropa na podstawie danych otrzymanych od Zamawiającego.

OCENA WZROSTU INNOWACYJNOŚCI POLSKICH PRZEDSIĘBIORSTW ZA POMOCĄ MODELU WISE VESPA2

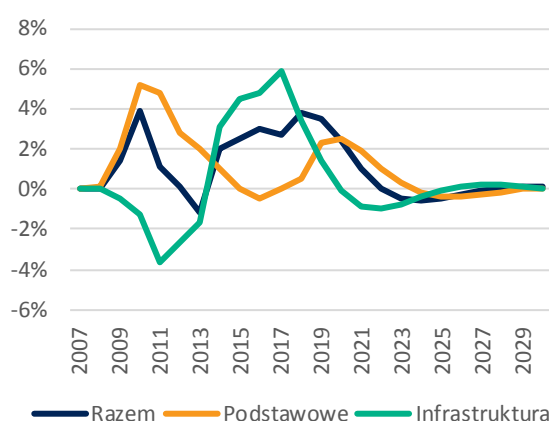
Innowacyjność przedsiębiorstw może być mierzona różnego rodzaju wskaźnikami (np. nakłady na działalność innowacyjną, nakłady na działalność badawczo-rozwojową, liczba patentów itp.), które w pewnych przypadkach trudno ująć w modelu makroekonomicznym. Niemniej jednak, wpływ interwencji na nakłady na działalność badawczo-rozwojową wynikający z modelu jest jednoznacznie pozytywny, a oddziaływanie nowo wybudowanej infrastruktury i podstawowego wsparcia dla przedsiębiorstw jest porównywalne. Podobnie, jak w przypadku innych efektów, również tym razem, efekt wsparcia infrastruktury utrzymuje się jeszcze długo po wygaszeniu interwencji, co wynika z faktu, że przedsiębiorstwa, dzięki zwiększeniu produktywności na skutek lepszej infrastruktury są bardziej skłonne do inwestycji w działalność badawczo-rozwojową, w celu stałego podnoszenia jakości swoich produktów.

Wykres 27. Wpływ na nakłady na działalność badawczo-rozwojową



Źródło: Symulacje modelu VESPA 2

Wykres 28. Wpływ na nakłady na działalność innowacyjną (łącznie)



Źródło: Symulacje modelu VESPA 2

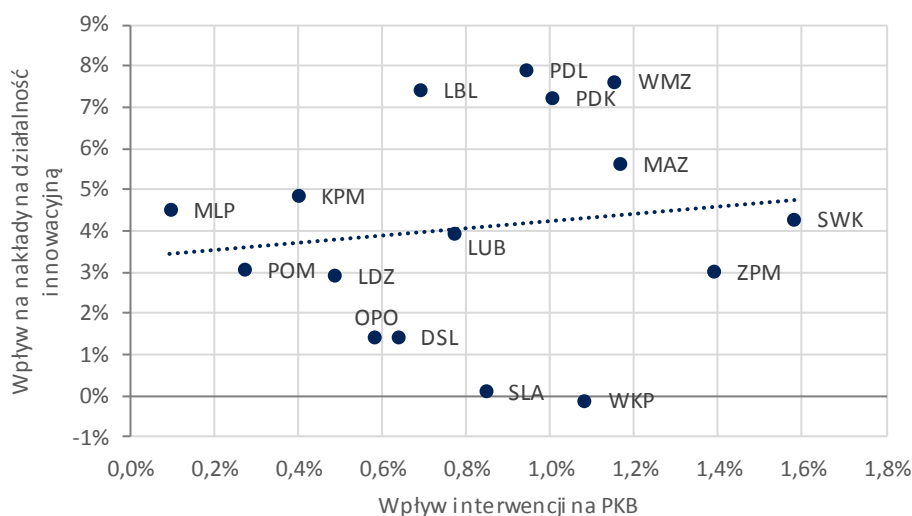
Wykres 29. pokazuje oddziaływanie interwencji na nakłady na działalność badawczo-rozwojową. Istotnie, w województwach Polski Wschodniej jest on wyższy niż w pozostałych regionach (wyjątkiem jest województwo świętokrzyskie, w którym interwencja pozwoliła na znaczący wzrost PKB). Co ciekawe, choć istnieje pewna korelacja pomiędzy wpływem interwencji na PKB wg województw, a wpływem na nakłady na działalność innowacyjną, to jest ona stosunkowo słaba – wynika to z tego, że działania infrastrukturalne, choć w wymierny sposób przyczyniają się do zwiększenia PKB, mają nieco niższy wpływ na finansowanie działalności innowacyjnej. Oznacza to, że pomimo niskich nakładów początkowych wzrost wydatków na innowacje w województwach Polski Wschodniej w wymierny sposób przyczynił się do podniesienia nakładów na działalność innowacyjną.

Początkowy wpływ nakładów infrastrukturalnych na nakłady na działalność innowacyjną jest ujemny. Wynika to z prostego faktu, że rozbudowa infrastruktury wymaga znaczących inwestycji budowlanych, a zasoby poświęcone są na budowę dróg i mostów zamiast na innowacyjne inwestycje. W kolejnych okresach (2014-2020) wzrost produktywności dzięki poprawie dostępności transportowej i jakości infrastruktury przyczynia się do zwiększenia wydatków na działalność innowacyjną w przedsiębiorstwach. Po 2020 roku wpływ ten jednak zanika i nakłady na działalność innowacyjną kształtują się na poziomie podobnym do tych w scenariuszu bazowym.

Nieco inaczej kształtuje się zależność pomiędzy wydatkami na wsparcie „bezpośrednie”, a nakładami na działalność innowacyjną. W tym przypadku, interwencja wspiera działalność innowacyjną w stosunkowo silnym stopniu, podnosząc wydatki o niemal 5% w 2010 roku. W tym przypadku wyraźnie widoczne jest zjawisko jałowej straty – firmy „przesuwają” zaplanowane wydatki na innowacyjność na lata kiedy wsparcie jest dostępne – stąd wynika przejściowy ich spadek w latach 2015-2018. Po 2018 roku jednak zwiększona dzięki wsparciu innowacyjność gospodarki zaczyna przynosić efekty - dzięki wyższej konkurencyjności,

przedsiębiorstwa mogą wydawać na działalność innowacyjną znacznie więcej niż w scenariuszu bez wydatków w ramach interwencji. Efekt ten zanika dopiero po 2025 roku.

Wykres 29. Wpływ na wydatki na działalność innowacyjną wg województw (średnio 2006-2016)



Źródło: Symulacje modelu VESPA 2

Wsparcie w ramach polityki spójności nie zmieniło diametralnie sytuacji w dziedzinie innowacyjności w Polsce. Według *European Innovation Scoreboard* poziom innowacyjności polskich przedsiębiorstw zwiększył się z poziomu 0,26 w 2005 do 0,31 w 2015, co przyporządkowuje naszą gospodarkę do kategorii przeciętnych innowatorów - jako szósty od końca kraj pod względem potencjału innowacyjności w całej Unii Europejskiej. Wcześniej opisywane problemy nadal są więc obecne w polskiej gospodarce. Nawet, jeżeli można porównać ze sobą innowacyjność (efekt) oraz nakłady na działalność innowacyjną (czynnik „produkujący” innowacyjność) widoczne jest, że nakłady w wyniku interwencji wzrosły o maksymalnie 3% w stosunku do scenariusza bez interwencji. Znaczna część realizowanych projektów przyczynia się przede wszystkim do zwiększenia zakresu produkcji, rentowności niekoniecznie wpływając na rozwój działalności badawczo-rozwojowej. Jednakże, te działania można również określić jako innowacje, ale na skalę firmy, polegające przeważnie na zmodyfikowaniu oferowanych produktów bądź usprawnieniu procesu ich produkcji a nie stworzeniu zupełnie nowego produktu, innowacyjnego na skalę światową. Wprowadzone w ramach interwencji innowacje zazwyczaj były związane ze zwiększeniem wartości posiadanego majątku trwałego (np. zakup nowych maszyn) i sposobów wykorzystania tych maszyn a już niekoniecznie przeprowadzeniem badań i ich późniejszym wdrożeniem (wyjątkiem działanie 1.4.-4.1 PO IG) Ocena poziomu innowacyjności projektów często była prowadzona poprzez zgłaszanie przez beneficjentów ich subiektywnych opinii na ich temat. Przykładem może być tutaj działanie 1.4-4.1 PO IG, w trakcie realizacji którego 93% beneficjentów wprowadziło nowe lub ulepszone produkty. Widać więc, że cel jakim było zwiększenie innowacyjności beneficjentów został zrealizowany – problematyczną kwestią pozostawało tylko nowatorstwo wprowadzonych zmian na skalę ogólnokrajową bądź światową. Polska gospodarka w latach 2007-2015 miała olbrzymi potencjał imitacyjny i właśnie w ten sposób rozwijała się innowacyjność – o wiele więcej było innowacji polegających na wdrożeniu istniejących już wcześniej rozwiązań, a nie stworzeniu własnych. Sukces pod tym kątem potwierdza wysoki poziom realizacji wskaźników produktu i rezultatu jak i wyniki przeprowadzonych ankiet i badań opinii beneficjentów. Zdaniem respondentów realizowany projekt przełożył się na jakość wyrobów bądź usług (80% respondentów), wzrost rozpoznawalności produktu (87%) oraz unikalność produktu w skali rynku (71%) (ARC i Exacto, 2015). Przedsiębiorcy realizujący projekty w ramach działania 1.4-4.1 częściej niż pozostali przeprowadzali innowacje procesowe (przeprowadziło je 60% beneficjentów) (ARC i Exacto, 2015). Mniej popularne wśród beneficjentów były innowacje marketingowe czy organizacyjne, które wdrożyła około połowa beneficjentów (CEAPP UJ i EGO, 2015). Stosunkowo małe znaczenie tego typu innowacji może wskazywać na niewielką wagę przywiązywaną przez przedsiębiorstwa do zaspokojenia potrzeb klienta czy pozycjonowania produktu na rynku (ARC i Exacto, 2015). O ile, więc cała gospodarka nie zmieniła istotnie swojej pozycji konkurencyjnej to wśród beneficjentów widoczne były znaczne zmiany w zakresie innowacyjności.

Jednakże, część raportów oraz przeprowadzone wywiady z beneficjentami wskazują, że badania były realizowane przede wszystkim dlatego, że ich przeprowadzenie było warunkiem koniecznym otrzymania

pełnego dofinansowania. Dodatkowo, część projektów działania 1.4-4.1 odnosiła się do szeroko już rozpowszechnionych rozwiązań stosowanych w gospodarce, co przeczy idei innowacyjności na skalę światową. Przykładowo w ramach IV. Osi PO IG zgodnie z opiniami respondentów aż jedna trzecia wprowadzonych innowacji produktowych było innowacjami na skalę międzynarodową, ale tylko 20% z nich stwierdziło, że przynajmniej 50% przychodów pochodzących ze sprzedaży nowowprowadzonych produktów pochodzi z eksportu. Znacznie gorsze wyniki odnotowano dla osi VIII. PO IG – aż 80% ze stworzonych innowacji w ramach tej osi było już wcześniej dostępnych na rynkach zagranicznych. W wielu przypadkach zgłaszane też były wnioski nieoparte analizą rynku, bez prognoz finansowych czy wpływu realizacji projektu na pozycję rynkową przedsiębiorstwa. Świadczy to o tym, że wspomniane w akapicie wyżej oceny innowacyjności realizowanych projektów, jako czysto subiektywne, nie musiały oddawać rzeczywistego stanu rzeczy (PARP 2011).

Kolejną problematyczną sferą była współpraca jednostek naukowo-badawczych z biznesem. W odniesieniu do PO IG oraz PO RPW zgłaszane były trudności z komercjalizacją efektów prac B+R. Przyczynami takiego stanu rzeczy zgłaszanymi przez respondentów jak i odnotowanych w innych ewaluacjach był niski zakres współpracy międzysektorowej, niedostateczne przygotowanie merytoryczne projektów na poziomie wniosków do potencjalnej komercjalizacji (wcześniej wspomniane braki rzetelnych analiz rynkowych czy prognoz finansowych).

Sukcesem okazało się wsparcie działalności przedsiębiorstw w obszarze ochrony własności intelektualnej. Jeśli przedsiębiorstwo podejmuje kroki związane z otrzymaniem patentu oznacza to, że poziom zaawansowania technologicznego danego produktu musi być wysoki gdyż w przeciwnym wypadku staranie się o patent byłoby bezcelowe. Stąd też tak znaczne przekroczenie wartości docelowych wskaźników związanych ze zgłoszeniami patentowymi należy ocenić pozytywnie. Niemniej jednak należy pamiętać, że zdecydowana większość z tych zgłoszeń były to zgłoszenia obejmujące terytorialnie tylko Polskę, a projekty PO IG dotyczyć innowacji na skalę światową. Ograniczanie tylko do terytorium Polski świadczyłoby o znacznie niższym poziomie innowacyjności tych projektów w porównaniu do światowej granicy technologicznej niż zakładano w założeniach programu. Ostateczna ocena wsparcia w tym zakresie jest jednak pozytywna.

Kwestią fundamentalną natomiast było zdefiniowanie i zrozumienie przez beneficjentów jak i oceniających projekty pojęcia „innowacyjne przedsięwzięcie”. Problem tego co jest, a co nie jest innowacyjne, istotnie wpływał na proces zgłaszania wniosków, możliwości doboru właściwych projektów do realizacji, a w późniejszym etapie monitorowania postępów. Wynikała stąd trudność w egzekwowaniu rzeczywistej innowacyjności projektów (częste różnice zdań pomiędzy samymi ekspertami na temat tego czy dany projekt jest lub nie jest innowacyjny). Subiektywność ocen wzmacniało również rozproszenie środków skierowanych na innowacyjność – brakowało jasno określonych branż priorytetowych, które powinny być wspierane w największym stopniu. Powodowało to dodatkowe różnice zdań wśród ekspertów i niemożliwość osiągnięcia efektów skali czy sieciowych związanych z promowaniem określonych branż.

Dla przedsiębiorców problematyczna była też skomplikowana procedura pozyskiwania środków. Projekty innowacyjne z definicji muszą być projektami niestandardowymi, wymagającymi natychmiastowego wdrożenia w celu maksymalizacji efektu. Nadmierne skupienie się na procedurach formalnych wpływa negatywnie na efektywność. Potwierdzają to również Kwieciński i Kalamon (Kwieciński Kalamon 2014), którzy podkreślają wagę problemów związanych z administracją i koordynowaniem działań (przede wszystkim planowanie działań w Instytucjach Zarządzających, sprawność instytucjonalna procesu ubiegania się o fundusze, jego skomplikowanie i długotrwałość czy brak jednoznacznego zdefiniowania kluczowych pojęć). Część przedsiębiorców zgłaszała również uwagi, że pomoc w przypadku niektórych projektów mogłaby być efektywniejsza gdyby stosowano zamiast bezzwrotnych dotacji instrumenty zwrotne np. pożyczki (PARP 2011).

Badanie kontrfaktyczne dotyczące wybranych działań PO IG oraz programów regionalnych przeprowadzone przez MR i GUS (GUS 2015) wskazuje, że na poziomie mikro podmioty wsparte znacznie częściej niż podmioty z grupy kontrolnej angażowały się w działalność innowacyjną⁷. Różnica w odsetku aktywnych pod względem wprowadzania innowacji podmiotów w ramach programów regionalnych wynosi 2 punkty procentowe a w przypadku PO IG od 17 punktów procentowych dla Osi 4. do niewystępowania żadnych różnic dla działań 6.5.2 i 8.2. Wyższa aktywność pod tym kątem wiązała się z większą skalą prowadzonych projektów dla beneficjentów PO IG. Analiza struktury dofinansowania na poziomie regionalnym wskazuje, że do regionów najslabiej rozwiniętych gospodarczo popłynęło najmniej środków, których celem był wzrost innowacyjności. Pomimo to,

⁷ Zoperacjonalizowaną poprzez występowanie przynajmniej jednego niezerowej wartości któregokolwiek ze wskaźników: koszt zakończonych prac rozwojowych, wartość praw do wynalazków, patentów lub znaków towarowych.

nie oznaczało to pogłębienia luki w innowacyjności pomiędzy poszczególnymi województwami – nakłady na działalność innowacyjną wzrosły bowiem w województwach Polski Wschodniej najsilniej w ujęciu procentowym. W konsekwencji, wsparcie w ramach polityki spójności przyczyniło się do zmniejszenia luki innowacyjności pomiędzy regionami, choć w celu precyzyjnego jej opisanie i analizy należy posłużyć się narzędziami znacznie wykraczającymi poza model makroekonomiczny i inne narzędzia wykorzystywane w niniejszym badaniu. Można sądzić, że obserwowane wzorce odzwierciedlają regionalne zróżnicowanie struktury gospodarczej: ryzyko działalności innowacyjnej znacznie częściej podejmują firmy duże, ponadprzeciętnie produktywnie, nakierowane na eksport. Firmy te mają tendencję do lokowania się w większych ośrodkach miejskich oraz regionach wyżej uprzemysłowionych o ponadprzeciętnym poziomie PKB per capita. To samo można powiedzieć o uczelniach wyższych i sektorze nauki: największe ośrodki miejskie na czele z Warszawą i Krakowem są lepiej predysponowane nie tylko do prowadzenia działalności innowacyjnej w oparciu o już istniejącą rozwiniętą bazę kapitałową i ludzką, ale i do powiększania tejże bazy, a więc do sięgania po środki przeznaczone na innowacje. Sprzyja temu większy poziom usieciowienia i umiędzynarodowienia sektora nauki i szkolnictwa wyższego w tych miastach, przekładający się na większą zdolność do absorpcji publicznych środków przeznaczanych na innowacje, zarówno tych finansowanych ze środków UE jak i ze środków krajowych (np. granty NCN). Polityka spójności może częściowo niwelować te różnice poprzez instrumenty wspierające innowacyjność (co było widoczne w analizowanym okresie) a także poprzez wzmacnianie powiązań między metropoliami a mniejszymi centrami regionów słabiej rozwiniętych, a więc poprzez „wciąganie” uczelni i firm z regionów peryferyjnych w orbitę współpracy z uczelniami/firmami centrum. Podobne mechanizmy stosuje się m.in. w ogólnoeuropejskich inicjatywach nakierowanych na innowacje (np. Horyzont 2020).

2.5.3 JAKA BYŁA STRUKTURA SEKTOROWA WSPARCIA PRZEDSIĘBIORSTW W RAMACH INTERWENCJI?⁸

KLASYFIKACJA WSPARCIA W RAMACH METODOLOGII NACE 2.0 (POZIOM ZAAWANSOWANIA TECHNOLOGICZNEGO)

Przeprowadzona została klasyfikacja wsparcia ze względu na strukturę sektorową beneficjentów (PKD 2007) z wykorzystaniem podziału ze względu na poziom zaawansowania technologicznego⁹. Podział ten jest próbą ilościowego przedstawienia struktury gospodarki – próbą, co do której należy zachować pewną rezerwę. Klasyfikacji dokonano już na poziomie agregatów. Nie uwzględnia ona faktu, że firma w branży o niskiej technologii może korzystać z zaawansowanych technologicznie sposobów produkcji (np. produkcja zaawansowanych folii spożywczych jest sklasyfikowana jako przemysł średnio-niskiej technologii), a firma z usług wysokiej technologii może być oparta na bardzo prostych technikach produkcji (np. doradztwo w zakresie informatyki polegające na instalowaniu programów biurowych jest usługą wysokiej technologii). Ponadto, choć generalnie dana branża cechuje się niższym poziomem techniki, może się okazać, że niektóre jej podbranże są bardzo zaawansowane. Nakłady na badania i rozwój mogą „ukrywać się” w innych branżach. Przykładowo umiejętne korzystanie z owoców technologii ICT wiąże się z pewnymi nakładami w firmie działającej np. w handlu detalicznym, ale firma ta raczej zamówi określoną usługę niż zacznie wymyślać ją od nowa. Pominięcie tego faktu powoduje, że przedsiębiorstwa mające w pełni zautomatyzowane linie produkcyjne zaliczane są do niskich technologii tylko dlatego, że produkują np. papier. Nie są to argumenty dyskwalifikujące tę metodę, jednak wskazujące, że jest ona tylko pewnym przybliżeniem struktury gospodarczej, a nie jej dokładnym opisem.

Abstrahując od wyżej wspomnianych wątpliwości, z poniższej analizy wynika, że zdecydowana większość projektów, które były poddane analizie, były realizowane przez przedsiębiorstwa usługowe. Wynikało to z dużej ilości projektów o wysokim dofinansowaniu, realizowanych przez podmioty administracji publicznej. Udział przedsiębiorstw przemysłowych w całkowitym dofinansowaniu wśród analizowanych działań wyniósł tylko 15%. Warto jednak pamiętać, że są to dane uwzględniające zarówno bezpośrednie wsparcie przedsiębiorstw jak i projekty infrastrukturalne – stąd tak wysoka pozycja działu 84: Administracja publiczna.

Analizując udział dofinansowania przekazanego na przemysł oraz usługi wysokiej technologii widoczne jest, że ich udział w całości dofinansowania dla przemysłu i usług pozostaje niewielki (dla przemysłu 5%, dla usług 9,2%). Wsparcie otrzymały raczej przedsiębiorstwa trudniące się przemysłem średnio niskiej technologii (42,3% całości dofinansowania dla przemysłu) oraz pozostałymi usługami opartymi na wiedzy (73,5% dofinansowania przekazanego beneficjentom trudniącymi się przede wszystkim usługami). W przypadku przemysłu nie da się wyróżnić wiodącej branży, chociaż należy podkreślić, że najbardziej wsparte zostały przedsiębiorstwa trudniące się produkcją maszyn, urządzeń, pojazdów, sprzętu transportowego i urządzeń elektrycznych oraz przemysłem metalurgicznym i metalowym. Wśród usług na uwagę zasługują przede wszystkim usługi oparte na wiedzy (przede wszystkim projekty realizowane przez administrację publiczną), które uzyskały ponad połowę całego wsparcia przekazanego na usługi. Drugą istotnie wspartą branżą była edukacja.

Analizy regionalne oraz w podziale na poszczególne programy operacyjne zostały przedstawione w aneksie.

⁸Klasyfikacja sektorowa obejmuje wybrane działania z następujących programów operacyjnych: PO IG, PO KL, PO RPW, 16 RPO. Nie obejmuje wybranych działań PO IIŚ.

⁹Na podstawie aneksu do Metodologii NACE 2.0: „Annex 3 – High-tech aggregation by NACE Rev.2”.

Tabela 15. Struktura wsparcia wg PKD 2007 i podziału na sektory ze względu na poziom zaawansowania technologicznego (NACE 2.0)

		Liczba projektów	Wartość dofinansowania (mln zł)	Udział dofinansowania
1	Rolnictwo	1 950	1 681	1,3%
2	Górnictwo	148	347	0,3%
3	Przemysł	14 099	19 749	15,2%
<i>w tym:</i>	<i>Przemysł wysokiej technologii</i>	<i>707</i>	<i>978</i>	<i>5,0%*</i>
	Produkcja komputerów, wyrobów elektronicznych i optycznych	514	416	
	Produkcja leków i wyrobów farmaceutycznych	193	562	
<i>w tym:</i>	<i>Przemysł średnio wysokiej technologii</i>	<i>2 938</i>	<i>4 959</i>	<i>25,1%*</i>
	Produkcja chemikaliów i wyrobów chemicznych	666	1 455	
	Produkcja maszyn, urządzeń, pojazdów, sprzętu transportowego i urządzeń elektrycznych	2 272	3 504	
<i>w tym:</i>	<i>Przemysł średnio niskiej technologii</i>	<i>5 418</i>	<i>8 353</i>	<i>42,3%*</i>
	Inne przetwórstwo przemysłowe	446	387	
	Przemysł metalurgiczny i metalowy	2 437	3 536	
	Przemysł mineralny	887	1 750	
	Przemysł paliwowy	45	400	
	Przemysł wyrobów z gumy i tworzyw sztucznych	1 603	2 279	
<i>w tym:</i>	<i>Przemysł niskiej technologii</i>	<i>5 036</i>	<i>5 460</i>	<i>27,6%*</i>
	Inne przetwórstwo przemysłowe	1 498	1 384	
	Przemysł drzewno-papierniczy	1 721	2 489	
	Przemysł spożywczy	992	1 150	
	Przemysł tekstylny-odzieżowy i skórzaný	825	437	
4	Działalność związana z wytwarzaniem i zaopatrywaniem w energię elektryczną, gaz wodę oraz gospodarowanie ściekami i odpadami	714	1 776	1,4%
5	Budownictwo	2 517	2 165	1,7%
6	Usługi	46 139	100 369	77,4%
<i>w tym:</i>	<i>Usługi wysokiej technologii</i>	<i>6 579</i>	<i>9 239</i>	<i>9,2%*</i>
	Badania naukowe i prace rozwojowe	940	3 760	
	Działalność związana z oprogramowaniem i doradztwem w zakresie informatyki	4 640	3 546	
	Działalność związana z produkcją filmów, nagrań video, programów telewizyjnych, nagrań dźwiękowych i muzycznych oraz nadawanie programów radiowych i telewizyjnych	191	249	
	Telekomunikacja	808	1 683	
<i>w tym:</i>	<i>Pozostałe usługi oparte na wiedzy</i>	<i>25 297</i>	<i>73 815</i>	<i>73,5%*</i>
	Działalność profesjonalna i techniczna	5 239	4 964	
	Działalność wydawnicza	549	512	
	Edukacja	5 606	11 782	
	Finanse i ubezpieczenia	632	3 847	
	Inne usługi oparte na wiedzy	13 263	52 706	
	Transport wodny i lotniczy	8	3	

		Liczba projektów	Wartość dofinansowania (mln zł)	Udział dofinansowania
w tym:	Usługi w mniejszym stopniu oparte na wiedzy	14 263	17 316	17,3%*
	Handel	6 873	4 026	
	Obsługa rynku nieruchomości	737	1 535	
	Pozostała działalność usługowa	4 870	6 596	
	Transport, z wyłączeniem wodnego i lotniczego	613	4 006	
	Usługi hotelarskie i gastronomiczne	1 170	1 153	
	Suma	66 930**	129 734**	

Źródło: Opracowanie własne WiseEuropa na podstawie danych KSI SIMIK oraz aneksu do NACE 2.0 (podział przy użyciu kodów dwucyfrowych)

* oznaczone odsetki dotyczą całkowitego dofinansowania w odpowiednio przemyśle i usługach

** uwzględniono dofinansowanie o wartości przydzielone beneficjentom o nieokreślonym kodzie PKD 3,6 mld co oznacza około 3% całkowitej wartości analizowanej interwencji

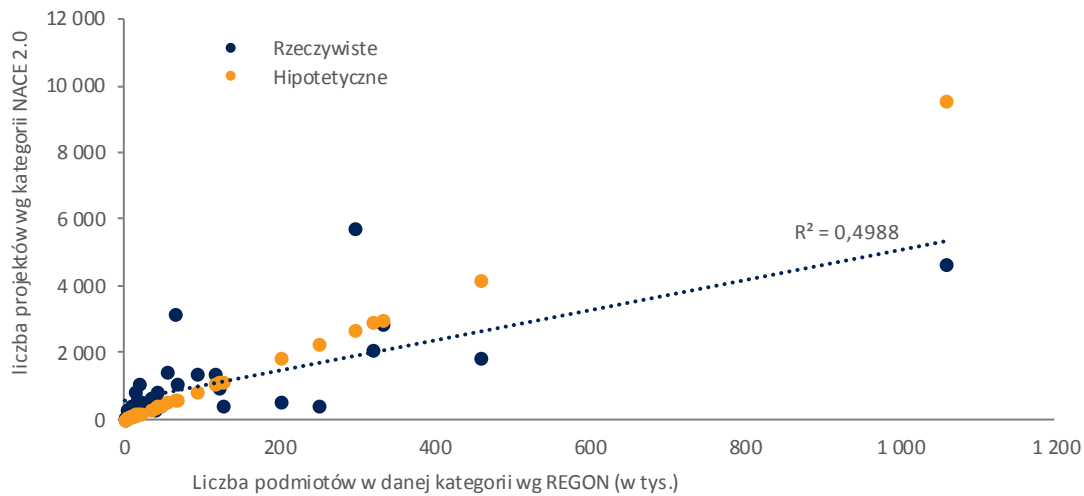
Cel w postaci wsparcia najbardziej zaawansowanych technologicznie oraz innowacyjnych przedsiębiorstw powiódł się w umiarkowanym stopniu, gdyż wsparcie otrzymały głównie podmioty trudniące się działalnością niskiej bądź średnio niskiej technologii. Z drugiej strony niekoniecznie świadczy to o niespełnieniu celu polityki spójności jakim było zwiększenie stopnia konkurencyjności i innowacyjności polskiej gospodarki lecz o strukturze i zacofaniu gospodarczym polskich przedsiębiorstw na wielu płaszczyznach. Struktura podmiotów wpisanych do rejestru REGON miała swoje odzwierciedlenie w strukturze beneficjentów (Wykres 30.). Kolorem niebieskim oznaczono rzeczywiste odsetki beneficjentów wśród ogółu przedsiębiorstw danej kategorii, a kolorem żółtym – hipotetyczne odsetki przy założeniu, że każda kategoria realizowałaby projekty finansowane z funduszy unijnych przez taki sam procent podmiotów. Nie była to jednak bardzo silna zależność. Analiza odsetków beneficjentów w ogóle podmiotów z danej branży wskazuje, że zdecydowanie nadreprezentowane były podmioty produkujące leki i wyroby farmaceutyczne (11,2% podmiotów realizowało projekty) oraz te, działające w obszarze badań naukowych i działalności rozwojowej (10,6%). Jako, że tylko co setny (0,9%) podmiot gospodarki narodowej realizował jakikolwiek projekt w ramach analizowanej interwencji, powyższe liczby świadczą o olbrzymim zainteresowaniu wsparciem przez te branże. Sam przemysł jak i usługi wysokiej technologii były wspierane częściej niżby to wynikało z ogólnokrajowej średniej (odpowiednio 4,3% i 4,5% unikalnych beneficjentów w ogóle podmiotów), co wskazuje na pewne ukierunkowanie polityki spójności na najbardziej zaawansowane technologicznie sektory gospodarki. Widać więc, że wsparcie było przede wszystkim skierowane horyzontalnie, do wszystkich przedsiębiorstw i wszystkich branż, nie skupiało się na rozwoju konkretnych sektorów gospodarki. Nie występowało istotne skupienie finansowania na poziomie całej interwencji (co nie przeczy skupianiu się poszczególnych działań na wybranych dla nich grupach docelowych). Jednakże na poziomie całości wsparcie było rozproszone.

Z badań przeprowadzonych przez Magdalenę Hryniewicką analizujących czynniki decydujące o korzystaniu przez firmę z funduszy unijnych w latach 2007-2013 przez MŚP (Hryniewicka 2015) wynika, że największe znaczenie miała dobra bądź bardzo dobra pozycja ekonomiczno-finansowa przedsiębiorstwa oraz aktywność inwestycyjna mierzona dokonaniem jakiegokolwiek inwestycji w ciągu ostatnich 3 lat. Kolejnym czynnikiem pozytywnie wpływającym na fakt korzystania przez firmę z funduszy unijnych był młody wiek (największe prawdopodobieństwa korzystania z funduszy występowały dla firm działających od 6 miesięcy do 2 lat) oraz firmy duże, zatrudniające ponad 250 pracowników. Natomiast ograniczony dostęp do informacji o projektach unijnych, problemy z rentownością czy z oszacowaniem kosztów potencjalnego projektu znacznie ograniczały prawdopodobieństwa korzystania z dofinansowania. Oznacza to, że wewnątrz branż dofinansowanie otrzymywały przede wszystkim te przedsiębiorstwa, które dobrze radziły sobie na rynku, były aktywne, rozwijały swoją działalność – były liderami w swojej branży. Polityka spójności więc dodatkowo wspierała te podmioty, które i tak były relatywnie silne w swoich branżach i na swoim poziomie rozwoju.

łącznie 2,2% przedsiębiorstw przemysłowych było beneficjentami polityki spójności. W obrębie przedsiębiorstw usługowych odsetek ten jest niższy i wynosi 0,8%. W głównej mierze wynika to z ogromnej ilości przedsiębiorstw handlowych (ponad milion – głównie jednoosobowa działalność gospodarcza), z których tylko 4 664 realizowało projekt w ramach któregośkolwiek z programów operacyjnych. Dodatkowo aż 10% podmiotów przypisanych do działu 84 Administracja publiczna było beneficjentami programu.

Dokładne dane odnośnie wszystkich kategorii znajdują się w aneksie.

Wykres 30. Porównanie struktury podmiotów wpisanych do rejestru REGON na rok 2011 a strukturą beneficjentów (według kategorii zaawansowania technologicznego)



Źródło: Opracowanie własne WiseEuropa na podstawie danych KSI SIMIK oraz BDL.

Badanie kontrfaktyczne dotyczące wybranych działań PO IG i programów regionalnych (GUS 2015) wskazuje, że jednym z istotnych obszarów różniących beneficjentów oraz grupę kontrolną była wartość środków trwałych posiadanych przez przedsiębiorstwo (głównie maszyny i urządzenia techniczne). Najwyższa dodatnia różnica występowała dla Osi 4. PO IG. Różnica w tym zakresie może świadczyć o tym, że wsparte podmioty przeprowadziły projekty, które istotnie usprawniły ich potencjał produkcyjny oraz przeprowadziły inwestycje, których sami nie byłiby w stanie sfinansować w takiej skali. Potwierdzać to może kolejny wniosek z tego badania – brak występowania istotnych różnic w aktywności inwestycyjnej między beneficjentami a grupą kontrolną po zakończeniu realizacji projektów. Wniosku tego nie należy jednak uogólniać na całość interwencji czy realizowane przez nas badanie, ponieważ badanie kontrfaktyczne GUS dotyczy tylko części interwencji jak i danych tylko do 2013 roku włącznie.

ANALIZA W PODZIALE NA POLSKĘ WSCHODNIĄ I POZOSTAŁE WOJEWÓDZTWA

Polska Wschodnia otrzymała tylko 25% łącznego dofinansowania przeznaczonego na rozwój konkurencyjności przedsiębiorstw (zarówno wsparcie bezpośrednie jak i infrastrukturalne). Województwa wschodnie uzyskały przeciętnie wyższe dofinansowania w rolnictwie, działalności związanej z zaopatrywaniem w wodę i energię oraz w usługach, a mniejsze w przemyśle. Odzwierciedla to różnice w strukturze gospodarczej regionu w porównaniu do reszty kraju. Relatywnie wyższe wsparcie dla rolnictwa wynika z ponadprzeciętnej wagi tego sektora dla gospodarek Polski Wschodniej. To samo można powiedzieć o usługach publicznych, których rola w tworzeniu lokalnego PKB jest wyraźnie wyższa niż na Śląsku czy Wielkopolsce. Tłumaczy to większe inwestycje infrastrukturalne (zaliczające się do działu administracja publiczna i „pozostałe usługi oparte na wiedzy”). Natomiast gorzej było pod względem wsparcia dla przedsiębiorstw przemysłowych. W Polsce Wschodniej nie tylko udział przemysłu w PKB ustępuje średniej krajowej i najbardziej uprzemysłowionym regionom Śląska, Małopolski i Wielkopolski, lecz także firmy przemysłowe są mniejsze i mniej zorientowane na eksport. W rezultacie są one mniej skłonne do podejmowania ryzyka inwestycyjnego niezbędnego do dokonania technologicznego skoku. Nic więc dziwnego, że przedsiębiorstwa z każdej kategorii (w podziale na poziom zaawansowania technologicznego) otrzymały w Polsce Wschodniej mniejsze wsparcie niż przedsiębiorstwa z pozostałych województw. W Polsce Wschodniej słabiej wspierano też wysoką technologię. O ile jeszcze przemysł wysokiej technologii otrzymał wsparcie na poziomie reszty kraju (ale wynikało to przede wszystkim z występowania pojedynczych dużych projektów z branży farmaceutycznej w województwie lubelskim) to wsparcie przedsiębiorstw usług wysokiej technologii było istotnie niższe. Dodatkowe analizy przedstawione są w aneksie.

Tabela 16. Struktura wsparcia wg metodologii NACE 2.0 w podziale na Polskę Wschodnią i pozostałe województwa

		Udział dofinansowania PW	Udział dofinansowania w pozostałych województwach	Udział dofinansowania w całej interwencji	% uzyskany przez PW w danej kategorii
1	Rolnictwo	1,8% ↑	1,1%	1,3%	36,1% ↑
2	Górnictwo	0,2%	0,3%	0,3%	19,9% ↓
3	Przemysł	12,3% ↓	16,2%	15,2%	20,5% ↓
w tym:	Przemysł wysokiej technologii	0,7%	0,8%	0,8%	24,1%
w tym:	Przemysł średnio wysokiej technologii	3,0% ↓	4,1%	3,8%	19,8% ↓
w tym:	Przemysł średnio niskiej technologii	5,0% ↓	6,9%	6,4%	19,9% ↓
w tym:	Przemysł niskiej technologii	3,6% ↓	4,4%	4,2%	21,4% ↓
4	Działalność związana z wytwarzaniem i zaopatrywaniem w energię elektryczną, gaz wodę oraz gospodarowanie ściekami i odpadami	1,7% ↑	1,2%	1,4%	32,0% ↑
5	Budownictwo	1,7%	1,7%	1,7%	25,1%
6	Usługi	79,1% ↑	76,8%	77,4%	25,9% ↑
w tym:	Usługi wysokiej technologii	3,9% ↓	8,2%	7,1%	13,7% ↓
w tym:	Pozostałe usługi oparte na wiedzy	62,1% ↑	55,1%	56,9%	27,6% ↑
w tym:	Usługi w mniejszym stopniu oparte na wiedzy	13,2%	13,4%	13,3%	25,0%
	łącznie*	100,0%	100,0%	100,0%	25,3%

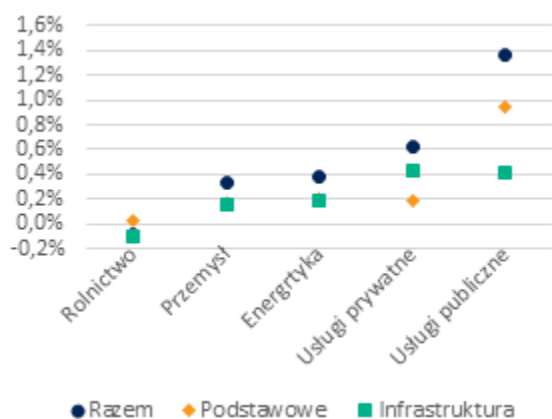
Źródło: Opracowanie własne WiseEuropa na podstawie danych KSI SIMIK

* uwzględniono braki w danych o wartości 3,6 mld zł (PW 1 mld zł, pozostałe 2,6 mld zł)

STRUKTURA SEKTOROWA WSPARCIA ORAZ WPŁYW NA WARTOŚĆ DODANĄ BRUTTO MIERZONY ZA POMOCĄ MODELU WISE VESPA2

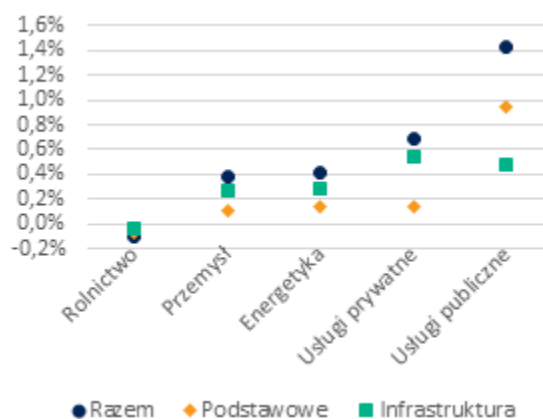
Dodatkowych informacji odnośnie zmian konkurencyjności przedsiębiorstw dostarcza analiza zmian sektorowych. Zgodnie z symulacjami modelu WISE VESPA 2 interwencja w ramach polityki spójności najsilniej oddziaływała na sektor usług publicznych, zwiększając wytwarzaną w nim wartość dodaną i produkt o niemal 2%. To w ramach tego typu usług funkcjonują takie placówki jak szkoły, uczelnie wyższe czy szpitale, hojnie wspierane przez interwencję w ramach działań podstawowych i infrastrukturalnych. Także rozbudowa kapitału fizycznego i infrastruktury publicznej wymagała zatrudnienia osób obsługujących cały proces zarówno po stronie prywatnej jak publicznej, co przełożyło się na wzrost produktu i wartości dodanej w usługach. Istotnym beneficjentem polityki spójności okazał się również przemysł, którego produkty wykorzystywano do rozbudowy kapitału w firmach. Stosunkowo najmniej był wpływ polityki spójności na produkt i wartość dodaną w sektorze rolnym, bowiem popyt na jego produkty wzrósł tylko marginalnie. Z drugiej strony można zaobserwować przejściowy, negatywny wpływ polityki spójności na wartość dodaną w rolnictwie. Wynika to z tego, że w czasie wdrażania interwencji, zasoby pracy i kapitału w większym stopniu przepływały do firm przemysłowych i usługowych. Dopiero po 2016 roku, wartość dodana w rolnictwie, korzystającym z nowo rozbudowanej infrastruktury publicznej i (ponownie) niższych płac w budownictwie, zaczyna rosnąć. W przypadku pozostałych sektorów, wartość dodana na skutek interwencji stopniowo wzrasta, co jest związane z zapotrzebowaniem na energię i usługi prywatne zgłaszanym przez przemysł. Po 2016 roku, kiedy wpływ inwestycji w infrastrukturę publiczną na produktywność staje się w pełni widoczny, wartość dodana w każdym z pięciu sektorów jest wyższa o ok. 2% w scenariuszu referencyjnym, niż w scenariuszu „bez interwencji”. Efekt ten obrazuje trwały – podażowy – wpływ polityki spójności na konkurencyjność polskiej gospodarki.

Wykres 31. Wpływ na produkt wg sektorów (średnio 2007-2017)



Źródło: Symulacje modelu VESPA 2

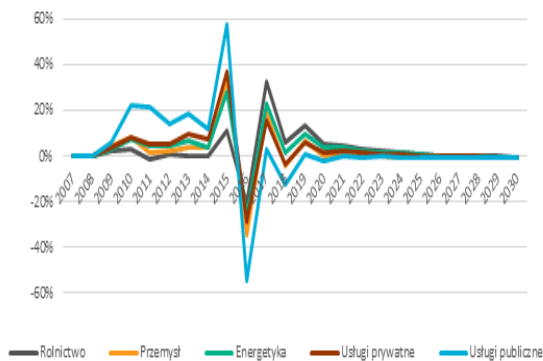
Wykres 32. Wpływ na wartość dodaną wg sektorów (średnio 2007-2017)



Źródło: Symulacje modelu VESPA 2

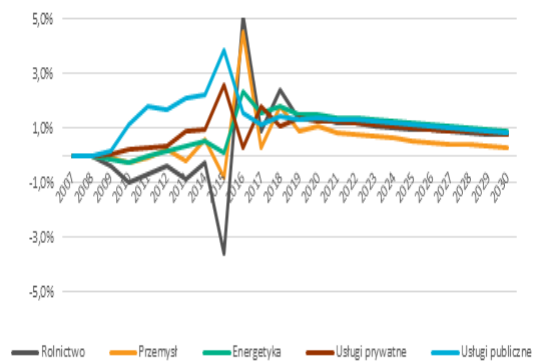
Choć w długim okresie wpływ interwencji w ramach polityki spójności na wartość dodaną (por. Wykres 31.) i inwestycje wg sektorów (por. Wykres 32.) jest bardzo podobny i sięga 1% w przypadku wartości dodanej i 2% w przypadku inwestycji, to w czasie wdrażania perspektywy finansowej można obserwować spore fluktuacje zwłaszcza w okresie lat 2015-16, w którym większość inwestycji współfinansowanych w ramach funduszy strukturalnych zostanie ukończona. Wzrost wydatków w tym czasie wywołał silny impuls popytowy w sektorze usługowym, który spowodował gwałtowny (o 6%) przyrost wartości dodanej w sektorze usług publicznych (infrastruktura społeczna, edukacja i ochrona zdrowia oraz wsparcie zasobów ludzkich), w związku z koniecznością dodatkowej obsługi procesu wydatkowania dużej liczby środków, zamknięcia i rozliczenia perspektywy finansowej w relatywnie krótkim czasie. Efekt ten był przejściowy, a jego odbiciem było adekwatne zmniejszenie inwestycji i zatrudnienia w roku 2017.

Wykres 33. Wpływ na inwestycje wg sektorów - całość interwencji



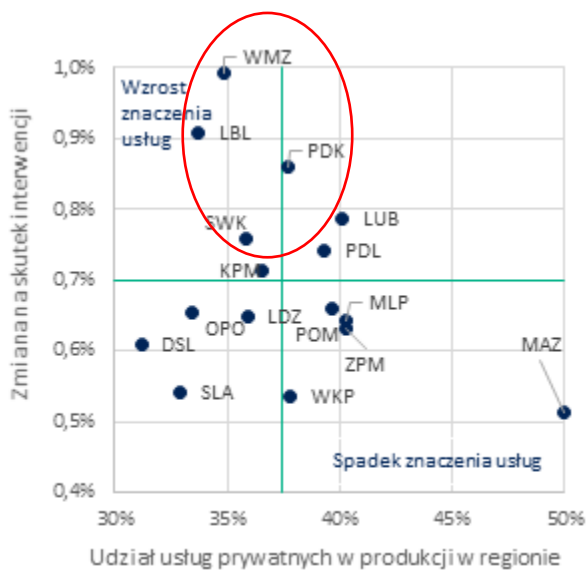
Źródło: Symulacje modelu VESPA 2

Wykres 34. Wpływ na sektorową wartość dodaną - całość interwencji



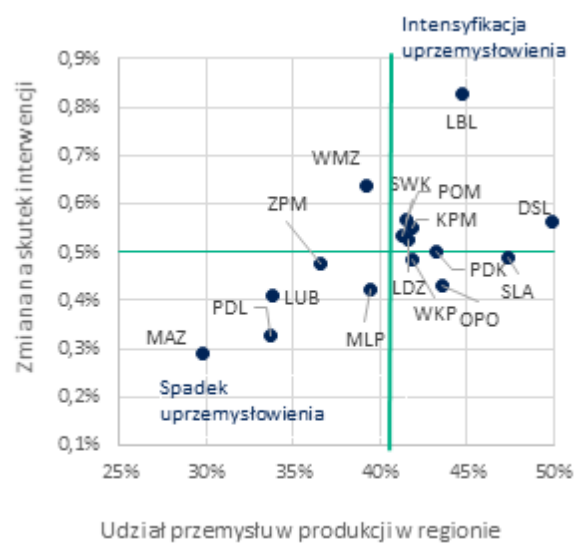
Źródło: Symulacje modelu VESPA 2

Wykres 35. Wpływ na produkcję w sektorze usług prywatnych, a początkowy udział sektora usług prywatnych w produkcji regionalnej



Źródło: Symulacje modelu VESPA 2

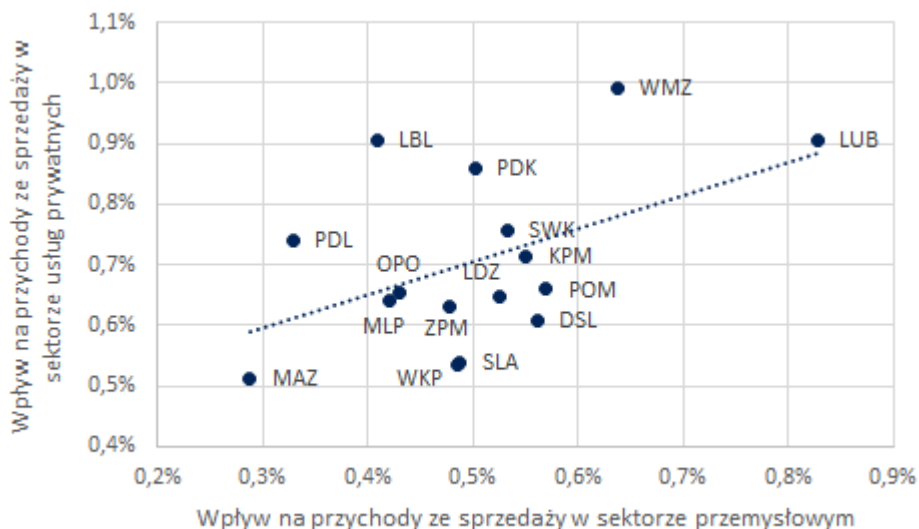
Wykres 36. Wpływ na produkcję w sektorze przemysłu, a początkowy udział sektora usług prywatnych w produkcji regionalnej



Źródło: Symulacje modelu VESPA 2

Polityka spójności miała również pewien wpływ na przesunięcia struktury sektorowej w poszczególnych województwach. W warmińsko-mazurskim, lubelskim, podkarpackim i podlaskim, oddziaływanie na sektor usług prywatnych było znacznie silniejsze niż na sektor przemysłu, przez co województwa te w większym stopniu przesunęły się w kierunku nowoczesnej struktury gospodarki z większym udziałem sektora usługowego – początkowo niski udział usług prywatnych wzrósł. Oznacza to, że interwencja przyspieszyła proces konwergencji struktury sektorowej w biedniejszych województwach do bogatszych. Z kolei w województwie mazowieckim, śląskim, lubuskim czy dolnośląskim różnica pomiędzy wpływem na sektor przemysłowy i usługowy była stosunkowo niewielka, przez co relatywne znaczenie tych regionów na przemysłowej mapie Polski wzrosło – w regionach tych pomimo wysokiego poziomu uprzemysłowienia, interwencja dodatkowo go zwiększyła. Można więc w uproszczeniu powiedzieć, że polityka spójności wzmacniała naturalne procesy różnicowania specjalizacji regionalnej polskich województw. Regiony tradycyjnie przemysłowe zyskiwały w tym sektorze więcej niż regiony usługowe.

Wykres 37. Wpływ na przychody ze sprzedaży w usługach wg województw (średnio 2007-2016)



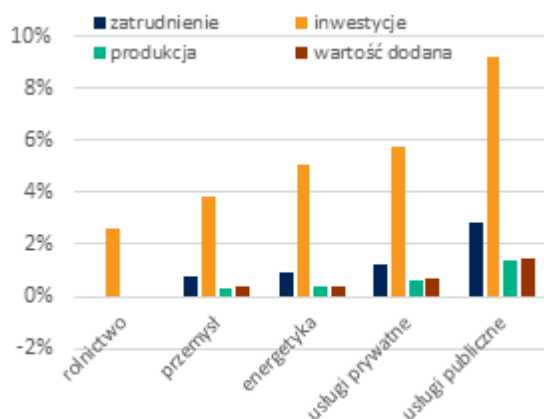
Źródło: Symulacje modelu VESPA 2

Struktura wsparcia była dostosowana do warunków polskiej gospodarki i co nie zaskakuje, można zauważyć podobieństwo między strukturą podmiotów, które uzyskały wsparcie do struktury ogółu podmiotów. Sektory wysokorozwinięte zarówno w dziedzinie przemysłu jak i usług, istotnie częściej (w odniesieniu do ich liczności w gospodarce) uczestniczyły w projektach współfinansowanych z funduszy europejskich, co można traktować jako częściową realizację celu jakim było wsparcie tych najbardziej innowacyjnych przedsiębiorstw. Jednakże zdecydowana większość projektów była realizowana przez mniej zaawansowane technologicznie organizacje, przez co wpływ całej interwencji na wzrost innowacyjności i konkurencyjności nie mógł być znaczący. Istotny udział w ogóle podmiotów w swojej kategorii miał też sektor publiczny – wynika to z wielu projektów inwestycyjnych oraz tych, które miały usprawnić dostarczane przez ten sektor dobra i usługi publiczne.

Wartość dodana oraz produkt w największym stopniu wzrosły właśnie w sektorze publicznym. Kolejnym beneficjentem były usługi prywatne. Najmniejszy efekt odnotowano w rolnictwie, wynika to po części z alokacji czynników produkcji z tego sektora do innych. Był to efekt przejściowy, bo po zakończeniu interwencji wartość dodana jak i produkt we wszystkich sektorach jest wyższy o około 2% od scenariusza bazowego – występuje więc trwały pozytywny efekt podaży interwencji.

Wybrane do analizy działania polityki spójności wpływały również na strukturę gospodarki w ujęciu regionalnym. Można stwierdzić, że interwencja wspierała istniejące tendencje dążące do zróżnicowania struktury gospodarczej regionów. W regionach w większym stopniu opierających się na przemyśle efekt interwencji w przemyśle i usługach był porównywalny, natomiast w tych, w których to usługi miały większe znaczenie to właśnie ten sektor zyskał znacznie bardziej.

Wykres 38. Wpływ na wskaźniki makroekonomiczne wg sektorów (całość interwencji)



Źródło: Symulacje modelu VESPA 2

Model makroekonomiczny wskazuje, że największym beneficjentem polityki spójności – zarówno jeżeli analizowany jest wzrost przychodów ze sprzedaży, jak też dodatkowe inwestycje czy zatrudnienie jest sektor usług (z przewagą usług publicznych), a więc sektor wytwarzający przede wszystkim dobra konsumowane w kraju. Oddziaływanie to przedstawiono na wykresie 38 – inwestycje w tym sektorze wzrosły średnio o ponad 8%, zatrudnienie o ponad 2%, a wartość dodana i produkcja sprzedana o ponad 1.5%. Na przeciwnym biegunie znajduje się rolnictwo, w którym pomimo wzrostu inwestycji o ponad 2%, wpływ na zatrudnienie, produkcję i wartość dodaną jest niemal niezauważalny. Sektor przemysłowy skorzystał ze wsparcia w relatywnie mniejszym stopniu, a wzrost przychodów ze sprzedaży był w dużej mierze efektem realizacji dużych inwestycji infrastrukturalnych, które, choć w długim okresie przyczyniają się do poprawy pozycji międzynarodowej polskich przedsiębiorstw, to efekty krótkookresowe są bardzo trudne do zaobserwowania i powinny być mierzone na poziomie mikroekonomicznym przy wykorzystaniu danych GUS (np. ze sprawozdań z działalności przedsiębiorstw F-01). W związku z tym, interwencja poprawiła pozycję międzynarodową polskich przedsiębiorstw poprzez wzrost ich rentowności, produktywności pracy i kapitału, co w dłuższym okresie powinno przełożyć się na wzrost eksportu. Pomimo to, jej wpływ jest zbyt mały, aby mógł być odzwierciedlony przy pomocy modelu makroekonomicznego, którego immanentną cechą jest stosunkowo niska rozdzielczość i trudność w szczegółowym odzwierciedleniu interwencji nie tylko na poziomie sektorów, lecz również poszczególnych branż.

Obowiązująca obecnie Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju również podejmuje zagadnienie reindustrializacji oraz pożądanej struktury wsparcia poszczególnych branż. Głównym celem SOR w tym zakresie jest podniesienie konkurencyjności polskiego przemysłu dzięki przejściu od konkurowania niskimi kosztami do konkurowania jakością. Wsparcie ma być horyzontalne tj. zwiększające potencjał możliwie największej ilości przedsiębiorstw jak i selektywne polegające na wsparciu branż o wysokiej wartości dodanej, których rozwój niesie ze sobą możliwie największe efekty zewnętrzne dla całej gospodarki. Sposobem na zrealizowanie tego celu, (w zakresie użytecznym do realizowanego badania) są projekty flagowe oraz wsparcie wybranych, innowacyjnych branż (np. Krajowe Inteligentne Specjalizacje). W ramach badanej interwencji również wspierane były przedsiębiorstwa z branż takich jak produkcja leków czy teleinformatyka, tym niemniej główny nacisk został położony na wsparcie ogółu przedsiębiorstw, a nie tych, które rzeczywiście dokonywały innowacji na miarę światową. W ramach NSRO 2007-2013 część wsparcia wpisywała się w obecne w SOR projekty strategiczne (przykładowo wsparcie branży leków w projekt „Polityka lekowa i wyrobów medycznych”). Jednakże nie występowało istotne ukierunkowanie wsparcia w ramach interwencji na obszary, które obecnie mają być silnie wspierane. Warto jednak pamiętać, że w trakcie interwencji z lat 2007-2015 polska gospodarka dopiero rozwijała się i była na zupełnie innym poziomie rozwoju niż teraz co tłumaczy te różnice. Wybrane do analizy działania polityki spójności 2007-2015 przygotowały więc grunt pod obecnie zachodzące zmiany.

Ramka 1. Studium przypadku Pałac Wiechlice – rozwój sektora usług

Studium przypadku – Pałac Wiechlice

Pałac Wiechlice to obiekt historyczny z XVIII wieku, który oferuje usługi hotelarskie oraz odnowy biologicznej. Obiekt zapewnia miejsca noclegowe, a także dostęp do strefy spa, masaży, usług kosmetycznych. Na terenie obiektu znajduje się winnica oraz plac zabaw dla dzieci, restauracja i jezioro.

Zakres działalności obiektu obejmuje świadczenie usług hotelarskich oraz gastronomicznych i rekreacyjnych.

Firma realizowała projekt kompleksowej odnowy obiektu pałacowego wraz z ponownym zagospodarowaniem jego otoczenia. Obiekt był w całości zdegradowany i nie pozwalał na możliwość jego użytkowania. Środki zostały zainwestowane w jego całkowitą odbudowę oraz dostosowanie do możliwości użytkowania. Remont obiektu oznaczał możliwość zaoferowania usług na rynku krajowym, w szczególności poprzez ofertę skierowaną dla klientów pochodzących z różnych miejsc Polski, którzy chcą odpocząć w obiekcie pałacowym. Adaptacja części rekreacyjnej, pełniącej funkcje rehabilitacyjne oraz odnowy biologicznej została zrealizowana w ramach projektu komplementarnego z projektem remontowym. Inwestycja ta służyła zwiększeniu oferty handlowej, która mogła skoncentrować się na zapewnieniu atrakcyjnych usług rekreacyjnych dla klientów pałacu. Ważną częścią oferty były usługi odnowy biologicznej, skierowane na zapewnienie klientom dostępu do zajęć mających pełnić funkcję rehabilitacyjne.

W ramach prac odnowy obszaru zdegradowanego na terenie kompleksu pałacowego, utworzona została winnica, która wkomponowuje się w obszar zabytkowy i pozwala na produkcję własnego wina, które później dystrybuowane jest w restauracji pałacowej. Winnica pozwala na wpisanie się obiektu w charakter miejsca, które zlokalizowane jest na terenie województwa lubuskiego, słynącego z uprawy winorośli.

Adaptacja przestrzeni parkowej to trwały efekt prac rewitalizacyjnych, prowadzonych na obszarze stanowiącym potencjał kompleksu pałacowego. Odnowa obszaru skoncentrowana była na dokonaniu odpowiedniego ukształtowania zieleni, a także wprowadzenie elementów dekoracyjnych, wprowadzających niepowtarzalny charakter miejsca.

Rozwój firmy to również oferowanie usług na rynku niemieckim, który jest najważniejszy dla firmy, a klienci z terenu Niemiec są coraz liczniejszą grupą korzystającą z oferty firmy.

Możliwość odnowy obiektu zwiększyła przede wszystkim potencjał do zatrudnienia osób - obecnie firma jest największym pracodawcą w regionie, który na podstawie umowy o pracę zatrudnia około 40 osób.

Źródło: Opracowanie własne WiseEuropa.

WSPARCIE DLA KLASTRÓW I SIECI KOOPERACYJNYCH

W ramach interwencji wsparto również inicjatywy klastrowe. W porównaniu do całości analizowanego wsparcia nie były to znaczne sumy, jednak istotnie wsparły rozwój tego typu organizacji (przede wszystkim umożliwiły ich powstawanie). Zgodnie z najnowszym raportem z inwentaryzacji klastrów (Buczyńska, Frączek, Kryjom, 2016) w 2015 roku istniały w Polsce 134 klastry. Aż 60% z nich była klastrami młodymi, tzn. powstałymi w latach 2011-2015. Ich struktura była silnie uzależniona od poziomu rozwoju gospodarczego – 48% z nich znajdowało się w 4 najbardziej rozwiniętych województwach (śląskim, mazowieckim, wielkopolskim i dolnośląskim). W przeciętnym klastrze działało przeciętnie 44 członków, z czego 34 to przedsiębiorstwa. Reprezentowały one zróżnicowane branże, ale widoczna była przewaga klastrów zajmujących się ICT, energetyką, OZE oraz budownictwem. Zróżnicowana była też aktywność klastrów – występowały klastry prężnie działające jak i nieaktywne. Aż 61% klastrów nie realizowało żadnych projektów a 76% z nich nie działało w żadnej z sieci krajowych. Świadczy to o niewykorzystywaniu potencjału oraz słabych powiązaniach wewnątrz i na zewnątrz w przypadku większości klastrów. Przyczyną może być ich młody wiek. Wydaje się jednak, że nie jest to jedyny czynnik negatywnie oddziałujący na tak niską aktywność klastrów. Ważną przyczyną mógł być też fakt, że nadrzędnym celem powstania części klastrów było pozyskanie środków unijnych, a rzeczywisty rozwój tej inicjatywy nie był priorytetowy. Powstało więc dużo nieaktywnych i w żaden sposób nie oddziałujących pozytywnie na lokalny ekosystem gospodarczy klastrów. Tylko te klastry, które rzeczywiście funkcjonują i powstały w sposób naturalny mają możliwość przynoszenia rzeczywistych korzyści dla gospodarki.

Niemniej jednak, zgodnie z teorią, klastry powinny pozytywnie wpływać na regionalny rozwój gospodarczy dzięki poszerzaniu sieci powiązań między podmiotami gospodarczymi, instytucjami badawczymi czy IOB. Literatura wskazuje też na wyższą produktywność i innowacyjność czy szybszy transfer wiedzy wśród podmiotów będących członkami klastra (Mikołajczyk, Kurczewska, Fila, 2009). Dlatego w ramach analizowanej interwencji inicjatywy klastrowe były wspierane w ramach PO RPW oraz regionalnych programów operacyjnych. Dane zaprezentowane poniżej (Tabela 17.) dotyczą wsparcia przekazanego na tworzenie i rozwój różnego rodzaju sieci kooperacyjnych, w tym klastrów. Natomiast przeanalizowanie struktury wsparcia wszystkich przedsiębiorstw ze względu na członkostwo w klastrze wymagałoby przeprowadzenia odrębnego badania.

Tabela 17. Wsparcie finansowe w ramach regionalnych programów operacyjnych na cele rozwojowe klastrów

Województwo	Działanie	Kwota (w mln euro)	Cel
PO RPW	1.4.3 Tworzenie i rozwój klastrów	55 (mln zł)	Tworzenie oraz rozwój klastrów na terenach Polski Wschodniej
Dolnośląskie	1.2 – Doradztwo dla firm oraz wsparcie dla Instytucji Otoczenia Biznesu	5,97	Tworzenie oraz wzmacnianie powiązań sieciowych i kooperacyjnych
Kujawsko-pomorskie	5.4 – Wzmocnienie regionalnego potencjału badań i rozwoju technologii	94,8	Zwiększenie efektywności współpracy świata nauki z przedsiębiorstwami poprzez tworzenie i rozwój powiązań kooperacyjnych
Lubelskie	2.3 – Wsparcie instytucji otoczenia biznesu i transferu wiedzy	21,73	Tworzenie skupisk przedsiębiorców w ramach parków technologicznych, stref biznesu, parków przemysłowych oraz klastrów
Lubuskie	2.4 – Transfer badań, nowoczesnych technologii i innowacji ze świata nauki do przedsiębiorstw	51,5	Wprowadzenie nowatorskich rozwiązań gospodarczych do sektora przedsiębiorstw, zintensyfikowanie współpracy podmiotów gospodarczych z jednostkami naukowymi
łódzkie	III.4 – Rozwój otoczenia biznesu	94,16	Wsparcie rozwoju sieci instytucji otoczenia biznesu oraz inicjowanie powiązań kooperacyjnych, w tym klastrów
Małopolskie	2.1 Rozwój i podniesienie konkurencyjności przedsiębiorstw	1,3	Wspólne przedsięwzięcia oraz tworzenie powiązań kooperacyjnych pomiędzy przedsiębiorstwami

Województwo	Działanie	Kwota (w mln euro)	Cel
Mazowieckie	1.6 – Wspieranie powiązań kooperacyjnych o znaczeniu regionalnym	20,37	Rozwój sieci powiązań gospodarczych poprzez wspieranie powstawania oraz rozwoju klastrów i powiązań kooperacyjnych zarówno między przedsiębiorstwami, jak również między przedsiębiorstwami a sferą badawczo-rozwojową
Opolskie	1.1.1 – Wsparcie instytucji otoczenia biznesu	44,5	Tworzenie parków naukowo-technologicznych oraz klastrów
Podkarpackie	1.3 – Regionalny system innowacji	116,5	Stworzenie warunków do rozwoju gospodarczego oraz wzrostu potencjału innowacyjnego w regionie
Podlaskie	1.1 – Tworzenie warunków dla rozwoju innowacyjności	22,1	Wzrost konkurencyjności gospodarki regionu m.in. poprzez rozwój potencjału innowacyjnego przedsiębiorstw oraz tworzenie inicjatyw klastrowych
Pomorskie	1.5.2 – Wsparcie regionalnych procesów proinnowacyjnych	59,3	Tworzenie i rozwój powiązań kooperacyjnych między przedsiębiorstwami i innymi instytucjami, w tym klastrów o zasięgu lokalnym i regionalnym
Śląskie	1.3 – Transfer technologii i innowacji	49,9	Transfer technologii i innowacyjności m.in. poprzez stymulowanie i rozwój powiązań sieciowych oraz kooperacyjnych, a także rozwój klastrów
Świętokrzyskie	1.2 – Tworzenie i rozwój powiązań kooperacyjnych przedsiębiorstw	17,1	Współpraca i realizacja wspólnych przedsięwzięć realizowanych przez grupy przedsiębiorstw oraz klastry przemysłowe
Warmińsko-Mazurskie	1.1.4 – Budowa i rozbudowa klastrów o znaczeniu lokalnym i regionalnym	4,8	Wsparcie tworzenia oraz rozwoju powiązań w formie klastrów poprzez inicjowanie powiązań, wspólne inwestycje, a także działania marketingowe
Wielkopolskie	1.6 – Rozwój sieci i kooperacji	4,7	Podniesienie innowacyjności przedsiębiorstw regionu poprzez współpracę kooperujących ze sobą podmiotów gospodarczych z instytucjami otoczenia biznesu, ośrodkami badawczo-rozwojowymi, szkołami wyższymi oraz władzami samorządowymi
Zachodnio-pomorskie	1.2.1 – Wsparcie proinnowacyjnych instytucji otoczenia biznesu	72,5	Podniesienie jakości i dostępności instrumentów wsparcia przedsiębiorczości m.in. poprzez tworzenie struktur klastrowych

Źródło: *Finansowanie klastrów jako element polityki regionalnej Unii Europejskiej, Marcin Spychała (2012)*

2.5.4 JAKI BYŁ WPŁYW NA ZWIĘKSZENIE STOPNIA INTERNACJONALIZACJI POLSKICH PRZEDSIĘBIORSTW?

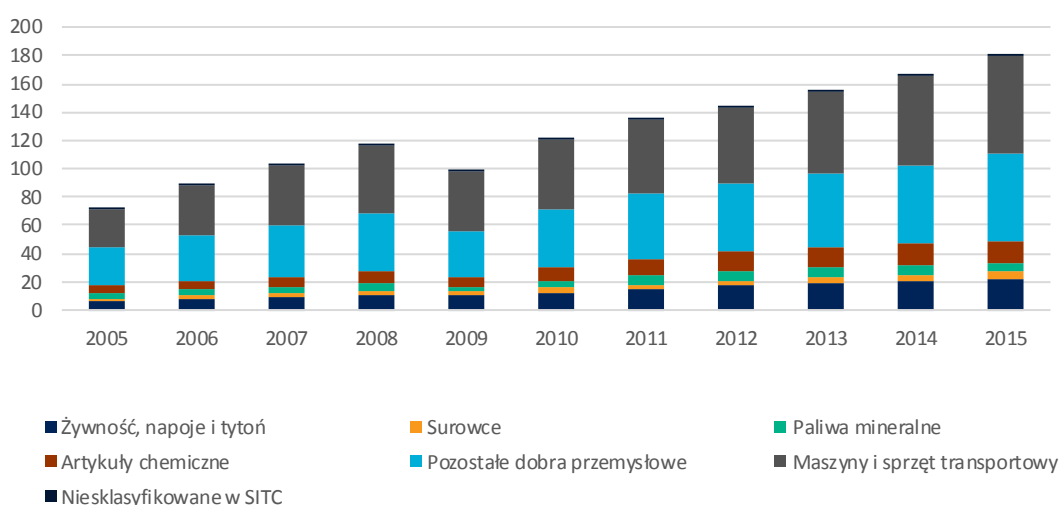
Wiele teorii ekonomicznych wskazuje, że kluczowym czynnikiem rozwoju gospodarczego jest sektor eksportowy. Według Gershona Federa (Feder 1983) w zróżnicowanej próbie krajów o niższym poziomie rozwoju gospodarczego sektor nastawiony na eksport miał istotnie wyższą krańcową produktywność w porównaniu do sektora, który nie trudnił się działalnością eksportową. Przyjmuje się, że przyczyną tego zróżnicowania jest występowanie efektów zewnętrznych powstałych właśnie w wyniku handlu z zagranicą.

Zgodnie z teorią zaproponowaną przez Douglasa North'a (North 1955) eksport stymuluje długookresowy wzrost gospodarczy dzięki tworzeniu bazy ekonomicznej regionu. Przyczyną występowania korzyści jest fakt, że działalność eksportowa powoduje rozwój istniejących powiązań biznesowych, infrastrukturalnych oraz powstanie efektów mnożnikowych (pewne nawiązanie do teorii Keynesa).

Zdobywanie nowych rynków, bądź zwiększanie obecnego udziału w nich jest ostatecznym i najlepszym dowodem na wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw danego kraju. Tylko jeżeli oferują one lepszy niż konkurencja stosunek ceny do jakości sprzedawanych przez siebie produktów, możliwe jest znaczne zwiększenie zaangażowania na tych rynkach. Konkurencja na zagranicznych rynkach wymaga dążenia do ciągłej poprawy oferowanych dóbr i usług. Najbardziej opłacalny jest eksport możliwie najbardziej zaawansowanych technologicznie produktów. Wynika to nie tylko z możliwości ustalenia wysokich marż z powodu niskiej podaży takich produktów lecz również z występujących pozytywnych efektów zewnętrznych. Wcześniej wspomniany rozwój regionu, sieci poddostawców i firm współpracujących, zwiększone nakłady na działalność rozwojową, presja na zwiększenie jakości edukacji i rozwój infrastruktury są tylko kilkoma z potencjalnych zalet.

Polska od momentu wejścia do Unii Europejskiej zanotowała okres znacznego wzrostu eksportu pod względem wartości. Wartość eksportu liczonego w euro wzrosła w okresie od 2005 do 2015 z 72 do 179 mld euro. Pod tym względem odnotowano olbrzymi wzrost, wynikający przede wszystkim ze zdobywania większych udziałów na zagranicznych rynkach, niż z powodu wzrostu gospodarek naszych partnerów handlowych. Nie zmieniła się natomiast w znacznym stopniu struktura sprzedawanych dóbr (Wykres 39.) oraz struktura geograficzna (Tabela 18). Jak wynika z raportu Konkurencyjna Polska (Hausner et al. 2013) polski eksport od roku 2009 rośnie zdecydowanie wolniej niż wzrost światowego importu. Wynika to z faktu, że aż 70% polskiego eksportu jest skierowane do krajów UE, które nie tylko rozwijają się powoli lecz również są już rynkami mocno dojrzałymi. Sytuacji nie poprawia konserwatywna struktura towarowa – tylko 30% przyrostu eksportu wynikało ze sprzedaży „starych” produktów na „nowe” rynki, a mniej niż 4% wynikało z wywozu „nowych” towarów na „nowe” rynki. Zmiana tej tendencji jest jednym z kluczowych zadań dla poprawy warunków rozwoju polskiego eksportu.

Wykres 39. Eksport dóbr z Polski do wszystkich krajów świata wg podziału SITC (mld euro)



Źródło: Opracowanie własne WiseEuropa na podstawie danych Eurostatu

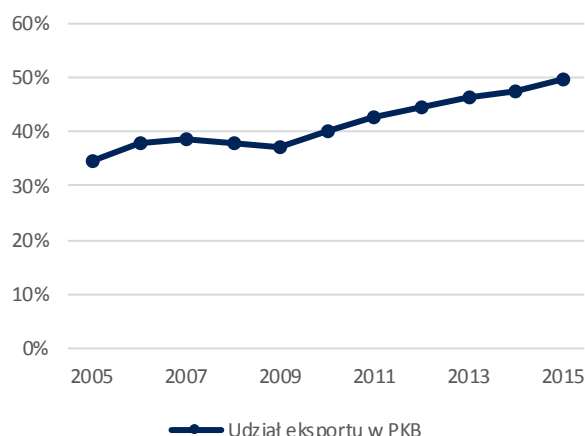
Tabela 18. Struktura geograficzna polskiego eksportu i importu - porównanie dla lat 2007 i 2015

		Eksport		Import	
		2007	2015	2007	2015
	UE27	77,0%	79,4%	67,0%	60,0%
w tym:	UE 15	62,0%	61,6%	57,0%	50,5%
	Niemcy	24,0%	27,1%	26,0%	22,9%
	Wielka Brytania	5,9%	6,7%	3,1%	2,7%
	Francja	6,1%	5,5%	5,2%	3,8%
	Włochy	6,8%	4,8%	7,0%	5,4%
w tym:	UE 12	15,0%	17,7%	10,0%	9,5%
	Czechy	5,2%	6,6%	3,9%	3,5%
	Węgry	2,7%	2,7%	2,2%	1,6%
	Słowacja	2,0%	2,6%	2,0%	1,8%
w tym:	Pozostałe kraje rozwinięte	6,0%	6,3%	8,0%	6,8%
	USA	1,7%	2,2%	2,0%	2,7%
	Japonia	0,3%	0,3%	1,9%	1,4%
w tym:	Kraje WNP	9,0%	5,6%	10,0%	9,1%
	Rosja	4,6%	2,9%	7,2%	7,3%
	Ukraina	3,4%	1,7%	1,0%	0,9%
	Białoruś	0,7%	0,7%	0,8%	0,4%
w tym:	Pozostałe	8,0%	8,6%	15,0%	24,0%
	Chiny	0,8%	1,0%	7,0%	11,6%
	Indie	0,2%	0,2%	0,4%	0,9%
	Korea	0,3%	0,2%	2,4%	1,7%
	Świat	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Ministerstwo Rozwoju, „Informacja o handlu zagranicznym Polski na koniec grudnia 2016 r.”, 2017 oraz danych GUS

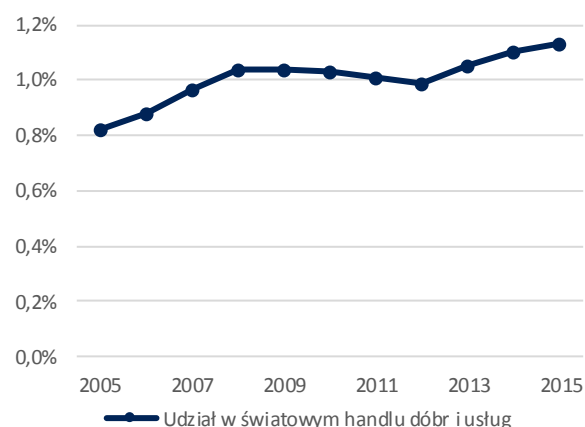
W badanym okresie zwiększył się udział eksportu dóbr i usług w PKB liczony po cenach bieżących. Świadczy to o zwiększającej się otwartości gospodarki polskiej i obecności w międzynarodowych łańcuchach dostaw. Generalnie im wyższa jest ta wartość, tym wyższa efektywność całej gospodarki, jednak dzieje się to kosztem większej podatności na kryzysy gospodarcze oraz różnego rodzaju szoki asymetryczne. Wyższe niż 50% wskaźniki udziału eksportu w PKB osiągają przeważnie niewielkie państwa, których gospodarki są nastawione przede wszystkim na eksport ze względu na mały rynek wewnętrzny. Kolejną korzystną zmianą, pochodną dwóch opisanych wcześniej jest wzrost udziału polskiego eksportu w światowym handlu (Wykres 41.). Potwierdza to rosnące znaczenie naszego kraju na arenie międzynarodowej. W wyniku kryzysu finansowego w roku 2009 udział polskiego eksportu zaczął nieznacznie spadać. Obserwowano wtedy na całym świecie zmniejszenie obrotów handlowych lecz w Polsce występowało ono w stopniu większym niż w reszcie krajów. Po 2013 polska gospodarka zaczęła ponownie wykorzystywać swój potencjał eksportowy.

Wykres 40. Udział eksportu dóbr i usług w PKB Polski (ceny bieżące)



Źródło: Opracowanie własne WiseEuropa na podstawie danych GUS

Wykres 41. Udział polskiego eksportu w światowej wymianie dóbr i usług



Źródło: Opracowanie własne WiseEuropa na podstawie danych GUS

W ramach interwencji na poziomie krajowym działaniami, których bezpośrednim celem był wzrost eksportu było działanie 6.1 Paszport do eksportu oraz 6.5 Promocja polskiej gospodarki. Projekty realizowane w ramach pozostałych działań miały wpływać na wzrost eksportu poprzez wzrost konkurencyjności i innowacyjności polskich przedsiębiorstw (wpływ pośredni na eksport). W ramach działania 6.1, które było przeznaczone dla MŚP, podpisano 4 221 umów o dofinansowanie o wartości 438 mln zł. Początkowo zgłaszanych było wiele uwag i wątpliwości w stosunku do niego. W pierwotnej formule uczestnictwo tylko w I etapie (stworzenie planu rozwoju eksportu) nie przynosiło zamierzonych efektów. W przypadku przedsiębiorstw, które zrealizowały oba etapy, czyli dokonały również wdrożenia tego planu, efekty były już widoczne. Po dokonaniu korekt i zmiany kryteriów wyboru część z problemów została rozwiązana. Nie zlikwidowało to jednak największych jego bolączek czyli faktu, że niewielki odsetek pozytywnie ocenionych wnioskodawców podpisał ostatecznie umowę o realizację projektu (około 30%). Problemem zgłaszanym przez przedsiębiorców było wymaganie 50% wkładu własnego. Same plany rozwoju eksportu były często tworzone przez firmy zewnętrzne (doradcze) i nie były spójne z rzeczywistą charakterystyką potrzeb i strategią konkretnego przedsiębiorstwa. Plany te nie były w zdecydowanej większości aktualizowane bądź modyfikowane, często miały charakter czysto deklaracyjny. Beneficjenci zgłaszali też trudności we współpracy z Instytucjami Zarządzającymi, które przez część z nich były nawet traktowane jako utrudniające realizację projektu. Działanie 6.5 składało się z dwóch poddziałań – 6.5.1 Promocja polskiej gospodarki na rynkach międzynarodowych, w ramach których realizowane były dwa projekty (beneficjentami były Ministerstwo Rozwoju oraz PARP) o łącznym dofinansowaniu 233 mln zł oraz poddziałanie 6.5.2 Wsparcie udziału przedsiębiorców w programach promocji z łącznym dofinansowaniem na kwotę 154 mln zł oraz liczbą podpisanych umów w wysokości 705. W ramach pierwszego z nich wspierano ogólną promocję całej gospodarki zagranicą, a w ramach drugiego wspierano przede wszystkim udział przedsiębiorców w targach (i miało podobną charakterystykę co działanie 6.1). Również i sama wysokość wsparcia była zbyt mała by mogła ona w sposób istotny wpłynąć na gospodarkę.

Na poziomie regionalnym instrumenty wspierające działalność eksportową znajdowały się w ofercie każdego z RPO. Pomimo tego, że żadne działanie nie było stricte nakierowane na rozwój eksportu to w ramach 15 z 16 województw (wszystkie poza opolskim) występowały instrumenty wspierające działalność eksportową. Możliwe były do realizacji projekty polegające na udziale w targach i wystawach gospodarczych, nawiązywaniu kontaktów handlowych z partnerami zagranicznymi oraz na działaniach promocyjnych regionu. Finansowane były one albo bezpośrednio w ramach RPO albo za pośrednictwem jednostek samorządu terytorialnego, IOB czy instytucji pozarządowych. Możliwe do uzyskania kwoty na wyżej wymienione działania różniły się między poszczególnymi RPO, jednak w większości nie przekraczały 100 tysięcy złotych¹⁰. Udział w targach cieszył się dużym zainteresowaniem przedsiębiorców jednakże z wywiadów wynika, że aktywność ta miała wymiar przede wszystkim szkoleniowy. Było to często pierwsze wydarzenie tego typu dla beneficjentów, w związku z tym nie potrafili oni w pełni wykorzystywać potencjału targów – zbierali dopiero doświadczenie. Wsparcie było najczęściej jednorazowe więc przedsiębiorcy nie mieli już możliwości kolejnego udziału i wdrożenia zebranych wniosków i obserwacji. Konkretnie efekty uzyskane w obszarze rozwoju eksportu na poziomie RPO są trudne do

¹⁰Instrumenty wsparcia eksportu na poziomie regionalnym – Informator, 2011

oszacowania. Głównym powodem jest niewielka alokacja przeznaczona na tego typu działania oraz trudność w wyodrębnieniu wpływu samej interwencji na współpracę przedsiębiorstw w zakresie eksportu. Jednakże na poziomie mikro widoczne są korzyści ze wspierania kontaktów handlowych z zagranicą – rosnące inwestycje w parkach i strefach przemysłowych, w których realizowane były projekty (województwo zachodniopomorskie) (imapp, PAG 2017).

Z analizy studium przypadku (*case study*) firmy AUDIOTEKA S.A. wynika, że uzyskane przez nich wsparcie otrzymane w ramach działania 6.1 było zbyt niskie by dokonać w oparciu o nie szeroko zakrojonej ekspansji na rynkach zagranicznych. Przedsiębiorca przyznaje, że uczestnictwo w projekcie miało wartość promocyjną na rynkach zagranicznych jednak nie przełożyło się to istotnie na wyniki eksportu. Brakowało również kontynuacji wsparcia, a działanie ograniczało się do jednorazowego zastrzyku gotówki.

Ramka 2. Studium przypadku AUDIOTEKA S.A

Studium przypadku – AUDIOTEKA S.A

Obecnie serwis dociera ze swoimi produktami na rynki 23 krajów, oferując audiobooki w 11 wersjach językowych, w tym hiszpańskiej, francuskiej, niemieckiej, polskiej, szwedzkiej, czeskiej, słowackiej, włoskiej, portugalskiej, tureckiej i litewskiej. Bogata biblioteka, aplikacje mobilne oraz elastyczna oferta i modele sprzedaży pozwoliły spółce pozyskać ponad 5 mln zarejestrowanych użytkowników. Audioteka współpracuje z ponad 500 wydawcami, a jej zespół stanowi dziś ponad 55 osób pracujących w 4 oddziałach na świecie. Polska pozostaje największym rynkiem dla Audioteki.

W ramach projektu najważniejsze wsparcie uzyskane dzięki pozyskanym dotacjom dotyczyło strategii rozwoju opartej na ekspansji - był to projekt (6.1) Wdrożenie Planu Rozwoju Eksportu w firmie AUDIOTEKA SA. Dzięki tego typu wsparciu nastąpiła eliminacja ryzyka związana z wydatkowaniem pieniędzy. Druga grupa projektów wiązała się z rozwojem technologii - (8.2) Optymalizacja działalności MDPL dzięki integracji systemów informatycznych w zakresie zarządzania obiegiem dokumentów, sprzedaży pośredniej oraz kreowania promocji hurtowych oraz Integracja z systemami operatorów komórkowych i producentów telefonów sposobem na intensyfikację sprzedaży produktów Wnioskodawcy.

Prezes Audioteki uważa, że pozyskane środki były niewystarczające do zaistnienia na rynkach zagranicznych. Aczkolwiek projekt w dużej mierze przyczynił się do reklamy Audioteki na arenie międzynarodowej. W ocenie przedstawiciela firmy uczestniczącego w badaniu, międzynarodowe wpływy wynikające z realizacji projektu skierowanego na ekspansję innych rynków były zbyt małe, żeby można było mówić o ich znaczeniu dla rozwoju firmy. W jego ocenie, ekspansja rynku nie powinna się sprowadzać do udziału firmy w targach. Dotacja została w tym obszarze wykorzystana, ale niestety pozostał niedosyt związany z ekspansją.

Źródło: Opracowanie własne WiseEuropa.

Natomiast przykład firmy KIKGEL wskazuje w jaki sposób wsparcie z funduszy spójności przyczyniło się do rozwoju firmy, rozpoczęcia produkcji innowacyjnych produktów oraz skutecznej ekspansji na rynki zagraniczne.

Ramka 3. Studium przypadku Firma KIKGEL – ekspansja międzynarodowa

Studium przypadku – Firma KIKGEL

Firma KIKGEL jest rodzinną firmą, specjalizuje się od 20 lat w hydrożelach. Zajmuje niszę w obszarze opatrunków żelowych, a produkowane przez nią produkty znajdują uznanie wśród specjalistów zajmujących się leczeniem ran i są szeroko stosowane w szpitalach i klinikach w kraju i za granicą.

Od 2002 roku firma KIKGEL posiada certyfikowany system zarządzania jakością oparty na międzynarodowych normach ISO 9002 oraz obecnie ISO 13485. Wszystkie produkty spełniają wymagania Dyrektywy Europejskiej dotyczącej wyrobów medycznych i są oznaczone znakiem zgodności CE. W 2013 roku firma otrzymała także aprobatę amerykańskiej agencji FDA, co umożliwiło jej wejście na rynek amerykański i w konsekwencji podpisanie kontraktu z armią USA na dostarczanie opatrunków wojsku.

Firma realizowała następujące projekty, na które uzyskała wsparcie ze środków UE: (1) Poprawa konkurencyjności firmy KIKGEL poprzez wdrożenie innowacyjnych technologii produkcji; (2) Prezentacja oferty firmy KIKGEL na targach zagranicznych; (3) Zakup środków trwałych w firmie KIKGEL w celu wdrożenia produkcji innowacyjnych produktów; (4) Wzrost konkurencyjności firmy KIKGEL MIROŚLAW KIK poprzez modernizację warunków produkcji opatrunków hydrożelowych.

W ramach projektu sfinansowano wdrożenie innowacyjnych technologii produkcji, udział w targach zagranicznych, zakup środków trwałych, modernizację warunków produkcji opatrunków hydrożelowych. To pozwoliło na rozwój firmy na szczeblu lokalnym, krajowym i ostatecznie międzynarodowym.

Uczestnictwo w targach i nawiązanie współpracy z partnerami z zagranicy pozwoliło być rozpoznawalnym dla podmiotów zagranicznych i generować nowe zyski. Ponadto firma uzyskała liczne nagrody, także międzynarodowe, co wraz z uczestnictwem w licznych targach wpłynęło na wspomnianą rozpoznawalność.

Projekt pozwolił na rozszerzenie działań na ogromny i ważny dla firmy rynek amerykański. Wzrósł eksport – obecnie 47% przychodów ze sprzedaży pochodzi z eksportu (z czego około połowa w USA), przed realizacją projektów było to 10%.

Projekty były ważnym czynnikiem zwiększającym zakres i skalę działania firmy. Pierwsza dotacja dotyczyła poprawy konkurencyjności firmy KIKGEL poprzez wdrożenie innowacyjnych technologii produkcji. Poprawa konkurencyjności oznaczała lepszą pozycję rynkową, która wymagała dalszego inwestowania, aby produkt był mocniej obecny na rynku.

Źródło: Opracowanie własne WiseEuropa.

W ewaluacji końcowej działania 6.1 przeprowadzonej przez PARP w 2015 tylko 19% beneficjentów zadeklarowało, że zauważyło pozytywny wpływ realizowanego projektu na ich działalność eksportową. Jednakże ograniczając próbę tylko do tych, którzy przystąpili do etapu wdrażania planu rozwoju eksportu odsetek ten rośnie do 47%. Ze względu na relatywnie niewielką alokację jak i wspieranie tylko początkujących podmiotów efekty na poziomie makro nie mogły być widoczne. Na etapie programowania interwencji położono nacisk na wzmocnienie potencjału eksportowego przedsiębiorstw z sektora MŚP, jednakże ze względu na niewielki zakres działalności związany z ich rozmiarem nie należało spodziewać się znaczących, wymiernych efektów w tym obszarze. Ostatecznie jednak, jak wynika ze wskaźników produktu i rezultatu, działanie przyniosło efekty – docelowa liczba przedsiębiorstw, które odnotowały wzrost eksportu została osiągnięta.

W ramach PO RPW nie występowało wprawdzie żadne działanie skierowane bezpośrednio na wsparcie eksportu tym niemniej dzięki rozbudowie infrastruktury parków technologicznych, uzbrajaniu terenów inwestycyjnych pośrednio wsparto rozwój eksportu. Umożliwiło to przedsiębiorcom, korzystającym z przeprowadzonych w ramach PO RPW inwestycji, udział w 185 targach i konferencjach, w wyniku których zawarto 997 kontraktów o łącznej wartości prawie 100 mln euro. Głównymi eksportowanymi towarami były produkty spożywcze, maszyny oraz produkty przemysłu metalowego¹¹.

Ramka 4. Studium przypadku Polska Agencja Informacji i Inwestycji Zagranicznych S.A. – ekspansja międzynarodowa

Studium przypadku – Polska Agencja Informacji i Inwestycji Zagranicznych S.A

Polska Agencja Informacji i Inwestycji Zagranicznych S.A. (PALiIZ) powstała 24 czerwca 2003 roku w wyniku połączenia Państwowej Agencji Inwestycji Zagranicznych S.A. (PAIZ) oraz Polskiej Agencji Informacyjnej S.A. (PAI). Jest spółką akcyjną Skarbu Państwa, celem działania Spółki jest promocja Polski i regionów Polski w świecie, ze szczególnym uwzględnieniem promocji polskiej gospodarki, towarów, firm i marek oraz napływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych do Polski.

W ramach perspektywy finansowej 2007-2013, w ramach PO RPW, PALiIZ otrzymała do realizacji dwa projekty: „Program promocji gospodarczej Polski Wschodniej” oraz „Tworzenie i rozwój sieci współpracy Centrów Obsługi Inwestora”.

Projekt „Program promocji gospodarczej Polski Wschodniej” miał między innymi następujące bezpośrednie efekty istotne dla jego uczestników:

- Uczestnicy projektu (przedsiębiorcy i przedstawiciele JST) wzięli udział w zorganizowanych przez PALiIZ 202 wydarzeniach promocyjnych o charakterze międzynarodowym: 86 targach, 78 misjach wyjazdowych, 14 misjach przyjazdowych, 6 wizytach studyjnych dla przedstawicieli JST, 6 forach gospodarczych, 10 konferencjach zagranicznych. Wzięło w nich udział 3210 osób: 2028 przedstawicieli przedsiębiorców; 406 przedstawicieli JST; 97 przedsiębiorców zagranicznych; 679 uczestników czterech edycji Forum Polski Wschodniej.

¹¹Sprawozdanie końcowe z realizacji Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej 2007-2013.

- W trakcie realizacji projektu było corocznie prowadzone badanie ankietowe jego uczestników. Podczas badania przeprowadzonego po zakończeniu realizacji projektu (we wrześniu 2015 roku) respondenci zadeklarowali¹²: zawarcie 997 kontraktów na łączną kwotę 439 111 294,25 zł, inwestycje w nowy sprzęt do realizacji pozyskanych kontraktów na kwotę 45 579 639,12 zł, inwestycje w budowę nowej fabryki: 11 845 200,00 zł, inwestycje w rozwój zakładu, np. budowa nowych linii czy hal produkcyjnych na kwotę 16 950 000,00 zł, zatrudnienie 471 nowych pracowników, z czego co najmniej 417 to mieszkańcy woj. Makroregionu Polski Wschodniej, średni wzrost eksportu o 42 %, średni wzrost sprzedaży o 20 %, średni wzrost produkcji o 17 %, negocjacje kontraktów trwały średnio 5,2 miesiące.

Pośrednie efekty realizacji „Programu promocji gospodarczej Polski Wschodniej” dla jego uczestników, to między innymi: nawiązanie kontaktów z potencjalnymi kontrahentami, zarówno zagranicznymi, jak i krajowymi, a nawet z tego samego województwa i z innych województw makroregionu, podniesienie własnego prestiżu i wiarygodności poprzez wielokrotny udział w różnych wydarzeniach, wejście na rynki zagraniczne, poznanie charakterystyki rynku i różnic kulturowych, zmiana roli z podwykonawcy na bezpośredniego uczestnika rynku, reorganizacja we własnej firmie, dopracowanie lub rozbudowanie strategii działania, uczenie się od innych, nowe inwestycje, technologie i innowacje, poszerzenie skali działania.

Małe, często młode, rodzinne firmy, znacząco się rozwijały i stawały się konkurencyjne wobec większych firm z innych regionów Polski. Ich obecność, często rok po roku, na najważniejszych imprezach targowych, pokazywała potencjalnym kontrahentom, że są wiarygodne i podnosiła ich prestiż. Uczestnicy mieli okazję do poznania różnych rozwiązań technicznych, wzornictwa, trendów, technik promocyjnych i marketingowych, różnic kulturowych itp. Widoczne były korzystne zmiany w sposobie funkcjonowania, prezentowania swojej oferty i nawiązywania kontaktów w miarę udziału w kolejnych targach i misjach gospodarczych. Udział w targach zagranicznych przekładał się na zwiększenie ich konkurencyjności na rynku krajowym.

Pośrednie efekty realizacji „Programu promocji gospodarczej Polski Wschodniej” dla poszczególnych województw i całego makroregionu, to między innymi: zwiększenie aktywności firm uczestniczących w programie oraz firm będących ich partnerami lub podwykonawcami, promocja regionu i poszczególnych województw.

Projekt miał pośrednio istotny wpływ na sytuację w Makroregionie, przyczyniając się do ograniczenia emigracji i bezrobocia, podnoszenia stopy życiowej, czy zwiększenia jego atrakcyjności.

Program oddziaływał w sposób pośredni także na inne województwa, przyczyniając się do zwiększenia aktywności firm uczestniczących w programie oraz firm będących ich partnerami lub podwykonawcami w całym kraju, szczególnie w określonych branżach, promocji Polski.

W ramach projektu „Tworzenie i rozwój sieci współpracy COI” utworzono sieć centrów obsługi inwestora w regionie Polski Wschodniej, której głównym celem jest wspieranie procesu podnoszenia poziomu potencjału gospodarczego i atrakcyjności inwestycyjnej Polski Wschodniej. Partnerami w projekcie są centra i biura obsługi inwestora, działające przy: Urzędzie Marszałkowskim Woj. Lubelskiego, Urzędzie Marszałkowskim Woj. Podlaskiego, Urzędzie Marszałkowskim Woj. Świętokrzyskiego, Rzeszowskiej Agencji Rozwoju Regionalnego S.A., Warmińsko-Mazurskiej Agencji Rozwoju Regionalnego S.A., Urzędzie Miasta Kielce oraz Urzędzie Miejskim w Białymstoku.

Źródło: Opracowanie własne WiseEuropa

¹²W rzeczywistości uzyskane efekty mogą być większe, gdyż nie wszyscy uczestnicy projektu wypełnili ankiety.

ANALIZA WZROSTU POZIOMU INTERNACJONALIZACJI POLSKICH PRZEDSIĘBIORSTW ZA POMOCĄ WSKAŹNIKÓW PRODUKTU I REZULTATU PROJEKTÓW

Wartości wskaźników (Tabela 19.) sugerują, że poprawa sytuacji beneficjentów pod względem działalności eksportowej nie była tak znaczna jak oczekiwano. Tylko 685 wspartych MŚP zdobyło swoje pierwsze zamówienia spoza Polski od momentu uzyskania wsparcia co odpowiada 77% wartości docelowej a zwiększony eksport lub sprzedaż na Jednolity Rynek Europejski odnotowano tylko w 1 497 wspartych MŚP (75%).

Analiza wskaźników dotyczących działania 6.1 „Paszport do Eksportu”, polegającego na wspieraniu projektów mających na celu wejście na nowe rynki lub wzmocnienie pozycji konkurencyjnej przedsiębiorstwa na rynkach zagranicznych pozwala stwierdzić, że zostały osiągnięte jego cele. Wskaźniki te osiągnęły wysoki poziom realizacji (nieznacznie poniżej 100%) dopiero w 2016 roku, podczas gdy jeszcze w roku 2015 tylko 12% beneficjentów zrealizowało oba etapy (przygotowanie Planu rozwoju eksportu oraz jego wdrożenie)¹³. Kolejne wskaźniki, tj. liczba przedsiębiorców uczestniczących w targach gospodarczych oraz liczba przedsiębiorców, którzy zwiększyli eksport w wyniku wsparcia charakteryzowały się podobną zależnością. Do roku 2015 tylko 810 przedsiębiorców uczestniczyło w targach oraz tylko 625 przedsiębiorstw zadeklarowało zwiększenie eksportu w wyniku wsparcia. Oznacza to, że efekty działania 6.1, którego celem było zwiększenie potencjału eksportowego MŚP były widoczne dopiero po zakończeniu perspektywy 2007-2013.

Tabela 19. Wskaźniki dotyczące działalności eksportowej przedsiębiorstw

Oś Priorytetowa	Nazwa wskaźnika	Realizacja (sztuki)	Wartość docelowa (sztuki)	Poziom realizacji (%)
Działalność eksportowa				
POIG.06.00	Liczba wspartych MŚP zdobywających pierwsze zamówienia spoza Polski w ciągu 2 lat od momentu uzyskania wsparcia	685	885	77,40%
POIG.06.00	Liczba wspartych MŚP, które zwiększyły eksport lub sprzedaż na JRE w wyniku wsparcia	1 497	2 000	74,85%
POIG.06.01	Liczba projektów polegających na przygotowaniu Planu rozwoju eksportu wspartych ze środków Działania 6.1	2 326	2 350	98,98%
POIG.06.01	Liczba projektów polegających na wdrożeniu Planu rozwoju eksportu wspartych ze środków Działania 6.1	1 895	2 000	94,75%
POIG.06.01	Liczba wspartych przedsiębiorców, którzy uczestniczyli w przedsięwzięciach targowo-wystawienniczych i zorganizowanych misjach gospodarczych za granicą	1 661	1 800	92,28%
POIG.06.01	Liczba przedsiębiorców, którzy zwiększyli eksport w wyniku wsparcia	1 497	1 400	106,93%

Źródło: Opracowanie własne WiseEuropa na podstawie danych otrzymanych od Zamawiającego.

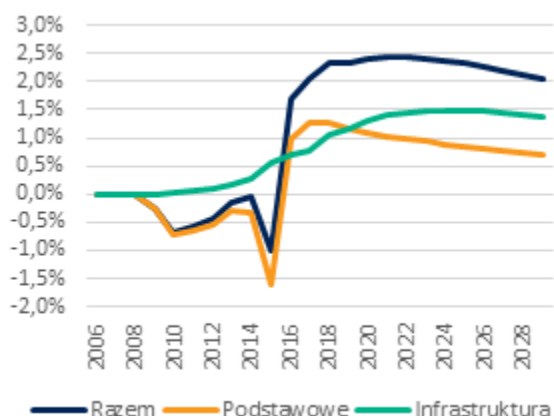
OCENA WZROSTU POZIOMU INTERNACJONALIZACJI POLSKICH PRZEDSIĘBIORSTW ZA POMOCĄ MODELU WISE VESPAZ

Wpływ funduszy europejskich na inwestycje został już pokazany w jednym z poprzednich podrozdziałów. Kolejne akapity przedstawiają wpływ interwencji w ramach funduszy spójności na konsumpcję, wydatki rządowe, import oraz eksport. Środki wydatkowane w ramach działań „podstawowych” nie wywierają na początku istotnego, wpływu na konsumpcję, ze względu na to, że w tym okresie są one głównie przeznaczone na inwestycje, a wzrost PKB wiąże się przede wszystkim z dobrami o charakterze kapitałowym. Efektem jest (relatywny) spadek eksportu bowiem firmy w większym stopniu koncentrują się na rynku lokalnym, na którym

¹³ Barometr innowacyjności. Raport końcowy z ewaluacji on-going działań Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka na lata 2007–2013 skierowanych do przedsiębiorstw.

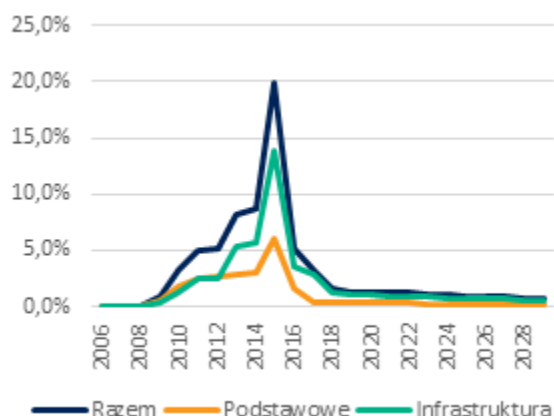
mają do czynienia z pozytywnym szokiem popytowym. Dopiero po 2016 roku, kiedy impuls inwestycyjny mija interwencja podstawowa zaczyna mieć stały, pozytywny wpływ na konsumpcję, wraz z tym jak firmy korzystające ze wsparcia inwestycyjnego zaczynają podnosić płace. Z kolei rozbudowa infrastruktury publicznej przenosi się na poziom konsumpcji prywatnej już w roku 2011 i potem stopniowo rośnie stymulując także import. W długim okresie jej wpływ na poziom konsumpcji jest taki sam jak wpływ działań „podstawowych” (wzrost o 1%). Tym samym polityka spójności podnosi konsumpcję prywatną w podobny sposób co PKB. Nieco inaczej zmienia się wpływ działań współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej na wydatki rządowe – w 2016 roku były one w scenariuszu „z funduszami” o ponad 10% większe niż w scenariuszu „bez funduszy”. Wiązało się to z intensywnymi wydatkami na cele infrastrukturalne i rozwój zasobów ludzkich w tym czasie. Efekt ten jest jednak przejściowy. W długim okresie inwestycje, wydatki rządowe, konsumpcja i PKB rosną proporcjonalnie, co prowadzi do zwiększenia dochodów podatkowych i wydatków – efekt ten, podobnie jak w przypadku konsumpcji prywatnej sięga 2%.

Wykres 42. Wpływ na konsumpcję prywatną



Źródło: Symulacje modelu VESPA 2

Wykres 43. Wpływ na wydatki rządowe



Źródło: Symulacje modelu VESPA 2

Interwencja w ramach polityki spójności przekłada się na eksport i import w dwojaki sposób – z jednej strony, na skutek zwiększonego zapotrzebowania na zasoby w kraju (wynikającego z inwestycji realizowanych na skutek polityki spójności), w krótkim okresie spada eksport, ponieważ zamiast szukać odbiorców za granicą, wiele firm koncentruje się na rynku krajowym. Podobny efekt można obserwować - w ramach działań „podstawowych” – w odniesieniu do importu. Wzrost popytu na dobra inwestycyjne w firmach prywatnych prowadzi do przejściowego wzrostu importu. Wynika to również z aprecjacji polskiej waluty (wynikającej z napływu środków unijnych), która zmniejsza opłacalność eksportu. W długim okresie na skutek poprawy konkurencyjności firm krajowych, rośnie jednak wyłącznie eksport (o 0,2%). Dla importu polityka spójności pozostaje natomiast neutralna.

Wykres 44. Wpływ na eksport



Źródło: Symulacje modelu VESPA 2

Wykres 45. Wpływ na import



Źródło: Symulacje modelu VESPA 2

Według raportu dotyczącego wpływu PO IG na wzrost innowacyjności (WYG PSDB 2014), fundusze strukturalne w latach 2004-2013 (PO IG oraz SPO WKP) istotnie wpłynęły na udział eksportu wysokiej techniki w PKB. Oszacowano, że bez wsparcia z tych dwóch funduszy udział eksportu produktów najbardziej zaawansowanych technicznie w PKB w 2013 zamiast rzeczywistego odsetka równego 6,7% wyniósłby 3,78%. Pomimo więc negatywnego wpływu na eksport jako całość, interwencja istotnie zwiększyła eksport produktów wysokiej techniki, co należy określić jako korzystne dla całej gospodarki. Wynika to z faktu, że na skutek interwencji spadł eksport produktów, które mogły być wykorzystane do realizacji interwencji na miejscu, czyli niskoprzetworzonych surowców przemysłowych, usług bądź prostych maszyn. W naturalny sposób więc interwencja przyczyniła się do wzrostu udziału eksportu produktów wysokiej techniki w eksporcie ogółem. Z kolei wpływ na eksport produktów wysokiej techniki miały głównie efekty podażowe, powodujące wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw. Nie występowały w tym przypadku korzyści wynikające ze zwiększonego popytu – dobra inwestycyjne, które kupowane były za pieniądze pochodzące z funduszy strukturalnych i tak sprowadzane były z zagranicy.

Pozytywny wpływ interwencji (wybranych działań PO IG i programów regionalnych) w obszarze internacjonalizacji odnotowano w badaniu wykorzystującym analizę kontrfaktyczną (GUS, 2015). O ile zarówno w grupie kontrolnej jak i grupie beneficjentów w podobny sposób zwiększyły się przychody z eksportu w latach 2008-2013 to wśród podmiotów realizujących projekty w ramach polityki spójności odsetek firm uzyskujących jakiegokolwiek przychody z eksportu był o 8 punktów procentowych wyższy. Jednakże zarówno skala eksportu jak i jego udział w ogólnych przychodach firm nie różnił się istotnie między tymi dwoma grupami.

Eksport jest ważnym obszarem w obecnie obowiązującej strategii rozwoju Polski – Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju. Diagnoza potrzeb i szans w tym obszarze dokonana przez autorów SOR jest spójna z wnioskami z przeprowadzonego przez nas badania oraz z programem „Promocja gospodarki w oparciu o polskie marki produktowe”. Wydzielonych zostało 12 branż, które mają największy potencjał eksportowy i z tego powodu powinny być wspierane. Zaliczają się do nich zarówno branże o relatywnie niskiej technologii lecz, w których Polska ma silną pozycję jak np. branża meblowa czy polskie specjalności żywnościowe, ale też perspektywiczne, nowoczesne branże takie jak budowa jachtów, budowa sprzętu medycznego czy biotechnologia. Świadczy to o oparciu się zarówno na obszarach, w których polska gospodarka jest silna obecnie oraz w tych, w których powinna być silna w przyszłości. Istotne są również wątki instytucjonalne polegające na większym wsparciu merytorycznym przedsiębiorców za pomocą nowoutworzonej sieci przedstawicielstw handlowych oraz otwieraniu większej ilości placówek na perspektywicznych rynkach. Ma to służyć większemu zdywersyfikowaniu eksportu zarówno pod względem towarowym jak i geograficznym. W ramach wyżej wspomnianego programu szczególnie istotne będzie 5 rynków perspektywicznych – Algieria, Iran, Indie, Meksyk i Wietnam. Bolączką polskiego sektora eksportowego była też niedostateczna promocja gospodarcza produktów naszego kraju. Mają zaradzić temu duże przedsięwzięcia promocyjne, aktywny udział w EXPO oraz promowanie polskich marek w ramach programu „Go to Brand”. Zmiany te skutkować mają średniorocznym wzrostem wartości towarów eksportowych o 7,2% oraz wzrostem udziału wyrobów wysokiej techniki w eksporcie do 10% do roku 2020. Wsparcie przeznaczone w ramach programu „Promocja gospodarki w oparciu o polskie marki produktowe” wynosić będzie łącznie 154 mln zł co jest mniejszą kwotą niż ta w analizowanej w tym badaniu interwencji (prawie miliard złotych). Jednakże w ramach SOR wsparcie będzie skoncentrowane na 12 branżach, a nierozproszone jak w przypadku działań z perspektywy 2007-2013 oraz występować będzie kompleksowa promocja polskiej gospodarki na poziomie centralnym (MR i PARP) jak i silniejsze merytoryczne wsparcie eksporterów ze strony administracji (np. działalność PAIIZ).

Tabela 20. Działania, które korzystnie wpłynęły na aktywność pro-eksportową przedsiębiorstw oraz bariery ograniczające skuteczność wsparcia

Jakie działania korzystnie wpływały na wsparcie eksportu i internacjonalizacji polskich przedsiębiorstw?	Bariery ograniczające skuteczność wsparcia.
<p>Wsparcie finansowe dla przedsiębiorców na udział w targach i wystawach</p>	<p>Wsparcie dla wielu przedsiębiorców było zbyt niskie by móc w pełni wykorzystać potencjał promocyjny firmy oraz wydarzenia, na którym firma się prezentowała.</p> <p>Wsparcie było jednorazowe – brak pomocy w trakcie całego procesu nawiązywania i utrzymywania kontaktów handlowych</p> <p>Niedostateczna promocja Polski pod względem gospodarczym.</p> <p>Brak wystarczającego wsparcia merytorycznego dla często niedoświadczonych, początkujących eksporterów oraz firm, które dopiero rozważały taki kierunek rozwoju.</p> <p>Przedłużające się procedury przydzielania dofinansowania oraz – problem z uczestnictwem w najbardziej pożądanym przez przedsiębiorstwa wydarzeniach.</p>
<p>Realne wpisanie eksportu w strategię działalności firmy.</p>	<p>Niedostateczny poziom oceny wniosków oraz oceny i wsparcia merytorycznego w trakcie realizacji projektów proeksportowych</p> <p>Tworzenie Planów Rozwoju Eksportu (często z wykorzystaniem firm zewnętrznych) bez rzeczywistej chęci ich wdrożenia przez beneficjenta.</p>
<p>Udzielanie wsparcia finansowego oraz w ograniczonym stopniu merytorycznego.</p>	<p>Często barierą był brak wiedzy marketingowej oraz nieumiejętność zaprezentowania swojej oferty zagranicznym partnerom.</p>

Źródło: Opracowanie własne WiseEuropa.

2.5.5 OCENA WZROSTU POZIOMU INTERNACJONALIZACJI POLSKICH PRZEDSIĘBIORSTW NA PODSTAWIE WYNIKÓW BADANIA ANKIETOWEGO

METODOLOGIA KLASTRYZACJI BENEFICJENTÓW

W przeprowadzonym badaniu ankiетowym zostało zawartych kilka pytań badających postawy proeksportowe respondentów, które stanowiły podstawę do wyróżnienia grup beneficjentów.

Analiza odpowiedzi na wspomniane pytania pozwala na uchwycenie zmian w postawach respondentów oraz odczuwany przez nich wpływ projektu na rozwój międzynarodowy.

W celu zbadania wpływu realizowanych projektów na konkurencyjność przedsiębiorstw poza granicami Polski podzielono beneficjentów na 3 grupy w zależności od deklarowanego zasięgu geograficznego działalności (pytanie A4) oraz motywów skłaniających do złożenia wniosku o dofinansowanie (pytanie B1). Z analizy wykluczono grupę beneficjentów obecnych na poziomie lokalnym, którzy nie mieli potrzeby ekspansji zagranicznej.

Schemat 2. Podział Beneficjentów ze względu na deklarowany poziom rozwoju postaw proeksportowych

	Grupa 1 N = 149	Grupa 2 N = 216	Grupa 3 N = 50
Geograficzny zasięg działania przedsiębiorstwa	<i>Międzynarodowy</i>	<i>Międzynarodowy</i>	<i>Lokalny lub krajowy</i>
Potrzeba ekspansji zagranicznej jako motywacja do złożenia wniosku o dofinansowanie	<i>Tak</i>	<i>Nie</i>	<i>Tak</i>

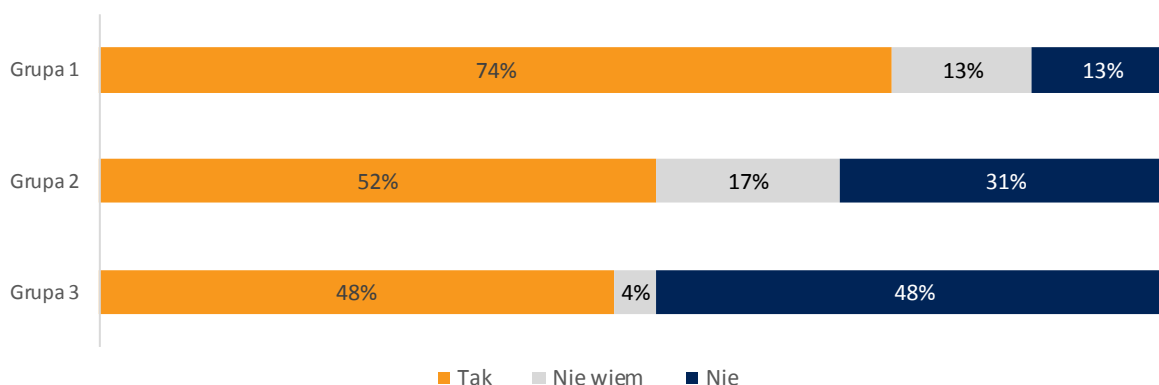
Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania ankiетowego, N = 415

W kolejnym kroku dokonano zestawienia odpowiedzi udzielanych przez beneficjentów z poszczególnych grup, aby sprawdzić, czy istnieje różnica w postrzeganym wpływie realizowanych programów na postawy proeksportowe w zależności od potrzeb danego przedsiębiorstwa. Hipotetycznie największa poprawa powinna być widoczna wśród odpowiedzi beneficjentów z Grupy 1 (pierwotnie były one obecne w innych krajach oraz planowały wykorzystanie pozyskanych funduszy w celu rozwoju firmy za granicą), zaś najmniejszy rezultat proeksportowy powinien wystąpić w przypadku beneficjentów, którzy nie byli jeszcze obecni na rynkach zagranicznych.

OCENA SKUTECZNOŚCI WSPARCIA POSTAW PROEKSPORTOWYCH PRZEZ REALIZOWANE PROJEKTY W OPINII POSZCZEGÓLNYCH GRUP BENEFICJENTÓW

Badanie ankietowe pozwala na poznanie opinii beneficjentów na temat skuteczności podejmowanych działań. Przedstawione poniżej pytania dotyczyły różnych aspektów rozwoju postaw proeksportowych, opierając się o miary jakościowe oraz ilościowe.

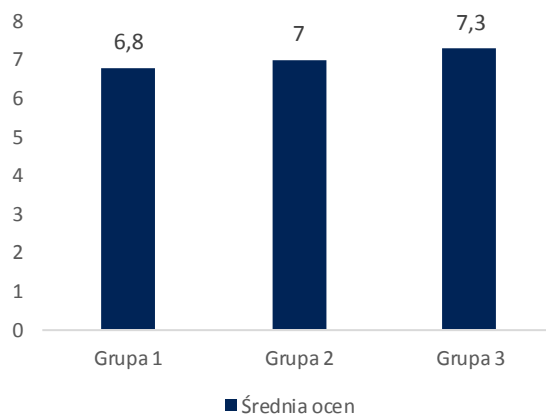
Wykres 46. Opinia respondentów dotycząca występowania wpływu realizacji projektu/projektów na eksport



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania ankietowego, N = 415

Zgodnie z postawioną wcześniej hipotezą przedsiębiorstwa, które były przed realizacją projektu obecne na rynkach międzynarodowych (Grupa 1 oraz 2), oceniły wpływ działań w ramach polityki spójności najbardziej pozytywnie.

Wykres 47. Opinia respondentów dotycząca siły wpływu realizacji projektu/projektów na eksport (1 – wpływ bardzo mały, 10- bardzo duży)

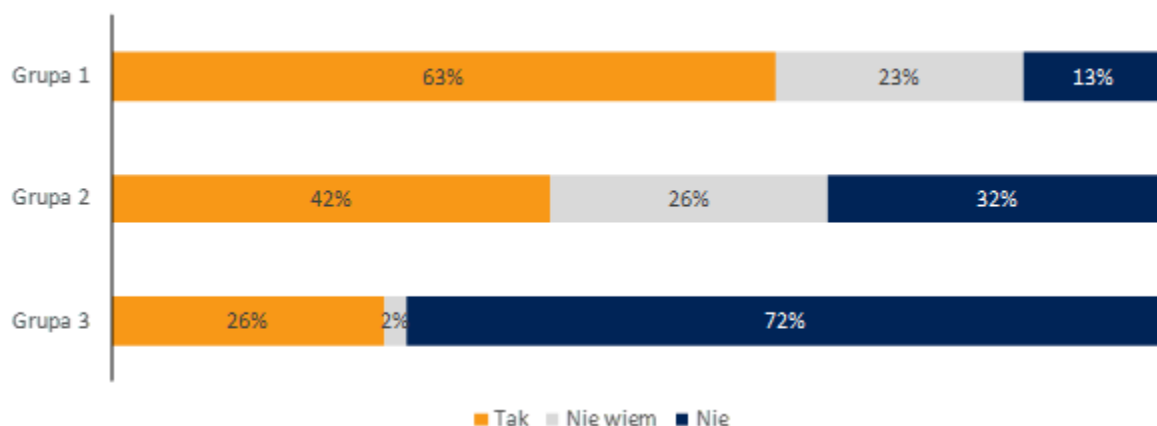


Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania ankietowego, N = 290*

*Pytanie zadano jedynie Beneficjentom, którzy realizowali przynajmniej jeden projekt pro-eksportowy

Oceny stopnia wpływu realizacji projektu na rozwój eksportu kształtowały się na zbliżonym, stosunkowo wysokim poziomie wśród beneficjentów ze wszystkich grup. Świadczy to o spełnieniu oczekiwań przez osiągnięty efekt.

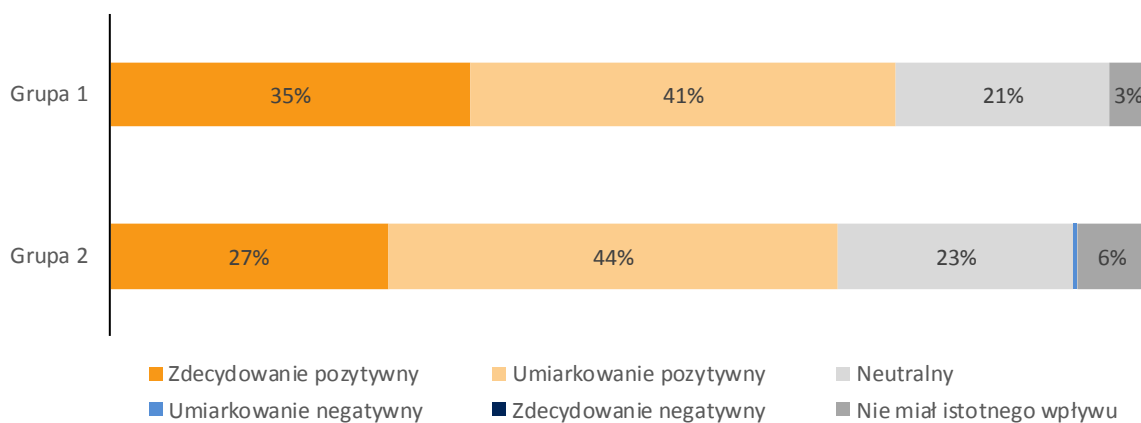
Wykres 48. Opinia respondentów dotycząca występowania wpływu realizacji projektu na wejście lub rozszerzenie działalności na rynkach międzynarodowych



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania ankietowego, N = 415

Beneficjenci z kolejnych grup wskazywali na malejącą efektywność podjętych działań w rozszerzaniu obecności na rynkach międzynarodowych. W przypadku 2/3 beneficjentów z Grupy 1 oraz blisko połowy beneficjentów z Grupy 2 realizacja działań przyczyniła się do rozwoju postaw proeksportowych. Zaledwie co czwarta firma, która działała pierwotnie jedynie na terenie Polski, lecz planowała ekspansję geograficzną, pozytywnie oceniła wpływ projektu na rozwój poza granicami kraju. W przypadku przedsiębiorstw, które nie były motywowane tym działaniem do złożenia wniosku o dofinansowanie, co dziesiąte z nich pozytywnie oceniło wpływ realizacji projektu na wejście na rynki międzynarodowe.

Wykres 49. Opinia respondentów dotycząca wpływu realizacji projektu/projektów na rozpoznawalność firmy na rynku międzynarodowym



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania ankietowego, N = 365*

*Pytanie zadano jedynie Beneficjentom, którzy zadeklarowali międzynarodową skalę działania

Trzech na czterech beneficjentów prowadzących działalność w skali międzynarodowej pozytywnie oceniło wpływ realizowanych projektów na rozpoznawalność marki firmy poza granicami Polski. Zarówno w Grupie 1 jak i 2 niemal nikt nie wskazał na zmniejszenie rozpoznawalności firmy na skutek zaangażowania w działania współfinansowane w ramach polityki spójności. W obu przypadkach co piąty beneficjent jest zdania, iż realizacja projektu w żaden sposób nie wpłynęła na międzynarodową rozpoznawalność marki.

PODSUMOWANIE

Wyniki z modelu WISE VESPA2 pozwalają stwierdzić, że występowało przejściowe zmniejszenie eksportu na skutek interwencji wynikające z wyższych cen na rynku krajowym, co przełożyło się na większe zainteresowanie firm pozostaniem na tym rynku. Pozytywny wpływ wzrostu konkurencyjności polskiej gospodarki został całkowicie zniwelowany przez aprecjację cen oraz kurs złotego. Można więc stwierdzić, że interwencja nie miała istotnego przełożenia na wzrost eksportu i stopnia internacjonalizacji polskich przedsiębiorstw na poziomie makro (a nawet powodowała spadek eksportu o średnio 2% w okresie interwencji). Dopiero w długim okresie widoczny jest niewielki wzrost wartości eksportu - w porównaniu ze scenariuszem bazowym o 0,2%. Jednakże na poziomie mikro, poszczególne przedsiębiorstwa, które realizowały projekty w ramach działań proeksportowych oraz rzeczywiście chciały zaistnieć bądź zwiększyć swoje zaangażowanie na rynkach zagranicznych osiągnęły korzyści na co wskazują między innymi studia przypadku zaprezentowane w ramach w tym podrozdziale. Działania proeksportowe prowadzone w ramach polityki spójności przyczyniały się też do rozwoju całego ekosystemu wsparcia działalności eksportowej przez szeroko pojęte struktury administracyjne. Wybudowane hale targowe, zorganizowane wystawy i targi, nawiązane kontakty zagraniczne czy aspekty promocyjno-prestiżowe również mają swoją długoterminową, trudną do oszacowania wartość.

2.5.6 JAKI BYŁ WPŁYW INTERWENCJI NA WZROST KONKURENCYJNOŚCI POLSKICH PRZEDSIĘBIORSTW - ZATRUDNIENIE

W 2007 roku Polska miała drugi najgorszy wskaźnik zatrudnienia wśród państw obecnej Unii Europejskiej równy 57% ogółem i najgorszy wskaźnik zatrudnienia wśród mężczyzn (63,6%). W tym czasie średnia unijna wynosiła 65,3%¹⁴. Oznacza to, że potencjał rozwojowy polskiej gospodarki był w tamtym okresie znacząco niewykorzystywany. Niski wskaźnik zatrudnienia oznacza wyższe obciążenie każdego pracującego świadczeniami emerytalnymi. Pod koniec pierwszej dekady XXI wieku znaczenie miało jeszcze bezrobocie strukturalne powstałe w wyniku przemian gospodarczych związanych z transformacją gospodarki. Nieefektywnie funkcjonujący rynek pracy nie pomógł w rozwoju. Szczególnie widoczne to było wśród grup najbardziej wrażliwych na problemy z zatrudnieniem: kobiet, osób w wieku powyżej 55 lat oraz w wieku poniżej 24 lat. Rozwiązanie problemów związanych z zatrudnieniem wśród tych grup znacznie poprawiłoby możliwości zwiększania konkurencyjności polskiej gospodarki. Odniesienie do zatrudnienia znajduje się więc w celu głównym NSRO, jednak nie zostało ono *per se* uwzględnione w żadnym z celów szczegółowych. Wzrost zatrudnienia miał wynikać ze wzrostu konkurencyjności gospodarki, ze stworzenia nowych miejsc pracy w zaawansowanych technologicznie branżach – zatrudnienie jest więc pośrednim a nie najważniejszym celem polityki spójności.

ANALIZA WZROSTU ZATRUDNIENIA W WYNIKU INTERWENCJI PRZY UŻYCIU WSKAŹNIKÓW PRODUKTU I REZULTATU

Łączna liczba stworzonych nowych etatów podczas realizacji wszystkich Osi Priorytetowych PO IG (uwzględnione są wszystkie działania należące do osi) wyniosła 55 839 przy wartości docelowej równej 70 300 etatów. Łącznie ze wskaźnikiem z PO RPW wartości te są równe 58 988 i 72 800. Oznacza to realizację celu na poziomie 79,43% (POIG) oraz 81,02% (POIG łącznie z PORPW). W poszczególnych osiach najbardziej wyróżniają się Oś 1 (realizacja na poziomie 329%), wskaźnik dotyczący miejsc pracy B+R dla projektów z Osi 4 (248%) oraz Oś 5 (240%). W pozostałych osiach założone cele nie zostały zrealizowane, a ich procentowy poziom realizacji jest bardzo niski. Niewielkie efekty w zakresie tworzenia nowych miejsc pracy odnotowano w Osi 2 (43%), Osi 3 (41%) a przede wszystkim Osi 8 (tylko 28% założonego celu). Zwiększenie liczby miejsc pracy związanych z działalnością badawczo rozwojową jest istotną kwestią z punktu widzenia wzrostu konkurencyjności oraz innowacyjności przedsiębiorstw. Bazując na analizie wskaźników, liczba etatów/miejsc pracy w tym zakresie wzrosła w wyniku udzielonego wsparcia o 4 154 (w tym o 1 243 w MŚP). Jednakże stopień realizacji założonych celów różnił się. W ramach Osi Priorytetowej 2 osiągnięto tylko 43% założonego przyrostu etatów w B+R. Natomiast w ramach Osi Priorytetowej 4 cel został znacząco przekroczony, gdyż wartość docelowa została zrealizowana w 248%.

Tabela 21. Wartość wskaźników związanych ze stworzonymi miejscami pracy w PO IG i PO RPW według wszystkich działań Osi Priorytetowych¹⁵

Oś Priorytetowa	Nazwa wskaźnika	Realizacja (sztuki)	Wartość docelowa (sztuki)	Poziom realizacji (%)
PO RPW	Liczba utworzonych miejsc pracy brutto (w tym na obszarach wiejskich)	3 149 (417)	2 500	125,96%
POIG.01.00	Liczba nowych etatów (EPC) związanych z działalnością B+R powstałych w związku z realizacją projektów	11 205	3 400	329,55%
POIG.02.00	Liczba nowych etatów (EPC) związanych z utrzymaniem i obsługą infrastruktury B+R powstałych w wyniku realizacji projektów	433	1 000	43,30%
POIG.03.00	Liczba miejsc pracy nowo utworzonych we wspartych przedsiębiorstwach (ogółem i z podziałem na kobiety i mężczyzn) [Liczba bezpośrednio utworzonych nowych etatów (EPC)]	1 853 (K 601; M 1 252)	4 500 (K 1800; M 2 700)	41,19%

¹⁴Na podstawie danych Eurostatu.

¹⁵Kursywą oznaczone wskaźniki dotyczące miejsc pracy związanych z B+R.

Oś Priorytetowa	Nazwa wskaźnika	Realizacja (sztuki)	Wartość docelowa (sztuki)	Poziom realizacji (%)
POIG.04.00	Liczba miejsc pracy nowo utworzonych we wspartych przedsiębiorstwach (ogółem i z podziałem na kobiety i mężczyzn), w tym w MŚP [Liczba bezpośrednio utworzonych nowych etatów (EPC)]	34 177 (K 9 456; M 24 720; MŚP 13 979)	42 550 (K 17 020; M 25 530; MŚP 2 600)	80,32%
w tym:	Liczba nowo utworzonych miejsc pracy B+R w sektorze przedsiębiorstw (w tym MŚP) powstałych w wyniku udzielonego wsparcia	3 721 (MŚP 1 243)	1 500	248,07%
POIG.05.00	Liczba nowych miejsc pracy utworzonych w przedsiębiorstwach korzystających ze wsparcia (O/K/M) [Liczba bezpośrednio utworzonych nowych etatów (EPC)]	3 237 (K 898; M 1 228)	1 350 (K 540; M 810)	239,77%
POIG.08.00	Liczba nowych miejsc pracy powstałych w wyniku realizacji projektów [Liczba bezpośrednio utworzonych nowych etatów (EPC)]	4 935	17 500	28,20%
Dla wszystkich badanych osi	Liczba nowych miejsc pracy łącznie (suma powyższych)	58 988	72 800	81,02%

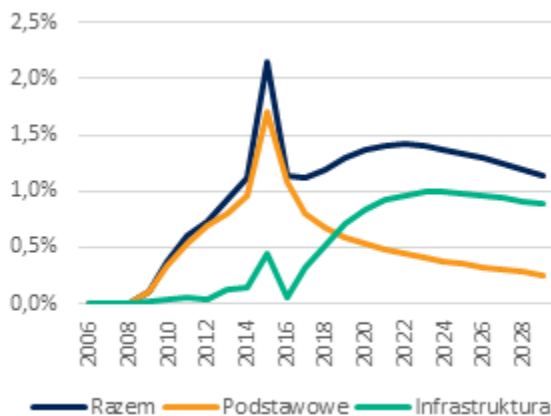
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych otrzymanych od Zamawiającego

WPŁYW NA RYNEK PRACY MIERZONY ZA POMOCĄ MODELU WISE VESPA2

Polityka spójności wpływa na rynek pracy zarówno w sposób bezpośredni jak i pośredni. Bezpośrednio, w ramach interwencji „podstawowej” nakierowanej na kształcenie osób dorosłych, oddziałuje ona na rozwój zasobów ludzkich. Z punktu widzenia konkurencyjności polskiej gospodarki rola szkoleń powiązanych z rynkiem pracy, kształcenia ustawicznego czy dofinansowania sektora edukacyjnego jest dwojaka. Po pierwsze mają one za zadanie podnieść średnią jakość kapitału ludzkiego w gospodarce, a przez to przełożyć się na jej poziom produktywności. Po drugie, sprzyjają one szybszej absorpcji zaburzeń na rynku pracy, poprawiając zdolność osób bezrobotnych i biernych do podjęcia zatrudnienia w sytuacji, gdy popyt na pracę rośnie oraz skracając czas jakiegoś firmy potrzebują do wypełnienia wakatów. Z kolei pośrednie oddziaływanie funduszy UE na zasoby ludzkie wiąże się z wydatkami infrastrukturalnymi i wsparciem współfinansującym inwestycje prywatne. Fundusze strukturalne podnosząc nakłady kapitałowe generują zwiększony popyt na pracę, zarówno w okresie samej inwestycji jak i (w mniejszym stopniu) po jej zakończeniu. Jednocześnie literatura ekonomiczna wskazuje, że we wszystkich wymienionych przypadkach należy liczyć się z ryzykiem wystąpienia efektów jałowej straty (np. poprzez szkolenie osób, które szkoliłyby się same nawet bez wsparcia publicznego), substytucji (gdy firmy wybierają tańsze, subsydiowane szkolenia kosztem droższych niesubsydiowanych mimo, że to te drugie bardziej im odpowiadają) oraz wypierania (gdy inwestycje finansowane ze środków prywatnych są zastępowane wsparciem publicznymi bez wpływu na zasób kapitału w firmie i zatrudnienie). W przypadku rynku pracy wszystkie te efekty wstępują zarówno w programach oferowanych w ramach wsparcia „podstawowego” jak w przypadku środków finansujących budowę infrastruktury, są jednak inaczej rozłożone. Precyzyjna ocena skali tych efektów znajduje się poza obszarem na który można udzielić odpowiedzi przy pomocy zastosowanych metod badawczych. Tego typu efekty dotyczą każdego rodzaju interwencji, nie wyłączwszy tej w ramach polityki spójności i projektując jakiegokolwiek wsparcie czy narzędzia interwencji, należy się z nimi liczyć i im przeciwdziałać. Warto przy tym sięgać do doświadczeń aktywnej polityki rynku pracy (ALMP) prowadzonej na co dzień przez Publiczne Służby Zatrudnienia. Dane gromadzone przez Ministerstwo Rodziny Pracy i Polityki Społecznej umożliwiają ocenę skuteczności różnych form wsparcia osób bezrobotnych, biernych i zatrudnionych tak na poziomie brutto jak netto. Ewaluacja skuteczności ALMP wykraczająca poza środki funduszy spójności, posługująca się dużymi zbiorami danymi zgromadzonymi dzięki systemom Syriusz i ZUS przeprowadzona łącznie z ewaluacją tych instrumentów polityki spójności, które dotyczą rynku pracy mogłaby być szczególnie pożyteczna z punktu widzenia kształtowania przyszłego kształtu interwencji.

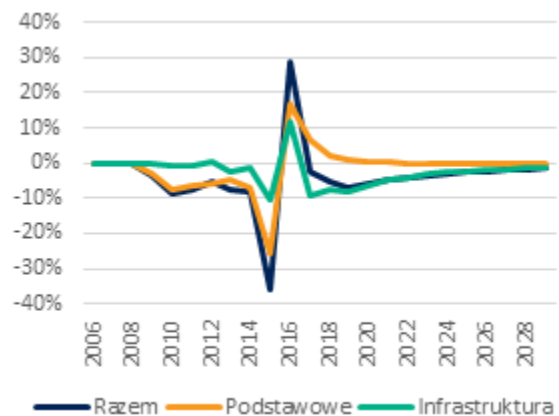
Jak łatwo zauważyć (por. Wykres 50. i Wykres 51.) interwencja finansowana ze środków polityki spójności wywarła pozytywny wpływ na zatrudnienie i negatywny na bezrobocie, zarówno w krótkim jak i długim okresie. Wynika to po pierwsze z impulsu popytowego w pierwszych latach jej wdrażania, a po drugie z kumulujących się stopniowo efektów podażowych w postaci lepszej infrastruktury, wyższego kapitału ludzkiego i nowocześniejszego parku maszynowego w firmach. Działania „podstawowe” przełożyły się przy tym na wzrost zatrudnienia niemal natychmiast po rozpoczęciu wydatkowania środków w roku 2009 co wynikało z logiki interwencji. Współfinansowała ona w dużej mierze inwestycje w maszyny i urządzenia, które niemal natychmiast były uruchamiane, wymagając zatrudnienia kolejnych pracowników do ich obsługi. W wypadku środków przeznaczanych na rozwój zasobów ludzkich pozytywny efekt był mniejszy, a poprawa ich jakości widoczna jest przede wszystkim w dłuższym okresie, gdyż interwencja przyczyniła się do trwałego zmniejszenia poziomu bezrobocia. Bezrobocie było w 2016 roku, na skutek interwencji, o 25% niższe niż w scenariuszu odniesienia (przy wzroście zatrudnienia o 1%). W długim okresie ten efekt zanika wraz z tym jak zanika potrzeba zatrudniania osób obsługujących proces wydatkowania środków po stronie administracji publicznej i podmiotów prywatnych, a także gdy kończą się roboty budowlane finansowane ze środków polityki spójności. Nie zanika on jednak zupełnie, bowiem zakumulowany kapitał fizyczny w firmach sprzyja utrzymaniu większego poziomu zatrudnienia w gospodarce, zaś sami pracownicy nabyli umiejętności silniej wiążąc ich z rynkiem pracy.

Wykres 50. Wpływ na zatrudnienie



Źródło: Symulacje modelu VESPA 2

Wykres 51. Wpływ na bezrobocie



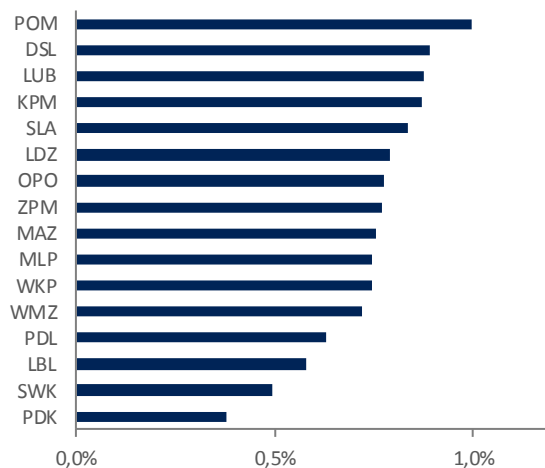
Źródło: Symulacje modelu VESPA 2

Jednocześnie trzeba pamiętać, że finansowane ze środków polityki spójności w latach 2007-2017 programy skierowane na podnoszenie kapitału ludzkiego i wspieranie inwestycji prywatnych były relatywnie niewielkie w porównaniu do środków jakie na ten cel przeznaczały podmioty krajowe. Oznacza to, że także ich efekty musiały być ograniczone, bowiem w relatywnie niewielkim stopniu mogły one zmienić poziom zakumulowanego kapitału w gospodarce. Inaczej było w odniesieniu do infrastruktury publicznej, dla której pojawienie się środków UE stało się punktem zwrotnym, pozwalającym na rozwój projektów do tej pory nie znajdujących swojego miejsca w ograniczonym budżecie państwa. Wsparcie przełożyło się na skokowy wzrost jakości infrastruktury transportowej i komunikacyjnej w Polsce, jednoznacznie pozytywnie wpływając na poziom konkurencyjności całej polskiej gospodarki i jej produktywność. Wpływ wydatków infrastrukturalnych na zatrudnienie i bezrobocie w latach 2007-2016 był jednak mały w dużej mierze dlatego, że większa liczba pracowników w sektorze budowlanym oznaczała mniejszą ich pulę dostępną dla innych branż i wyższy poziom płac. Zaowocuje to po zakończeniu wydatkowania, kiedy lepsza infrastruktura pozwoli firmom spoza sektora budowlanego utrzymać wyższe zatrudnienie dzięki spadkowi presji płacowej wywołanej boomem inwestycyjnym stymulowanym środkami UE. Ponadto, choć wycofywanie wsparcia jest stopniowe, to trwałe efekty pozostaną nawet po jego zakończeniu.

Co ciekawe, wpływ interwencji na zatrudnienie jest najmniejszy w relatywnie mało uprzemysłowionych województwach Polski Wschodniej, charakteryzujących się także największymi wydatkami w relacji do lokalnego PKB. Źródłem takiego oddziaływania jest „przelewanie” się efektów interwencji – firmy z pozostałych województw dostarczają bowiem większość dóbr, usług i materiałów kupowanych dzięki środkom polityki spójności. W związku z tym, że są one bardziej produktywne od firm lokalnych, dysponują lepszym know-how, doświadczeniem i bazą pracowników to są one relatywnie częściej wybierane do realizacji usług

współfinansowanych w ramach funduszy strukturalnych Unii Europejskiej. Ponadto w makroregionie mamy do czynienia z nieco odmienną strukturą wsparcia – województwa Polski Wschodniej charakteryzują się stosunkowo wysokimi nakładami na infrastrukturę oraz niższymi na bezpośrednie wsparcie działalności inwestycyjnej firm, co w odmienny sposób przekłada się na poziom zatrudnienia w krótkim i długim okresie.

Wykres 52. Wpływ na zatrudnienie wg województw (średnio 2007-2016)



Źródło: Symulacje modelu VESPA

Dodatni wpływ interwencji na wzrost zatrudnienia częściowo potwierdza badanie kontrfaktyczne GUS (GUS 2015). Wynika z niego, że wpływ ten różnił się między poszczególnymi działaniami i programami operacyjnymi. W przypadku działania PO IG 4.3 wzrost zatrudnienia w porównaniu z przeciętną firmą z grupy kontrolnej wynosił aż 22 etaty, jednakże w przypadku pozostałych działań PO IG nie stwierdzono na ogół znaczących, istotnych statystycznie różnic w tym obszarze. Natomiast beneficjenci wybranych działań regionalnych programów operacyjnych zatrudniali około 4-6 osób więcej niż przedsiębiorstwa z grupy kontrolnej.

Zwiększenie zatrudnienia nie było bezpośrednim celem interwencji jednak oczywistą kwestią jest fakt, że wraz z rozwojem firmy powstaje zazwyczaj potrzeba zatrudnienia większej liczby pracowników. Dobrym przykładem przedstawiającym w jaki sposób fundusze z polityki spójności doprowadziły do poprawy sytuacji na lokalnym rynku pracy jest Hotel Zamek Ryn.

Ramka 5. Studium przypadku Hotel Zamek Ryn – wzrost zatrudnienia

Studium przypadku – Hotel Zamek Ryn

Hotel Zamek Ryn, to luksusowy, 4-gwiazdkowy hotel, znajdujący się w odrestaurowanym XIV-wiecznym Zamku Krzyżackim. Oferuje bazę noclegową na 350 miejsc. Hotel Zamek Ryn zatrudnia ok. 100 pracowników na stałe oraz wielu pracowników sezonowych.

Projekt Hotelu Zamek Ryn dotyczył remontu i rozbudowy budynku usługowego - młyn z dostosowaniem funkcji dla potrzeb Mazurskiego Centrum Konferencyjno-Wypoczynkowego Zamek Ryn.

Gościniec Ryński Młyn został w ramach projektu gruntownie odrestaurowany. W gościńcu znajdują się: restauracja Gościniec Ryński Młyn, sklep "Smaki Mazur" oferujący szeroką gamę produktów regionalnych oraz 6 pokoi hotelowych.

Dzięki powstaniu gościńca utworzonych zostało 6 stałych miejsc pracy, jednak latem zatrudniani są dodatkowo pracownicy sezonowi – do obsługi w restauracji i pokoiów gościnnych. Powstanie sklepu z produktami regionalnymi pozwoliło na zbudowanie sieci kontrahentów i dostawców wyrobów regionalnych. Jest ich kilkudziesięciu – każdy specjalizuje się w wytwarzaniu określonego produktu. Co i raz pojawiają się nowi dostawcy oferujący kolejne wyroby pochodzące z przydomowych wytwórni. Okazało się bowiem, że w okolicy żywe są jeszcze tradycje kulinarne czy rękodzielnicze, cieszące się dużym zainteresowaniem turystów. Moda na ekoprodukty, slow-food czy wyrabiane ręcznie naczynia i ozdoby wspomaga zainteresowanie oferowanymi w sklepie produktami.

Zatem dzięki utworzeniu gościńca, a w szczególności sklepu powstały miejsca pracy, co jest szczególnie ważne w regionie o wysokim poziomie bezrobocia, jaki nadal utrzymuje się na Mazurach. Co istotne dostarczycielami produktów do sklepu są okoliczni producenci, można nawet powiedzieć, że utworzyła się społeczność lokalnie współpracujących dostawców. Ponadto właściciel poszukuje ciekawych produktów regionalnych również poza obszarem Mazur. W odpowiedzi na potrzeby klientów, obiekt rozszerza asortyment także o produkty pochodzące od producentów spoza regionu.

Źródło: Opracowanie własne WiseEuropa.

2.5.7 JAKI BYŁ WPŁYW NA ROZWÓJ ZASOBÓW LUDZKICH W POLSKICH PRZEDSIĘBIORSTWACH?

W obecnych czasach jednym z najważniejszych czynników produkcji nie jest już kapitał czy zaawansowane technicznie maszyny lecz pracownicy, którzy te maszyny potrafią obsługiwać. Jeżeli polskie przedsiębiorstwa mają być bardziej konkurencyjne niezbędny jest więc wzrost kapitału ludzkiego (umiejętności poszczególnych pracowników) jak i kapitału społecznego (instytucje istniejące w społeczeństwie, które mogą zwiększać jego produktywność poprzez ułatwianie koordynacji działań). Zwracają uwagę na ten fakt międzynarodowe instytucje badawcze (Światowe Forum Ekonomiczne 2016) jak i dokumenty programowe polityki spójności (Strategia Europa 2020). Polska zmagą się nie tylko z problemem niskich umiejętności pracowników, lecz również z problemem niedostatecznej liczby utalentowanych kadr, które mogłyby tworzyć innowacyjną gospodarkę. Jedną z przyczyn pozostaje masowa emigracja zarobkowa ludzi młodych do zamożniejszych krajów Unii Europejskiej. Niezbędne jest więc rozwiązanie tej przeszkody dla rozwoju poprzez skoordynowane działania na poziomie strategicznym. Istotnym środkiem do realizacji celu, jakim jest rozwój zasobów ludzkich, były fundusze polityki spójności. O wadze tego problemu świadczy jego ujęcie jako drugiego celu szczegółowego NSRO – „Poprawa jakości kapitału ludzkiego i zwiększenie spójności społecznej”. Mimo iż głównym celem tego badania jest przeanalizowanie realizacji czwartego celu szczegółowego NSRO „Podniesienie konkurencyjności i innowacyjności przedsiębiorstw” to zwiększanie jakości kapitału ludzkiego bezpośrednio na niego wpływa. Z tego powodu w każdym programie operacyjnym, zarówno na poziomie centralnym jak i regionalnym, występowały interwencje ukierunkowane na rozwój zasobów ludzkich. Sposób wsparcia różnił się pomiędzy poszczególnymi programami, jednak najważniejszym sposobem zwiększania poziomu zasobów ludzkich pozostawały różnorodne szkolenia.

W największym stopniu projekty dotyczące zwiększania zasobów umiejętności pracowników występowały w Programie Operacyjnym Kapitał Ludzki. Program Operacyjny Kapitał Ludzki realizuje przede wszystkim drugi cel horyzontalny NSRO czyli „Poprawa jakości kapitału ludzkiego i zwiększenie spójności społecznej” jednak pośrednio przyczynia się też do zwiększenia konkurencyjności przedsiębiorstw poprzez zwiększenie produktywności pracy (wyższy kapitał ludzki i społeczny pracowników, partnerów, klientów, itp.).¹⁶ Szczególnie nastawione na ten cel były trzy osie priorytetowe:

- II Rozwój zasobów ludzkich i potencjału adaptacyjnego przedsiębiorstw oraz poprawa stanu zdrowia osób pracujących;
- IV Szkolnictwo wyższe i nauka;
- VIII Regionalne kadry gospodarki.

Można wyróżnić dwa typy pomocy, które występowały w ramach tych działań: bezpośrednie wsparcie dla przedsiębiorców oraz wsparcie dla przedsiębiorców za pośrednictwem instytucji otoczenia biznesu lub podobnych do nich instytucji. W przypadku większości projektów, uzyskane przez nie dofinansowanie, pochodziło właśnie od IOB bądź pokrewnych podmiotów. Można to ocenić korzystnie, gdyż IOB jako podmioty znajdujące się najbliżej przedsiębiorstw powinny lepiej rozumieć ich potrzeby, przez co przydzielane przez nie wsparcie powinno być efektywniej wykorzystane niż gdyby przydzielać je na poziomie centralnym (zasada subsydiarności).

Najważniejszym sposobem wspierania rozwoju zasobów ludzkich, wykorzystywanym w trakcie realizacji projektów finansowanych w ramach PO KL, były szkolenia. Kolejnym, mniej licznym lecz również istotnym instrumentem były projekty, które w dłuższym okresie mają zwiększać produktywność pracy. Są to projekty, które zakładają opracowanie i wdrożenie kompleksowych programów zdrowotnych w zakresie chorób zawodowych (np. poddziałanie 2.3.1) oraz projekty tworzące sieci wymiany informacji między naukowcami i przedsiębiorcami w zakresie innowacji i transferu technologii jak i współpracy między tymi dwiema grupami (np. poddziałanie 8.2.1). Podobny cel co poddziałanie 8.2.1 miało działanie 4.2 „Rozwój kwalifikacji kadr systemu B+R i wzrost świadomości roli nauki w rozwoju gospodarczym”, którego celem było zwiększenie poziomu komercjalizacji badań.

¹⁶ Dokument Programowy „Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2014 Program Operacyjny Kapitał Ludzki” z dnia 20 maja 2016 roku.

Inną logiką wsparcia charakteryzował się Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka. W tym programie instrumenty, które bezpośrednio zwiększają jakość zasobów ludzkich nie występowały samodzielnie tak jak w PO KL. Celem szczegółowym PO IG, w który wpisują się te działania było „tworzenie trwałych i lepszych miejsc pracy”. W PO IG projekty nakierowane na zasoby ludzkie były częścią innych projektów. Jako przykład podnoszenia jakości zasobów pracy obecnych w tym programie można wymienić przede wszystkim szkolenia, usługi doradcze czy wspierające przy poszukiwaniu nowego inwestora (np. działania z trzeciej osi priorytetowej). Cechą wyróżniającą dla PO IG był ustalony próg wydatkowania środków na cele szkoleniowe. Przyjęto, że udział wydatków na szkolenia powinien być niższy niż 10% całości wydatków kwalifikowanych projektu, a w niektórych priorytetach (np. III i IV) nie wyższy niż milion złotych. Kolejnym wyróżnikiem tych projektów jest finansowanie ich na zasadzie *cross-financingu* (jednoczesnego finansowania projektów ze środków EFRR jak i EFS w przypadku gdy dotyczą one wzajemnie komplementarnych działań).

Zdecydowana większość wsparcia została przekazana bezpośrednio przedsiębiorcom. Stoi to w kontraście do logiki PO KL. Przyczyną jest inna specyfika obu programów. W PO IG celem było udzielenie wsparcia konkretnym przedsiębiorstwom na konkretne projekty. Szkolenia odpowiadały bezpośrednio potrzebom powstałym w trakcie realizacji tych projektów. W PO KL natomiast głównym zamierzeniem był rozwój zasobów ludzkich ogółem, w niesprecyzowanej ogólnie formie, za pomocą szkoleń i prowadzonych przez instytucje zewnętrzne (Karpińska-Mizelińska, Smuga, 2015).

W ramach PO RPW nie występowały działania, które miały w sposób bezpośredni zwiększać jakość zasobów ludzkich. Jednakże niektóre z nich w sposób pośredni przyczyniały się do realizacji tego celu. Były to między innymi szkolenia specjalistyczne w obszarze wykorzystania ICT (np. w ramach działania 2.1 Sieć szerokopasmowa Polski Wschodniej) czy doskonalenia zawodowego w zakresie korzystania i świadczenia e-usług oraz działań na rzecz integracji osób zagrożonych wykluczeniem społecznym i dyskryminowanych na rynku pracy. Były to działania pomocnicze, a alokacja na nie niewielka, więc efekty na poziomie makro były niezauważalne.

Poszczególne RPO wzmacniały wiedzę i umiejętności społeczeństwa w sposób pośredni. Działania wspierające powiązania między edukacją, nauką a biznesem czy budowa infrastruktury uczelni wyższych oraz centrów rozwojowych mogą być przedstawione jako przykłady realizowania celu drugiego NSRO. Tak samo jak w ramach PO RPW nie były to działania ukierunkowane bezpośrednio na zasoby ludzkie.

ANALIZA WPŁYWU INTERWENCJI NA ROZWÓJ ZASOBÓW LUDZKICH W POLSKICH PRZEDSIĘBIORSTWACH ZA POMOCĄ WSKAŹNIKÓW PRODUKTU I REZULTATU

Analiza wskaźników produktu i rezultatu dotycząca rozwoju zasobów ludzkich dotyczy będzie PO KL. (Tabela 22). Zgodnie z trzecim Celem Strategicznym Programu – „Poprawa zdolności adaptacyjnych pracowników i przedsiębiorstw do zmian zachodzących w gospodarce” istotne znaczenie ma zwiększenie umiejętności pracowników. Odbywało się to między innymi za pomocą szkoleń. Ponad 600 tysięcy pracowników zakończyło udział w projekcie szkoleniowym realizowanym w ramach działania PO KL.02.01 „Rozwój kadr nowoczesnej gospodarki”, a liczba przedsiębiorstw, które inwestowały w szkolenia wyniosła prawie 150 tysięcy. Wartości docelowe obu tych celów zostały osiągnięte z nawiązką.

Kluczowymi szkoleniami z punktu widzenia innowacyjności są te skierowane do pracowników sektora B+R. Z jednej strony występowały szkolenia merytoryczne, skupione na zwiększeniu konkretnych umiejętności branżowych, a z drugiej te poświęcone uzyskaniu umiejętności zarządzania badaniami i ich komercjalizacją. Cele ustalone dla tych wskaźników zostały osiągnięte, a poziom realizacji wyniósł około 100%.

Również projekty oparte przede wszystkim na wsparciu grup społecznych, zagrożonych wykluczeniem społecznym bądź mających problemy z pełnym uczestnictwem w życiu zawodowym, wpływają na konkurencyjność całej gospodarki. Wsparcie dla osób młodych w wieku 15-25 lat zagrożonych wykluczeniem społecznym objęło 75 tysięcy osób, co oznacza realizację celu w 123%. Liczba osób, które powróciły na rynek pracy po przerwie związanej z urodzeniem/wychowaniem dziecka w wyniku wsparcia wyniosła 9 743 i przekroczyła wartość docelową o 31%. Istotne dla efektywności rynku pracy pozostaje też jakość pracowników administracji państwowej. Ponad 13 tysięcy kluczowych pracowników Publicznych Służb Zatrudnienia oraz ponad 20 tysięcy kluczowych pracowników pomocy społecznej podniosło swoje kwalifikacje w wyniku projektów. Powinno wpływać to korzystnie na efektywność rynku pracy oraz przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu.

Tabela 22. Wartości wskaźników PO KL

Oś priorytetowa	Działanie	Nazwa wskaźnika	Realizacja	Wartość docelowa	Poziom realizacji (%)
Inwestowanie w szkolenia przez przedsiębiorstwa					
PO KL.02.00	PO KL.02.01	Liczba pracowników przedsiębiorstw, którzy zakończyli udział w projekcie szkoleniowym	606 942	565 691	107,29%
PO KL.02.00	PO KL.02.01	Liczba przedsiębiorstw, które inwestowały w szkolenia pracowników dzięki wsparciu EFS	146 190	120 972	120,85%
Szkolenia dla sektora naukowego (w tym B+R)					
PO KL.04.00	PO KL.04.02	Liczba pracowników sektora B+R, którzy ukończyli szkolenie w zakresie zarządzania badaniami naukowymi i komercjalizacji wyników prac badawczo-rozwojowych w ramach Działania	13 687	13 618	100,51%
PO KL.08.00	PO KL.08.02	Liczba pracowników naukowych w przedsiębiorstwach, którzy ukończyli udział w stażach lub szkoleniach praktycznych	6 375	6 044	105,48%
PO KL.08.00	PO KL.08.02	Liczba pracowników przedsiębiorstw w jednostkach naukowych, którzy ukończyli udział w stażach lub szkoleniach praktycznych	3 689	3 811	96,80%
Wsparcie społeczne mające wpływ na konkurencyjność przedsiębiorstw					
PO KL.01.00	PO KL.01.01	Liczba kluczowych pracowników PSZ, którzy w wyniku udzielonego wsparcia podnieśli swoje kwalifikacje	13 197	14 172	93,12%
PO KL.01.00	PO KL.01.02	Liczba kluczowych pracowników instytucji pomocy społecznej, którzy w wyniku udzielonego wsparcia podnieśli swoje kwalifikacje	20 490	13 799	148,49%
PO KL.01.00	PO KL.01.03	Liczba osób młodych w wieku 15-25 lat zagrożonych wykluczeniem społecznym, które zakończyły udział w projekcie	75 738	61 124	123,91%
PO KL.01.00	PO KL.01.05	Liczba osób, które powróciły na rynek pracy po przerwie związanej z urodzeniem/wychowaniem dziecka w wyniku udzielonego wsparcia w ramach Priorytetu	9 743	7 389	131,86%

Źródło: Opracowanie własne WiseEuropa na podstawie danych otrzymanych od Zamawiającego

Ocena wpływu polityki spójności na rozwój zasobów ludzkich jest niezwykle trudnym zadaniem. Po pierwsza sama ocena zmian jakości zasobów pracy jest niejednoznaczna – brak dokładnych danych empirycznych i analiz na poziomie mikro. Po drugie, występują wielorakie wskaźniki dotyczące ilości szkoleń czy odsetka uczestniczących w nich, a brak już wskaźników, które mierzyłyby rzeczywisty wzrost kompetencji pracowników (jest to więc zmienna ukryta). A to właśnie analiza wzrostu kompetencji jest celem tego badania. Można rozwiązać tę kwestię poprzez analizę czy szkolenia realizowane w ramach polityki spójności były użyteczne dla ich uczestników. Należy wyróżnić dwa rodzaje szkoleń: te przeznaczone dla bezrobotnych, osób wykluczonych społecznie oraz kadry zarządczej, naukowców, itp. O ile kursy z komercjalizacji badań czy sposobów implementacji nowoczesnych technologii są korzystne dla rozwoju innowacyjnej gospodarki to efektywność pozostałych szkoleń pozostaje w opinii publicznej dyskusyjna (Solska, 2012). Krytykowane jest niedopasowanie podaży szkoleń do rzeczywistych potrzeb rynku, wykształcenie się branży przedsiębiorstw szkoleniowych, których model biznesowy jest oparty tylko i wyłącznie na środkach z funduszy europejskich, a wartość dodana dla samych uczestników czy gospodarki niewielka.

Ocena przydatności i użyteczności szkoleń znacznie przekracza zakres tego badania, ale na podstawie Monitoringu Branżowego Banku PKO SA dotyczącego rynku firm szkoleniowych (Bank PKO BP, 2016) można wyciągnąć wnioski o rynku firm szkoleniowych w Polsce. Analiza całego sektora (wykluczając działalność związaną z nauczaniem języków obcych) jest w pewnym sensie uzasadniona. Cały sektor, zarówno pod kątem wysokości otrzymywanych przychodów jak i ilości nowych firm szkoleniowych znacznie rozwinął się właśnie dzięki środkom przeznaczanym na szkolenia w ramach interwencji. Można więc stwierdzić, że:

- Brakuje jednolitej bazy danych o rynku szkoleń, a informacje w nich zawarte są rozproszone i deklaratywne, co znacznie utrudnia rzetelną analizę;
- Środki finansowe polityki spójności są bardzo ważną składową budżetów firm szkoleniowych;
- Najważniejszym tematem szkoleń (na podstawie danych Rejestru Instytucji Szkoleniowych) był rozwój osobowości i kariery, rozwój kompetencji miękkich oraz (dopiero na trzecim miejscu) informatyka i wykorzystywanie komputerów;
- Przyczyną rozwoju tego rynku było wejście na polski rynek zagranicznych korporacji, które zaczęły zgłaszać popyt na szkolenia oraz uruchomienie programów finansujących szkolenia z budżetu UE;
- Największy przyrost liczby instytucji szkoleniowych nastąpił od 2008 r., wraz z uruchomieniem Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki.

Na podstawie badania Karpińska-Mizielińska, Smuga, 2015 można dostrzec następujące zależności dotyczące szkoleń realizowanych w ramach interwencji:

- Obowiązkowe szkolenia (np. BHP) w dalszym ciągu stanowią istotny odsetek całości szkoleń. Jednak od 2005 roku występowała tendencja wzrostowa dla pozostałych szkoleń. Widoczna jest coraz większa dywersyfikacja szkoleń w zależności od branży co oznacza większą ilość wyspecjalizowanych szkoleń dostosowanych do potrzeb konkretnych grup pracowników;
- Głównymi uczestnikami szkoleń były osoby zatrudnione na umowę o pracę na czas nieokreślony, co może oznaczać chęć finansowania rozwoju przez pracodawcę tym pracownikom, którzy są z nim długofalowo związani;
- Działania nastawione na doskonalenie zawodowe są przede wszystkim przeprowadzane przez duże, innowacyjne przedsiębiorstwa. Korporacje starają się inwestować w pracowników niezależnie od stanu koniunktury traktując szkolenia jako ważną składową inwestycji. Natomiast mniejsze podmioty (a mikro przedsiębiorcy w szczególności) uzależniają organizowanie szkoleń od bieżącej sytuacji finansowej.
- Większe podmioty preferują szkolenia dedykowane konkretnym problemom dla konkretnej grupy pracowników. Podmioty mikro i małe znacznie częściej decydowały się na szkolenia otwarte.
- Występuje wcześniej wspomniana luka pomiędzy oczekiwanymi szkoleniami a rzeczywistą ich podażą. Niezbędne jest w dalszym ciągu zwiększanie ilości i jakości szkoleń z zakresu umiejętności miękkich jak i specjalistycznych (branżowych);
- Najwięcej szkoleń (ogółem) przeznaczonych jest dla osób o niskich kwalifikacjach.

Efektywność szkoleń realizowanych w ramach interwencji ograniczał system przydzielania dofinansowania. W perspektywie 2007-2013 organizowano konkursy dla firm szkoleniowych, które to dostawały dotację na przeprowadzanie szkoleń. Powodowało to przede wszystkim wsparcie branży szkoleniowej, a nie docelowych beneficjentów czyli osób szkolonych. Stąd wynika więc znaczna ilość szkoleń i kursów niedopasowanych do rzeczywistych potrzeb. W nowej perspektywie 2014-2020 działalność szkoleniowa kontynuowana jest w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój oraz programów regionalnych. To przedsiębiorstwa dostają dofinansowanie na realizację konkretnych działań wspierających rozwój swoich pracowników. Poszerzono też znacznie zakres możliwych instrumentów wsparcia o np. kwalifikacyjne kursy zawodowe czy studia podyplomowe.

Wyniki badań ankietowych przeprowadzonych w ramach innych ewaluacji (Re-Source 2013, Openfield 2013, Openfield 2015) wskazują, że osoby biorące udział w szkoleniach są w zdecydowanej większości zadowolone zarówno z poziomu merytorycznego, przygotowania kadry prowadzącej czy programu szkolenia. Wysoko cenione przez osoby szkolone było otrzymanie certyfikatu poświadczającego udział w projekcie. Potwierdzają też one wyciągnięte wcześniej wnioski na temat rynku szkoleniowego i jakości kursów oraz szkoleń. Zdecydowana większość ewaluacji skupia się przede wszystkim na kwestiach związanych z osobami oddalonymi od rynku pracy, co tylko częściowo odpowiada celowi niniejszego raportu. Analizy dotyczące wsparcia np. sektora B+R nie są tak liczne. Jednym z niewielu przykładów jest analiza dotycząca skuteczności wsparcia współpracy B+R i biznesu w województwie podlaskim (Re-Source 2014). Wynika z niej, że największe efekty odnotowano w zakresie zwiększenia kompetencji w zakresie współpracy międzysektorowej (kompetencje nie

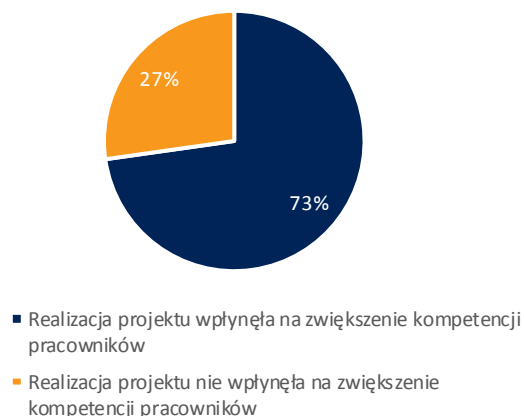
przełożyły się jednak na realne kontakty - współpracę między tymi dwiema branżami nawiązało tylko 11% uczestników). Wpływ szkoleń dla tej branży wystąpił zdaniem autorów przede wszystkim w aspekcie kompetencji miękkich (umiejętność kooperacji, wiedza na temat zakładania przedsiębiorstw i komercjalizacji badań) ale niestety nie był widoczny w twardych danych (np. liczba założonych firm typu spin off/spin out czy liczba skomercjalizowanych badań). Pomimo tego ponad 75% uczestników była zadowolona z projektu i stwierdziła, że udało się zrealizować wszystkie zaplanowane rezultaty. Przeczy temu niska realizacja celów działania – współpraca między biznesem a B+R nie poprawiła się istotnie.

Ten konkretny, nieodosobniony przykład wskazuje, że szkolenia współfinansowane z EFS były odbierane przez kursantów bardzo pozytywnie. Pomimo tego, przełożenie uzyskanej wiedzy i umiejętności na realne działania często nie były satysfakcjonujące. Opieranie się na deklaracjach ankietowanych kursantów może nie tylko częściowo odpowiadać rzeczywistym efektom dlatego wskazana jest realizacja dokładnych badań ilościowych opartych na mikro-danych łączących udział w konkretnych szkoleniach z ich późniejszą karierą zawodową.

Przedstawione wyniki potwierdza raport dotyczący skuteczności wsparcia komponentu regionalnego PO KL (PAG Uniconsult 2015). Analizowane działania skupiały się przede wszystkim na wsparciu osób oddalonych od rynku pracy. Z raportu wynika, że szkolenia generalnie uzyskują wysokie oceny zarówno pod względem merytorycznym jak i organizacyjnym (około 90% osób przeszkolonych uważa, że szkolenia były pomocne) ale niekoniecznie przekładają się na późniejsze znalezienie zatrudnienia czy skuteczność w zdobywaniu umiejętności zawodowych. Przeprowadzone przez autorów tego badania analizy statystyczne wykazały, że wpływ szkoleń i warsztatów na prawdopodobieństwo znalezienia pracy po pół roku od ich zakończenia jest negatywny dla osób długotrwale bezrobotnych bez wykształcenia zawodowego.

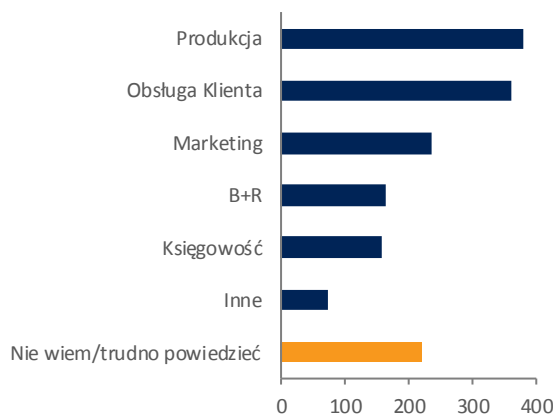
Dodatkowego światła na rozwój zasobów ludzkich w wyniku interwencji rzuca zrealizowane w ramach tego raportu badanie ankietowe wśród beneficjentów interwencji. Nie badano jednak efektu szkoleń czy usług doradczych na produktywność pracy czy skuteczność realizacji celów lecz całościowy subiektywny (z punktu widzenia respondentów) efekt realizacji projektu na wzrost kompetencji pracowników. Respondenci z badania ankietowego (CAWI/CATI) wskazują, że aż 92% dużych przedsiębiorców w dalszym ciągu dostrzega pozytywne aspekty realizowanych projektów powstałe w obszarze kapitału ludzkiego. Tę opinię, w odniesieniu do prowadzonej działalności, podziela również 86% małych i średnich przedsiębiorców. Utrzymujące się w dalszym ciągu pozytywne efekty projektów zgłaszają przede wszystkim beneficjenci RPO (93%), w dalszej kolejności PO KL (89%) oraz PO IG (81%). Badanie ankietowe pozwoliło przeanalizować efekty realizowanych działań na sferę kapitału ludzkiego. Aż 73% beneficjentów zauważyło wzrost kompetencji pracowników w wyniku realizacji projektu (por. Wykres 49.). Dodatkowo około połowa respondentów w wyniku projektu zmieniła swoje podejście do zarządzania zasobami ludzkimi. Ankietowani określili również wpływ jaki ich zdaniem realizacja projektu miała na te zmiany – 6,5/10. Około połowa z realizowanych projektów w jakimkolwiek stopniu dotyczyła rozwoju zasobów ludzkich. Sektory firm, na które wpłynęły projekty wpływające na rozwój zasobów ludzkich przedstawia Wykres 54. Większość z nich dotyczyła produkcji oraz obsługi klienta.

Wykres 53. Opinia respondentów dotycząca wpływu realizowanych przez nich projektów na zwiększenie kompetencji pracowników



Źródło: CAWI/CATI, N=1138

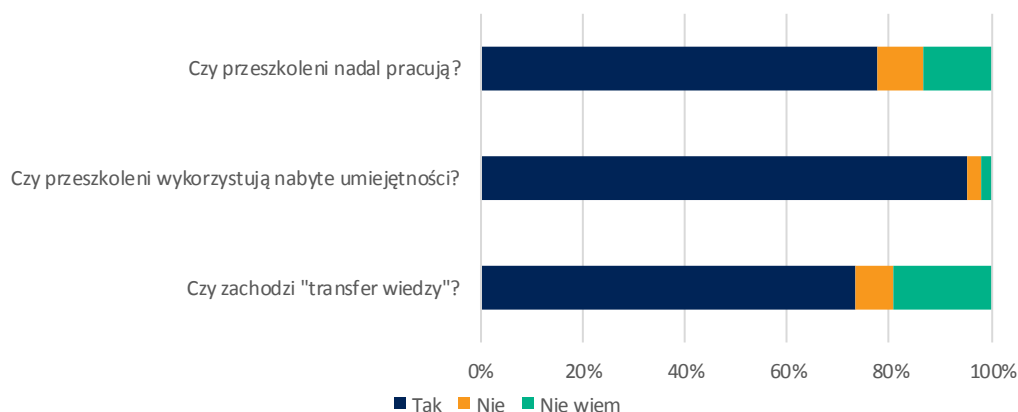
Wykres 54. Sektory, których dotyczyły projekty w jakimkolwiek stopniu związane z rozwojem zasobów ludzkich



Źródło: CAWI/CATI, N=565 (możliwe wielokrotne odpowiedzi)

Kolejnym istotnym aspektem jest fakt pracowania przeszkolonych pracowników w firmie realizującej projekt. Aż 74% przeszkolonych w dalszym ciągu pracuje w tym samym miejscu, w którym realizowany był projekt, w trakcie którego odbyli szkolenie. Jest to pozytywna wiadomość, gdyż umożliwia to dalsze wykorzystywanie umiejętności w praktyce w danym podmiocie. Potwierdzają to kolejne wyniki – aż 95% respondentów twierdzi, że pracownicy cały czas wykorzystują umiejętności nabyte w trakcie realizacji projektów. Dodatkowo występuje transfer wiedzy, czyli dzielenie się wiedzą i umiejętnościami przez osoby przeszkolone z pozostałymi pracownikami firmy – z tym twierdzeniem zgadza się prawie 80% respondentów. Wyniki uzyskane metodą CAWI pozwalają stwierdzić, że respondenci pozytywnie oceniają efekty realizacji projektów na jakość zasobów ludzkich.

Wykres 55. Opinia respondentów dotycząca zachodzenia procesów związanych z rozwojem zasobów ludzkich w trakcie i po realizacji projektów

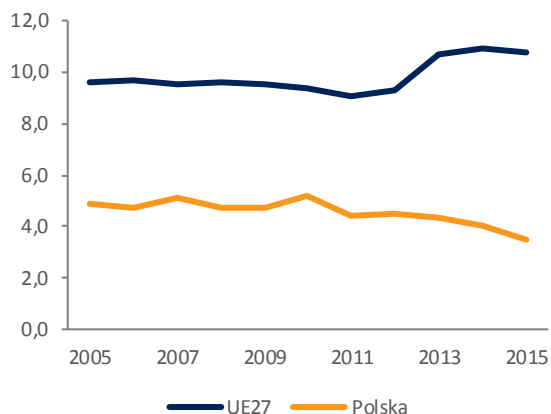


Źródło: CAWI/CATI, N=1039

Wpływ polityki spójności na rozwój zasobów ludzkich można porównać z popularnością kształcenia ustawicznego. Doszkalanie się i ciągłe aktualizowanie swoich umiejętności jest ważną cechą kadr nowoczesnej gospodarki. Wykres 52. pokazuje odsetek osób doszkalających się w ciągu ostatnich 4 tygodni wśród osób w wieku 25-64 lat. Można zaobserwować, że o ile na początku okresu średnia unijna dla kształcenia ustawicznego była 2 razy wyższa (10% w UE do 5% w Polsce) to w 2015 proporcja ta była jeszcze bardziej niekorzystna (11% w UE, 3,5% w Polsce). Oznacza to, że pomimo tak znaczących środków, które przeznaczone zostały na szkolenia ich pozytywny efekt w skali makro nie był obserwowalny. Zanotowano wręcz pogorszenie się sytuacji w obszarze kształcenia ustawicznego w Polsce, co biorąc pod uwagę istotność ciągłego podnoszenia kwalifikacji przez pracowników jest bardzo niekorzystną informacją. Kwota wydatkowana na szkolenia przez polskie przedsiębiorstwa (ze wszystkich źródeł) pozostaje w dalszym ciągu niewielka – 0,06% przychodów podczas gdy np. przedsiębiorstwa amerykańskie przeznaczają na ten cel ponad 1% przychodów ogółem (dane dla 2015 roku) (Bank PKO BP, 2016). Oznacza to, że bez występowania szkoleń finansowanych z funduszy unijnych odsetek ten mógłby być jeszcze niższy.

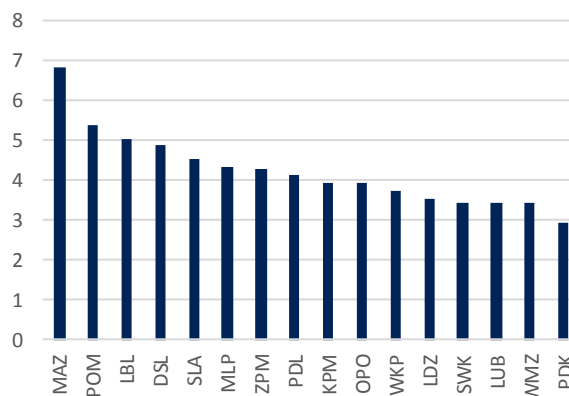
Analiza na poziomie regionalnym (Wykres 57.) wskazuje, że mieszkańcy województwa mazowieckiego znacznie częściej niż mieszkańcy innych województw korzystali z kształcenia ustawicznego. Wynika to jednak z występowania znacznie większej liczby dużych przedsiębiorstw w tym województwie niż w innych. Zauważalna jednak jest tendencja, że im bardziej rozwinięte pod względem gospodarczym województwo, tym większy odsetek osób edukuje się w okresie dorosłości.

Wykres 56. Odsetek osób w wieku 25-64 doszkalających się w ciągu ostatnich 4 tygodni w latach 2005-2015



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu

Wykres 57. Średni odsetek doszkalających się w wieku 25-64 w ciągu ostatnich tygodniach wg województw w latach 2005-2015



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu

PODSUMOWANIE

Po analizie przedstawionych wyżej obszarów konkurencyjności można stwierdzić, że interwencja miała generalnie korzystny wpływ na konkurencyjność polskich przedsiębiorstw. Z powodu relatywnie niewielkiej (średnio 1,5-2% PKB) alokacji, efekty makroekonomiczne nie były spektakularnie wysokie, jednak wciąż zauważalne (np. wartość dodana w wyniku interwencji jest średnio wyższa o około 1%). Największy wpływ interwencja miała na inwestycje – zwiększyła je maksymalnie o 30%. Trwale zwiększyły się też przychody przedsiębiorstw (o ponad 1%).

Innowacyjność polskiej gospodarki w okresie realizowanej polityki spójności nie zwiększyła się w istotny sposób, jednakże innowacyjność pojedynczych podmiotów została podwyższona. Pomimo tego, odnotowano istotnie wyższe nakłady na działalność innowacyjną (wzrost maksymalnie o 7-8% w porównaniu do sytuacji bez funduszy unijnych w województwach Polski Wschodniej). W dalszym ciągu problemem pozostaje współpraca nauki z biznesem oraz umiejętność komercjalizacji badań – problemy te nie zostały rozwiązane pomimo przeznaczonych na ten cel znacznych środków. Działania nakierowane bezpośrednio na innowacje nie przyniosły tak wysokich efektów jak oczekiwano. Wsparcie przede wszystkim doprowadziło do zwiększenia zakresu działalności firm (zwiększenie przychodów, wprowadzenie nowych produktów, dokonanie inwestycji itp.) a nie zwiększenia poziomu innowacyjności i stosowania nowoczesnych technologii. Występują jednak przypadki firm, które w ogromnym stopniu poprawiły swoją innowacyjność wykorzystując środki z interwencji. Największą skutecznością wspierania innowacyjności charakteryzowały się projekty tworzące infrastrukturę B+R. W dużej mierze wiązać to należy z dużą luką po stronie fundamentów: małym usieciowieniem i umiędzynarodowieniem polskiej nauki i firm, brakiem innowacyjnego know-how po stronie przedsiębiorstw i niewielkim doświadczeniem w budowie sieci współpracy po obu stronach. Z tego względu największy zwrot w średnim okresie będą przynosić inicjatywy wspomagające budowę tych fundamentów, a więc zwiększające zarówno potencjał innowacji jak i potencjał absorpcji innowacji w polskiej gospodarce i jej otoczeniu (sektor nauki).

Większość wsparcia przekazana została przedsiębiorstwom z branż sklasyfikowanych jako branże niskiej bądź średniej technologii. Jest to zgodne ze strukturą całej polskiej gospodarki – właśnie takie przedsiębiorstwa w niej przeważają. Przedsiębiorstwa z branż zaawansowanych technologicznie były nadreprezentowane w porównaniu do ich liczebności w całej gospodarce. Świadczy to o umiarkowanym sukcesie wsparcia właśnie tych najbardziej innowacyjnych przedsiębiorstw. Interwencja wzmocniła naturalnie zachodzące zróżnicowanie sektorowe województw – tam gdzie przemysł odgrywał istotniejszą rolę wartość dodana w przemyśle i usługach rosła równomiernie, a tam gdzie ważniejsze były usługi - rosły usługi. Prowadziło to do dalszego specjalizowania się województw w obszarach swoich przewag komparatywnych.

Efekty z działań proeksportowych w okresie interwencji były umiarkowane. Pomimo rosnącego eksportu w Polsce (prawie dwukrotny przyrost wartości eksportu w badanym okresie) przez znaczny czas nie odnotowywano istotnych sukcesów wśród beneficjentów interwencji. Stworzone Plany Rozwoju Eksportu często nie były realizowane przez co skuteczność interwencji zmniejszała się. Wymierne korzyści przyniosły

przedsiębiorstwom dotacje na uczestnictwo w targach i wystawach – zgłaszane były jednak uwagi o niedostatecznym wsparciu zarówno pod względem wysokości finansowania jak i ciągłości w poszczególnych fazach ekspansji zagranicznej. Struktura towarowa jak i geograficzna polskiego eksportu w dalszym ciągu pozostaje taka sama – głównymi odbiorcami naszych towarów i usług są kraje „starej Unii”, a eksport nowych produktów na „nowe” rynki marginalny.

Zatrudnienie w wyniku wsparcia wzrosło praktycznie od razu. Było to spowodowane koniecznością zaangażowania nowych pracowników w nowe projekty – efekt popytowy – utrzymujący się również po okresie interwencji. Efekt podażowy – wynikający z budowy infrastruktury i podniesienia potencjału całej gospodarki ujawnił się dopiero po zakończeniu okresu interwencji. Bezrobocie było w okresie wsparcia niższe o maksymalnie 25%. Wystąpił znaczny przyrost liczby szkoleń specjalistycznych (branżowych) jak i szkoleń dla tych o najniższych umiejętnościach (przeszkolono ponad 600 tysięcy osób). Widocznym efektem wsparcia był rozwój branży szkoleniowej. Ciemną stroną rynku szkoleń w Polsce pozostaje ich zróżnicowana jakość – często ich poziom merytoryczny jest niski, a podaź niedopasowana do potrzeb rynku. Pomimo przeznaczonych nakładów na rozwój zasobów ludzkich wydatki prywatne firm na szkolenia nadal pozostają istotnie niższe niż w krajach zachodnich, a kształcenie ustawiczne jest niepopularne. Do osiągnięcia statusu społeczeństwa obywatelskiego i gospodarki opartej na wiedzy potrzeba jeszcze w Polsce wielu zmian.

2.6 WPŁYW INTERWENCJI NA ROZWÓJ PRZEDSIĘBIORCZOŚCI

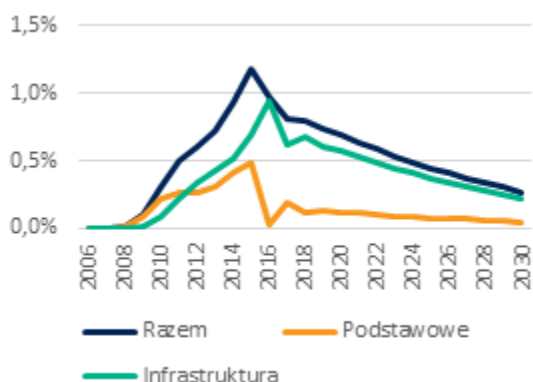
2.6.1 JAKI BYŁ WPŁYW INTERWENCJI NA POWSTAWANIE NOWYCH PRZEDSIĘBIORSTW W POLSCE?

W ramach odpowiedzi na powyższe pytanie badawcze starano się oszacować liczbę nowych przedsiębiorstw, powstałych w wyniku interwencji. Analiza uwzględniła wsparcie bezpośrednio i pośrednio, współfinansowane zarówno z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (RPO, PO IG, PO RPW) jak i z Europejskiego Funduszu Społecznego (PO KL).

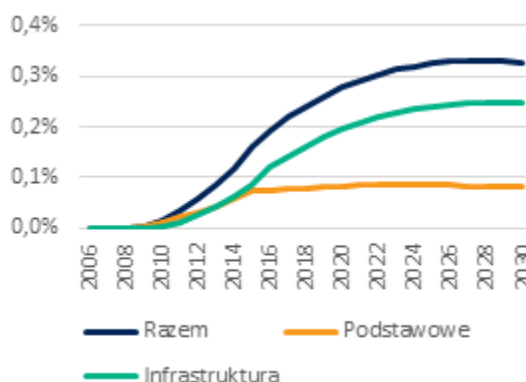
Głównymi metodami badawczymi zastosowanymi przy opracowaniu niniejszego zagadnienia były: modelowanie ekonometryczne, analiza statystyczna oraz analiza ilościowa oparta o wywiady CAWI.

Wyniki modelowania ekonometrycznego wskazują, że zwiększona na skutek interwencji produktywność zachęca nowe przedsiębiorstwa do wejścia na rynek, co skutkuje pozytywnym wpływem na liczbę przedsiębiorstw. Skala tego oddziaływania jest stosunkowo niewielka (nie przekracza 0,5% w długim okresie), niemniej wyraźna. W czasie wdrażania interwencji, dopóki stały dopływ środków w ramach interwencji podstawowej występuje, działania infrastrukturalne i interwencja podstawowa mają podobny wpływ. W późniejszych latach z kolei, oddziaływanie działań podstawowych na liczbę firm utrzymuje się (jednak na bardzo niskim poziomie), co wskazuje, że interwencja w ich ramach miała trwały charakter, z kolei wpływ interwencji w infrastrukturę na liczbę przedsiębiorstw rośnie również po zakończeniu wdrażania interwencji. Wynika to z faktu, że zwiększone na skutek interwencji możliwości osiągnięcia zysków powodują wchodzenie na rynek nowych przedsiębiorstw nawet po zakończeniu wdrażania interwencji – nowo wybudowana infrastruktura ma bowiem trwały charakter.

Wykres 58. Wpływ na liczbę nowopowstałych przedsiębiorstw



Wykres 59. Wpływ na liczbę przedsiębiorstw



Źródło: Symulacje modelu VESPA 2

Rozwój przedsiębiorczości mierzony jest za pomocą kilku wskaźników dotyczących PO IG i PO KL, będących przedmiotem analizy statystycznej:

- Liczba osób, które otrzymały środki na rozpoczęcie działalności gospodarczej;
- Liczba osób, które były objęte wsparciem w zakresie rozpoczynania własnej działalności gospodarczej typu spin off lub spin out;
- Liczba wspartych nowopowstałych przedsiębiorstw (w okresie do 2 lat od utworzenia).

W poniższej tabeli (Tabela 23.) przedstawione są wyżej wymienione wskaźniki wraz ze stopniem ich realizacji oraz wartością docelową. Wszystkie wskaźniki związane z rozpoczynaniem działalności gospodarczej udało się zrealizować - niektóre z nich nawet w znacznie wyższym stopniu niż pierwotnie zakładano. Najlepiej wypadł wskaźnik dotyczący liczby wspartych nowopowstałych przedsiębiorstw, którego poziom realizacji wyniósł aż 296% zakładanej wartości docelowej. Największe znaczenie pod względem wsparcia nowopowstałych przedsiębiorstw miały działania PO KL 6.1 (a w szczególności poddziałanie 6.1.3) i 6.2. W ramach szóstej osi priorytetowej PO KL zatrudnienie w założonych przez siebie firmach znalazło ponad 167 tysięcy osób.

Tabela 23. Wartości wskaźników dotyczących rozpoczęcia działalności gospodarczej

Oś priorytetowa	Działanie	Nazwa wskaźnika	Realizacja	Wartość docelowa	Poziom realizacji (%)
POIG.03.00	łącznie dla Osi	Liczba wspartych nowopowstałych przedsiębiorstw (w okresie do 2 lat od utworzenia)	1 051	355	296,06%
POKL.06.00	POKL.06.01	Liczba utworzonych miejsc pracy w ramach udzielonych osobom znajdującym się w szczególnie trudnej sytuacji na rynku pracy z EFS środków na podjęcie działalności gospodarczej	125 146	74 981	166,90%
POKL.06.00	POKL.06.02	Liczba osób, które otrzymały bezzwrotne dotacje na pojęcie działalności gospodarczej	42 831	40 668	105,32%
POKL.08.00	POKL.08.01	Liczba osób, które otrzymały środki na rozpoczęcie działalności gospodarczej	9 077	8 995	100,91%
POKL.08.00	POKL.08.02	Liczba osób, które były objęte wsparciem w zakresie rozpoczynania własnej działalności gospodarczej typu spin off lub spin out	34 596	31 890	108,49%

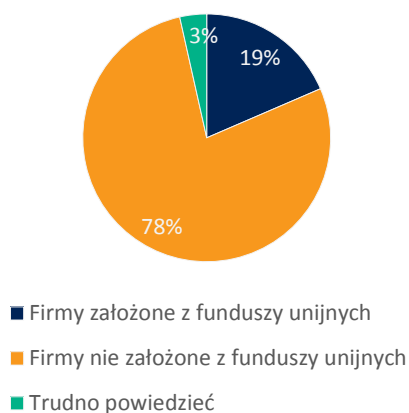
Źródło: Opracowanie własne WiseEuropa.

Zgodnie z wynikami analizy ilościowej opartej o wywiady CAWI (opis metodologii w aneksie) odsetek przedsiębiorstw powstałych na skutek interwencji realizowanych w ramach polityki spójności 2007-2013 kształtuje się na poziomie 19% (Wykres 56.).

Najwięcej nowopowstałych firm (18,6%) zostało założonych w roku 2012. Odsetek ten dla pozostałych lat jest zróżnicowany i waha się od 5,4% w dla roku 2008 do 15,1% dla roku 2011 (Wykres 57.).

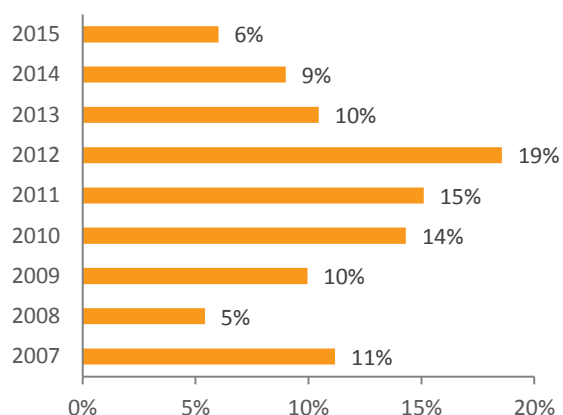
Spośród nowopowstałych firm ponad połowa (54%) została założona dzięki uczestnictwu w Programie Operacyjnym Kapitał Ludzki. Na drugim miejscu pod względem liczebności nowopowstałych firm plasuje się Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka z odsetkiem wynoszącym około 25%. Najmniej (zaledwie 2%) nowopowstałych przedsiębiorstw zostało powołanych do życia dzięki Programowi Operacyjnemu Rozwój Polski Wschodniej. Pozostałe 6% firm (kategoria „inne” na wykresie 58.) to w większości beneficjenci Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich bądź przedsiębiorcy, którzy rozpoczęli działalność dzięki pomocy otrzymanej z Urzędu Pracy lub instytucji otoczenia biznesu.

Wykres 60. Odsetek firm założonych w ramach realizacji projektu współfinansowanego z funduszy unijnych na lata 2007-2013



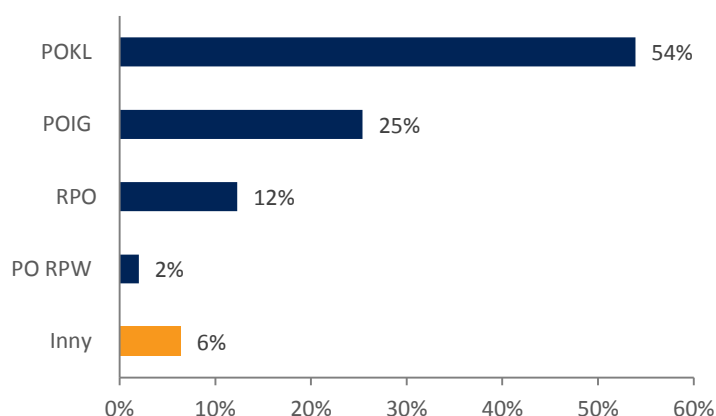
Źródło: Badanie CAWI/CATI, podstawa N=620

Wykres 61. Rok powstania firmy założonej w ramach realizacji projektu współfinansowanego z funduszy unijnych na lata 2007-2013



Źródło: Badanie CAWI/CATI, podstawa N=136

Wykres 62. Odsetek przedsiębiorstw powstałych w ramach poszczególnych programów operacyjnych

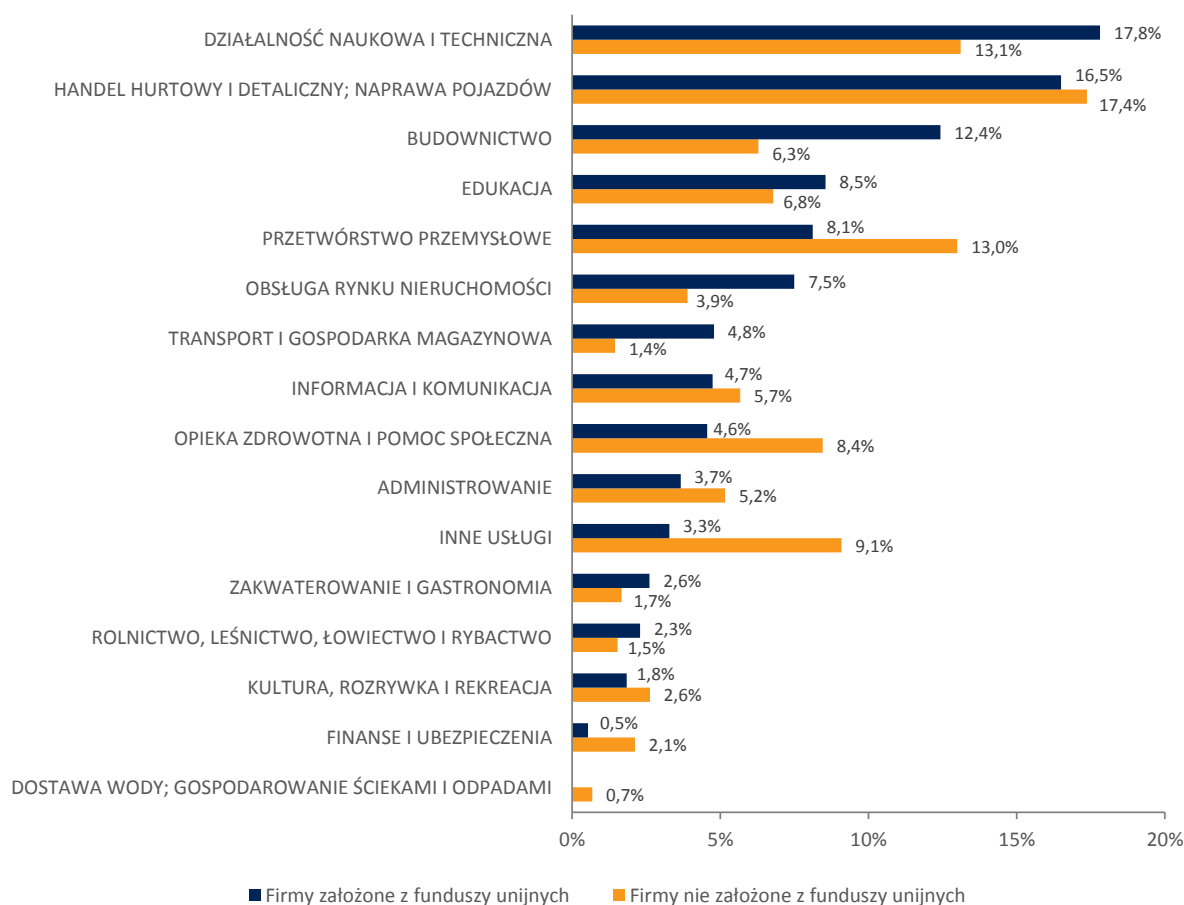


Źródło: Badanie CAWI/CATI, podstawa N=190

Sektorem który dominował wśród nowopowstałych firm była działalność naukowa i techniczna, którą zadeklarowało 17,8% przedsiębiorstw. Na drugim miejscu z wynikiem 16,5% znalazł się handel hurtowy i detaliczny, a na trzecim budownictwo (12,4%). Dla każdego z pozostałych sektorów działalności udział nowopowstałych przedsiębiorstw wynosił mniej niż 10%. Najmniej popularnymi sektorami działalności okazały się takie dziedziny jak gospodarowanie ściekami, finanse i ubezpieczenia, kultura i rozrywka, gastronomia i rolnictwo (Wykres 59.).

Budownictwo jest sektorem dla którego udział firm założonych dzięki wsparciu z funduszy UE najbardziej przewyższył odsetek pozostałych firm działających w tej branży. Sektorem działalności zaś, który zadeklarowało relatywnie dużo przedsiębiorstw założonych niezależnie od funduszy unijnych, a relatywnie mało firm powstałych w ramach polityki spójności jest przetwórstwo przemysłowe.

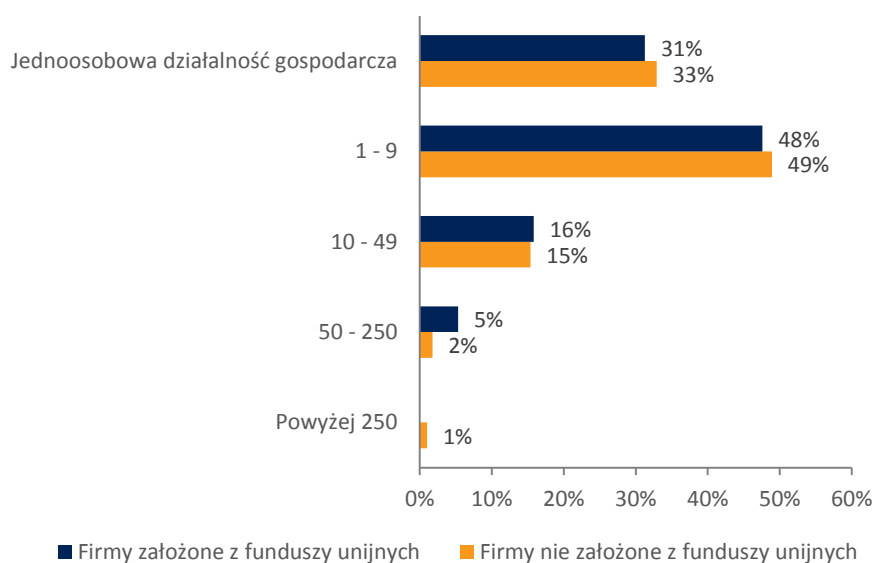
Wykres 63. Odsetek firm działających w poszczególnych sektorach



Źródło: Badanie CAWI /CATI, podstawa N=136 dla firm założonych z funduszy UE i N=570 dla firm nie założonych z funduszy UE

Pod względem liczebności pracowników podobne wyniki uzyskano zarówno dla firm założonych dzięki funduszom UE jak i przedsiębiorstw powstałych od nich niezależnie. Blisko połowa przedsiębiorstw zatrudnia od 1 do 9 pracowników, a mniej więcej jedna trzecia firm to jednoosobowa działalność gospodarcza. Zdecydowanie najmniej odnotowano przedsiębiorstw zatrudniających powyżej 250 pracowników – w przypadku firm powstałych w ramach wsparcia Polityki spójności nie odnotowano żadnych takich podmiotów (Wykres 60.) Wynika to z zapewne z tego (oprócz ogólnie małego udziału tak dużych przedsiębiorstw będących beneficjentami funduszy unijnych), że stosunkowo młode firmy powstałe w latach 2007-2015 nie zdążyły osiągnąć jeszcze stopnia rozwoju pozwalającego im zatrudnić dużą liczbę pracowników.

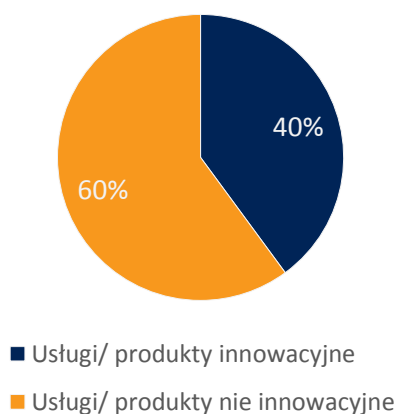
Wykres 64. Odsetek firm zatrudniających daną liczbę pracowników



Źródło: Badanie CAWI/CATI, N=133 dla firm założonych z funduszy UE i N=532 dla firm nie założonych z funduszy UE

Spośród nowopowstałych firm około 40% oferuje usługi bądź produkty innowacyjne. Odsetek jest ten znacznie większy niż w przypadku firm założonych niezależnie od funduszy unijnych dla których wynosi on zaledwie 16%. (Wykres 61. i Wykres 62.).

Wykres 65. Odsetek firm założonych z funduszy unijnych oferujących/ wytwarzających usługi/ produkty innowacyjne i nie innowacyjne



Źródło: Badanie CAWI/CATI, N=121

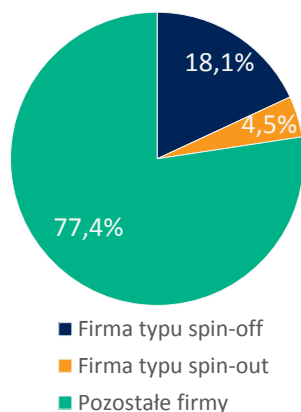
Wykres 66. Odsetek firm nie założonych z funduszy unijnych oferujących/ wytwarzających usługi/ produkty innowacyjne i nie innowacyjne



Źródło: Badanie CAWI/CATI, N=509

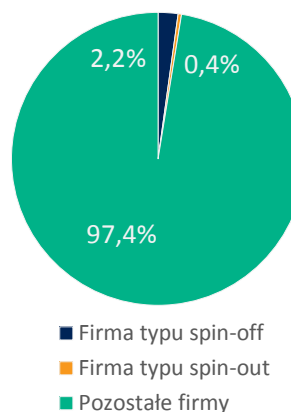
Poza szerzeniem innowacyjności, nowopowstałe przedsiębiorstwa w większym stopniu od firm założonych bez wsparcia polityki spójności, przyczyniają się również do rozwoju przedsiębiorczości akademickiej i komercjalizacji wiedzy. Świadczy o tym fakt, że spośród firm założonych dzięki funduszom UE aż 22,6% to przedsiębiorstwa typu spin-off lub spin-out. Analogiczna wartość w przypadku pozostałych firm kształtuje się na poziomie zaledwie 2,6% (Wykres 63. i Wykres 64.).

Wykres 67. Odsetek firm typu spin-off i spin-out wśród firm założonych z funduszy unijnych



Źródło: Badanie CAWI/CATI, podstawa N=130

Wykres 68. Odsetek firm typu spin-off i spin-out wśród firm nie założonych z funduszy unijnych



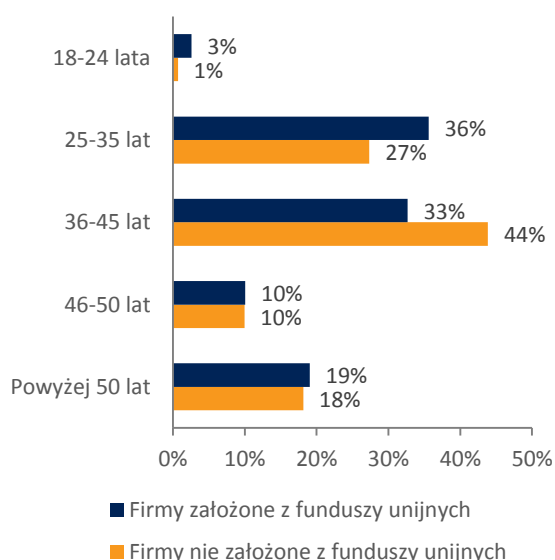
Źródło: Badanie CAWI/CATI, podstawa N=552

W celu zanalizowania profili osób fizycznych rozpoczynających działalność gospodarczą zadano im pytania odnoszące się do ich wieku, wykształcenia, doświadczenia oraz motywacji do założenia firmy.

Wśród przedsiębiorców, którzy założyli firmę dzięki polityce spójności dominują osoby w przedziale wiekowym 25-35 lat, choć stosunkowo dużym udziałem cechuje się także grupa wiekowa 36-45 (33%). Z porównania struktury wiekowej właścicieli w firmach, które powstały i które nie powstały w ramach polityki spójności wynika, że z funduszy unijnych chętniej korzystają ludzie młodzi. (Wykres 65.).

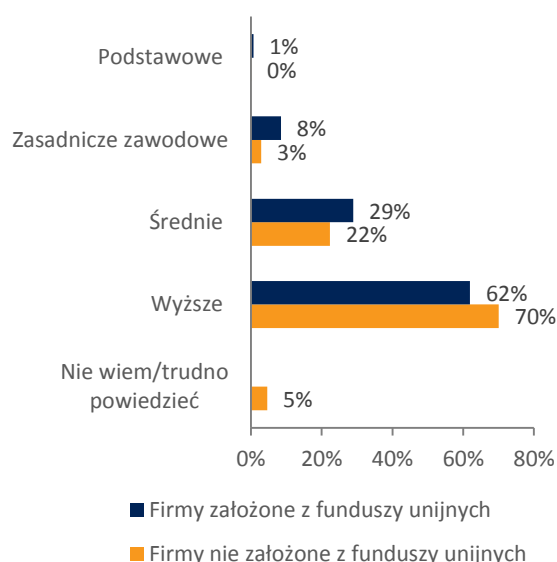
Osoby rozpoczynające działalność gospodarczą w znacznej większości (62%) posiadają wyższe wykształcenie. Warto zwrócić uwagę, że odsetek osób z wykształceniem średnim jest wyższy (o 7 p.p.) dla nowopowstałych firm wspartych przez fundusze unijne, niż dla pozostałych przedsiębiorstw (Wykres 66.). Źródłem tych różnic prawdopodobnie jest fakt, że wsparcie unijne, zgodnie z założeniem, trafiało w dużym stopniu do osób znajdujących się w mniej uprzywilejowanej pozycji na rynku pracy, często wynikającej z gorszego wykształcenia.

Wykres 69. Przedział wiekowy osoby zakładającej firmę



Źródło: Badanie CAWI/CATI, N=135 dla firm założonych z funduszy UE i N=534 dla firm nie założonych z funduszy UE

Wykres 70. Wykształcenie osoby zakładającej firmę

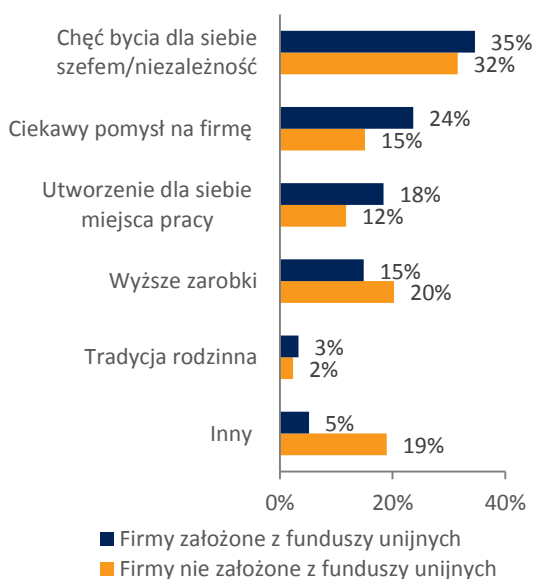


Źródło: Badanie CAWI/CATI, N=136 dla firm założonych z funduszy UE i N=571 dla firm nie założonych z funduszy UE

Zarówno w przypadku nowopowstałych przedsiębiorstw jak i pozostałych firm, były one w większości pierwszą działalnością gospodarczą podjętą przez ich właścicieli. Około 21% przedsiębiorców z firm założonych w ramach polityki spójności miało wcześniejsze doświadczenia w prowadzeniu działalności gospodarczej. Analogiczna wartość dla firm powstałych niezależnie od funduszy unijnych wynosi 30% (Wykres 68.).

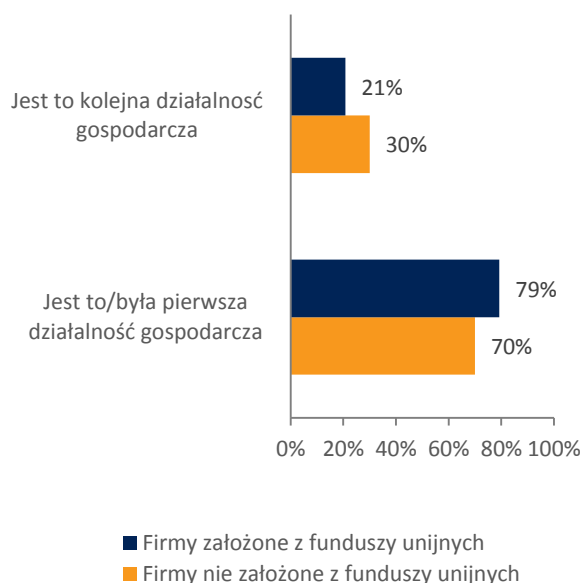
Ankietowani wskazali na różne motywacje kierujące nimi do rozpoczęcia działalności gospodarczej, jednak najczęstszym powodem było pragnienie niezależności. Motywacjami częściej wskazywanymi przez przedstawicieli nowopowstałych firm niż przez przedstawicieli pozostałych przedsiębiorstw był ciekawy pomysł na firmę i utworzenie dla siebie miejsca pracy w sytuacji trudności ze znalezieniem zatrudnienia na rynku (Wykres 67.). Niewyróżnionymi na wykresie innymi motywacjami dla firm założonych z funduszy UE w większości była chęć uczynienia ze swojej pasji sposobu na utrzymanie się, natomiast dla firm nie założonych ze środków unijnych dominowała konieczność organizacyjna/prawna do założenia osobnej działalności gospodarczej.

Wykres 71. Motywacja do założenia firmy



Źródło: Badanie CAWI/CATI, N=135 dla firm założonych z funduszy UE i N=544 dla firm nie założonych z funduszy UE

Wykres 72. Doświadczenie osoby zakładającej firmę



Źródło: Badanie CAWI/CATI, N=136 dla firm założonych z funduszy UE i N=571 dla firm nie założonych z funduszy UE

Przykład przedsiębiorstwa powstałego w ramach projektu finansowanego przez fundusze unijne ilustruje przypadek firmy Pyszne PL opisany w poniższej ramce.

Ramka 6. Studium przypadku – Pyszne PL

Studium przypadku – Pyszne PL

Przedsiębiorstwo Pyszne PL powstało w 2009 roku, jako 3-osobowy start-up w ramach działania 8.1 Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka.

Firma oferuje klientom dostawę zamówionego przez Internet posiłku z wybranej restauracji do domów lub innych wskazanych miejsc. Dzięki funduszom unijnym przedsiębiorstwo otrzymało dofinansowanie w wysokości ok. 380 tys. złotych, co stanowiło 85% wartości całego projektu.

Pyszne PL rozpoczęło swoją działalność we Wrocławiu, na rynku lokalnym – w 2010 uruchomiony został pierwszy portal internetowy umożliwiający dostawę wybranego posiłku. Obszar działalności firmy jednakże dość szybko wykroczył poza rynek lokalny. W 2012 roku firma weszła w skład niemieckiej grupy przedsiębiorstw, a od 2014 r. jest częścią holdingu holenderskiego, od września 2016 roku notowanego na giełdzie holenderskiej. Od czasu ekspansji firma rozpoznawalna jest także na rynku międzynarodowym, choć właściciele przyznają, że nacisk kładziony jest przede wszystkim na rynek polski i niemiecki.

Przedstawiciele firmy twierdzą, że mimo iż otrzymane środki nie miały bezpośredniego wpływu na wejście firmy na rynek krajowy i międzynarodowy, to miały one kluczowe znaczenie na samym początku działalności firmy – umożliwiły one szybki rozwój przedsięwzięcia na rynku lokalnym i regionalnym, a w konsekwencji dalszą jego ekspansję.

Źródło: Opracowanie własne WiseEuropa

2.6.2 JAKA BYŁA PRZEŻYWALNOŚĆ FIRM POWSTAŁYCH W WYNIKU INTERWENCJI?

Powyższe pytanie badawcze ma na celu ocenę trwałości efektów wsparcia rozwoju przedsiębiorczości w ramach polityki spójności poprzez oszacowanie wskaźnika przeżywalności nowopowstałych firm. Oszacowanie wskaźnika na obecnym etapie dałoby jednakże mało wiarygodne wyniki – w środowisku naukowym przyjęto bowiem, że od powstania firmy powinno minąć 5 lat, żeby stwierdzić czy dany podmiot ma realną szansę na długotrwałe utrzymanie się na rynku. Firmy powstałe dzięki interwencjom polityki spójności zakładane były w różnych okresach analizowanej perspektywy (niektóre przedsiębiorstwa rozpoczęły działalność nawet w 2015 r.) i wiek części z nich nie przekroczył jeszcze wspomnianych wyżej 5 lat. Badanie na niepełnej próbie nie dostarczyłoby rzetelnych wyników, zdecydowano więc na obecnym etapie wstrzymać się z jego zrealizowaniem.

Niemniej można przytoczyć wnioski płynące z częściowych ewaluacji. Autorzy ewaluacji dotyczącej PO KL (PAG, Uniconsult, 2015), w ramach którego powstało najwięcej przedsiębiorstw, sugerują, że wskaźniki przeżywalności firm wspartych przez ten program operacyjny są zbliżone do wskaźnika przeżywalności ogółu przedsiębiorstw w Polsce. Po 30 miesiącach od momentu rejestracji nadal istnieje około 56% firm powstałych dzięki finansowaniu z EFS. Największe szanse na przeżycie mają firmy prowadzone przez mężczyzn w wieku 25-49 lat z wyższym wykształceniem. Podwyższone ryzyko zaprzestania prowadzenia działalności cechuje osoby długotrwałe bezrobotne i przedsiębiorców w grupach wiekowych 18-24 i 50+.

Zagadnienie przeżywalności firm poruszone zostało podczas wywiadów z przedsiębiorcami. Z przeprowadzonej analizy jakościowej wynika, że firmy, które zaprzestały działalności gospodarczej lub ogłosiły upadłość jeszcze na etapie trwałości projektu to tylko pojedyncze przypadki (firmy).

Podczas badań jakościowych podjęto również próbę zidentyfikowania czynników warunkujących przeżywalność nowopowstałych firm. Respondenci jako kluczowy czynnik wskazali na stan gospodarki. Główną przyczyną ewentualnych upadłości zgłaszanych podczas przeprowadzanych badań był kryzys gospodarczy. Wydaje się jednak, że nie zawsze był to rzeczywisty powód zakończenia działalności. Głównym powodem było raczej niedopasowanie oferty firmy do popytu, brak umiejętności przebranżowienia się oraz dopasowania do potrzeb rynku. W opinii uczestników badania, oddziaływanie funduszy strukturalnych ma niewielki wpływ na to czy dana firma przetrwa czy nie, aczkolwiek przyznają, że dzięki wsparciu unijnemu udało się trochę zniwelować skutki kryzysu.

Respondenci zaznaczają również, że spowolnienie koniunktury najbardziej dotkliwie jest w branżach, które w danym regionie zawsze były dość silne, czyli m.in. w branży budowlanej, usługowej i produkcji materiałów budowlanych.

Beneficjentów, którzy przyznali, że ich firma prawdopodobnie nie przetrwa na rynku kolejnych 3 lat, zapytano o warunki jakie musiałyby zostać spełnione, aby zwiększyć szanse na przeżywalność przedsiębiorstw. Odpowiedzi, które padały najczęściej to obniżenie obciążeń podatkowych i obciążeń związanych z ubezpieczeniem społecznym. Wysoko uplasowało się również wprowadzenie nowego produktu bądź usługi. Wyniki ankiety wskazują, na to, że największym utrudnieniem w prowadzeniu działalności w oczach przedsiębiorców są koszty pracy i konieczność płacenia podatków. Mniej istotne są czynniki związane z wyposażaniem, infrastrukturą czy niedostatkiem siły roboczej (Wykres 69.).

Wykres 73. Warunki przeżywalności przedsiębiorstw - wśród beneficjentów, którzy sądzą, że ich przedsiębiorstwo nie przetrwa kolejnych 3 lat



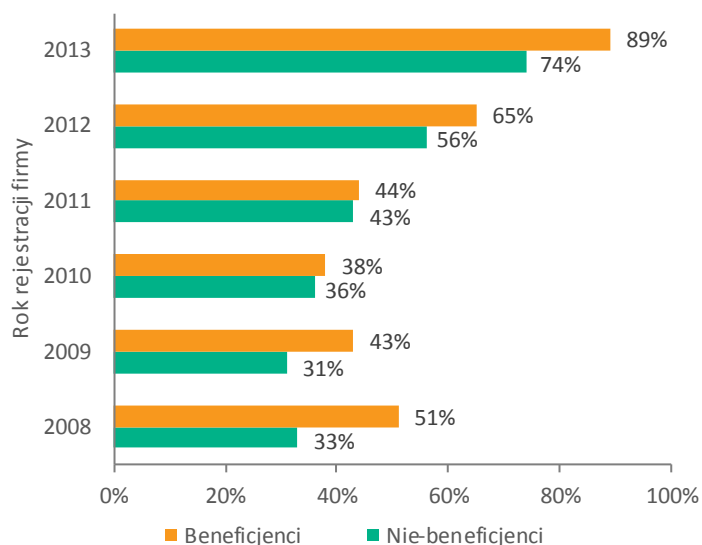
Źródło: Badanie CAWI/CATI, N=64

Ciekawe wnioski dotyczące nowopowstałych przedsiębiorstw zawarte są w raporcie badającym wartości wybranych wskaźników ekonomicznych dla beneficjentów Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki i dla dobranych grup kontrolnych (GUS 2017). Analiza porównująca firmy założone w ramach PO KL z nie-beneficjentami wykazała, że wsparte przedsiębiorstwa cechują się wyższą przeżywalnością, niezależnie od roku zarejestrowania przedsiębiorstwa.

Ponad połowa (51%) przedsiębiorstw zarejestrowanych w 2008 roku przetrwała do roku 2013, podczas gdy dla firm nie korzystających ze wsparcia wartość ta wyniosła 33%. Dość istotne różnice występują również w przypadku firm założonych w 2009 roku – pięcioletni okres przetrwało 43% beneficjentów i 31% firm niekorzystających ze wsparcia UE. Dla firm zarejestrowanych w latach 2010 i 2011 różnice w przeżywalności odnotowane odpowiednio po upływie 4 i 3 lat są już mniejsze. Do 2014 przetrwało 38% beneficjentów, którzy rozpoczęli działalność w 2010 roku i 36% nie-beneficjentów. Dla firm zarejestrowanych w 2011 roku, wartości te wyniosły 44% dla beneficjentów i 43% dla nie-beneficjentów.

Również analizując krótki okres od momentu powstania przedsiębiorstwa lepiej pod względem przeżywalności wypadają firmy wsparte dofinansowaniem unijnym. Odsetek beneficjentów, którzy przetrwali pierwszy rok działalności waha się od 88% do 96% (w zależności od roku rejestracji firmy), natomiast analogiczny odsetek dla nie-beneficjentów wynosi między 74% a 78%. (Wykres 70.)

Wykres 74. Odsetek nowopowstałych firm zarejestrowanych w danym roku, które przetrwały do roku 2014 (dla firm zarejestrowanych w 2008 roku – do 2013 roku)



Źródło: GUS, (2017), *Ustalenie wartości wybranych wskaźników ekonomicznych dla beneficjentów Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki i dla dobranych grup kontrolnych, Raport końcowy z badania*

Wyniki badania przeprowadzonego przez GUS potwierdza badanie dotyczące skuteczności regionalnego komponentu PO KL (PAG Uniconsult 2015). Przedsiębiorstwa założone w wyniku wsparcia z EFS cechowały się wyższą przeżywalnością niż ogół przedsiębiorstw – po 30 miesiącach istniało jeszcze 60% z nich. Jest to o tyle dobry wynik gdyż grupą docelową badanego komponentu były osoby bezrobotne i mające problemy z utrzymaniem się na rynku pracy, które z reguły cechują się niższymi umiejętnościami. Przeżywalność założonego przedsiębiorstwa zależy od kilku czynników i jest:

- Niższa w przypadku firm zakładanych przez kobiety i osoby młode (do 24 roku życia) oraz starsze (po 54 roku życia). Przeżywalność w największym stopniu zależy od płci i wieku osoby zakładającej firmę. Kobiety częściej kończą działalność ze względów osobistych i rodzinnych co wskazuje na potrzebę poszerzenia oferty żłobków i przedszkoli w celu minimalizacji negatywnego wpływu tego czynnika;
- Niższa dla osób wcześniej długotrwale bezrobotnych;
- Wyższa dla osób, które wzięły wcześniej udział w szkoleniach dotyczących prowadzenia firmy (z wyjątkiem osób z wykształceniem podstawowym i gimnazjalnym);
- Wyższa dla osób, które uzyskały wyższą dotację.

Istotnymi zmianami, które poprawiłyby skuteczność wsparcia i doprowadziły do zwiększenia przeżywalności przedsiębiorstw powstałych w ramach komponentu regionalnego PO KL byłyby:

- Większy nacisk na wysoką jakość usług doradczych – na małych lokalnych rynkach występuje ograniczony popyt na usługi dlatego wskazane jest by wsparcie finansowe było zapewniane również z przemyślanymi poradami dotyczącymi dziedziny działalności przyszłych przedsiębiorstw. Powinno być minimalizowane zachęcanie do zakładania działalności gospodarczej, która najprawdopodobniej nie ma szans na utrzymanie się na lokalnym rynku;
- Większe wykorzystanie lokalnego ekosystemu gospodarczego (instytucje otoczenia biznesu, agencje pośrednictwa pracy, itp.), które byłyby w stanie zapewnić dodatkowe usługi merytoryczne, wsparcie w wyszukiwaniu klientów, itp.;
- Stworzenie możliwości rozwoju osób objętych programem zarówno przed etapem zakładania przedsiębiorstwa (szkolenia o sposobach prowadzenia firmy, aspektach prawnych) jak i po (pomoc przy wyszukiwaniu potencjalnych klientów jak i sposobów na dalszy rozwój). Jednakże perspektywy rozwoju ogranicza charakterystyka założonych przedsiębiorstw – są to najczęściej firmy zajmujące się prostą działalnością, aktywne tylko lokalnie, prowadzące działalność usługową, oferujące niskie wynagrodzenia więc i ich potencjalny rozwój jest mocno ograniczony;

- Wykorzystywanie większej ilości instrumentów finansowych (przede wszystkim mikrofinansowanie na poziomie regionalnym);
- Kontynuowanie pomocy w aspekcie pozyskiwania nowych klientów zarówno dla nowozakładanych przedsiębiorstw jak i tych występujących już obecnie.

PODSUMOWANIE

Podsumowując, wpływ interwencji zrealizowanych w ramach polityki spójności 2007-2013 na powstawanie nowych przedsiębiorstw był pozytywny i zgodny z oczekiwanymi rezultatami. Skala oddziaływania polityki spójności na powstawanie nowych przedsiębiorstw jest niewielka ale wyraźna. Należy tutaj podkreślić wsparcie infrastrukturalne, które cechuje się trwałym charakterem i stymuluje powstawanie nowych przedsiębiorstw w długim okresie.

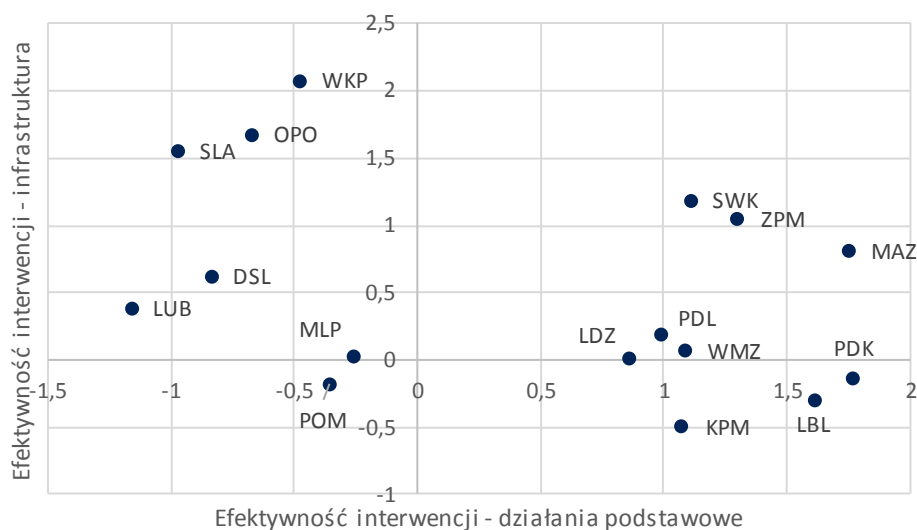
Zastosowane metody badawcze wykazały, że środki unijne przyczyniły się do powstawania nowych przedsiębiorstw, w tym firm typu spin off i spin out, które mają szczególne znaczenie w zakresie innowacyjności i komercjalizacji wiedzy. Pozostaje jednak pytanie dotyczące dominującego charakteru i przeżywalności nowopowstałych firm. Najwięcej bowiem przedsiębiorstw powstało w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki i znaczna część z nich świadczyła usługi szkoleniowe, które nie zawsze charakteryzowały się zadowalającą jakością, co z kolei nie miało dobrego wpływu na trwałość tych podmiotów na rynku. Niemniej dostępne analizy wskazują na przewagę firm założonych dzięki wsparciu unijnemu pod względem przeżywalności. Pozytywnym aspektem jest również fakt, że sektorem który dominował w ogóle nowopowstałych przedsiębiorstw jest działalność naukowa i techniczna, która ma duży potencjał w rozwoju innowacyjności i może przyczynić się do wzrostu konkurencyjności polskich firm. Istotny krok został poczyniony również w celu wsparcia osób mających wcześniej trudności z odnalezieniem się na rynku pracy – wsparcie na rozpoczęcie samodzielnej działalności gospodarczej zapewniło tym osobom być może niezbyt dochodowe ale stabilne zatrudnienie – co właśnie było celem działań ukierunkowanych na tę grupę.

2.7 EFEKTYWNOŚĆ INTERWENCJI UKIERUNKOWANYCH NA WZROST KONKURENCYJNOŚCI PRZEDSIĘBIORSTW I PRZEDSIĘBIORCZOŚCI NA WZROST ROZWÓJ

2.7.1 EFEKTYWNOŚĆ NA POZIOMIE MAKRO

Analiza efektywności interwencji na podstawie wyników modelu makroekonomicznego może polegać na odniesieniu sumarycznych nakładów na inwestycje współfinansowane w ramach funduszu spójności do ich efektów: wzrostu konsumpcji lub wartości dodanej. Wyniki analiz przedstawione w kilku poprzednich podrozdziałach wskazują, że na poziomie kraju zarówno wzrost PKB, jak i konsumpcji był wyższy niż przeciętne nakłady poniesione na interwencję. Z interpretacją rezultatów na poziomie województw należy być jednak bardzo ostrożnym - często bowiem granice pomiędzy nimi mają czysto teoretyczny charakter, a przelewanie się efektów interwencji pomiędzy nimi jest niezwykle intensywne i trudne do odzwierciedlenia w modelu. Ponadto, migracje pomiędzy województwami są duże i trudno mierzalne. Wykres 75 pokazuje wyniki interwencji w relacji do nakładów w kategorii działań podstawowych i infrastruktury. Co ciekawe, w Polsce Wschodniej, bardzo efektywne były nakłady na działania podstawowe (wsparcie kapitału ludzkiego i przedsiębiorstw), natomiast w bogatszych regionach lepsze efekty przynosiło wsparcie infrastrukturalne. Wskazuje to, że w województwach z lepiej rozwiniętym kapitałem ludzkim, zyski z rozbudowy infrastruktury są większe i jest ona lepiej wykorzystywana, natomiast w biedniejszych regionach Polski Wschodniej, konieczne jest wsparcie przedsiębiorstw i kapitału ludzkiego, aby w pierwszej kolejności wytwarzać innowacyjne produkty, natomiast infrastruktura może być wspierana w dalszej kolejności.

Wykres 75. Efektywność interwencji wg działań podstawowych i infrastruktury (średnio 2007-2016)

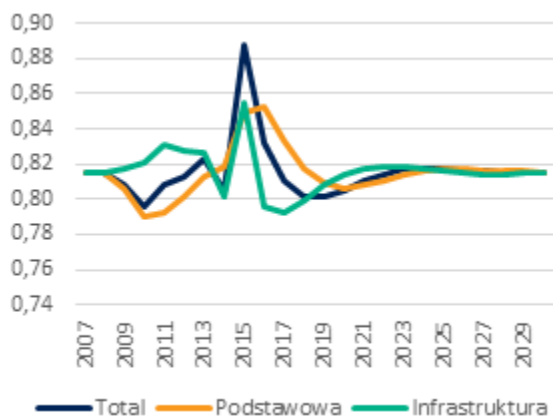


Źródło: Symulacje modelu VESPA 2

Model VESPA 2 dzięki zintegrowaniu w swoich ramach wszystkich województw, pozwala obserwować w jaki sposób zmieni się rozkład PKB wg województw na skutek interwencji. Przykładowo, choć większa część środków kierowana jest do biedniejszych województw Polski Wschodniej, to przedsiębiorstwa będące adresatami interwencji muszą zakupić urządzenia produkowane w innych, bogatszych województwach, przyczyniając się do wzrostu produkcji również tam. Tego typu efekty mogą powodować, że w długim okresie obserwowana będzie dywergencja pomiędzy województwami pomimo, że największa część interwencji kierowana jest do biedniejszych obszarów. Szacujemy jednak, że interwencja realizowana w ramach polityki spójności w latach 2007-2016 zmniejszyła regionalne zróżnicowanie PKB *per capita* w Polsce. Jednocześnie, tuż po zakończeniu wdrażania - współczynnik zmienności PKB przejściowo rośnie, co wiązać należy z zakończeniem wydatkowania środków i redukcją zatrudnienia związanego z ich obsługą. Interwencja w ramach działań podstawowych jest już bowiem zakończona, a pozytywne efekty rozbudowy infrastruktury nie są jeszcze w

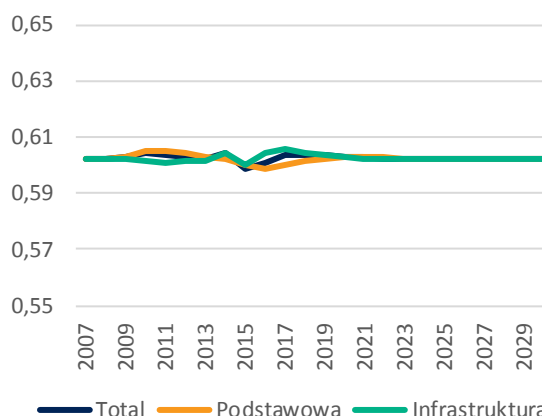
pełni widoczne. W długim okresie współczynnik zmienności PKB wraca jednak do wyjściowego poziomu. Wskazuje to na umiarkowany wpływ polityki spójności na konwergencję makroekonomiczną, przy jednocześnie (opisanym w innych rozdziałach) pozytywnym wpływie na poziom życia. Największy wpływ polityki spójności na PKB obserwuje się w Polsce Wschodniej – to właśnie na tym obszarze skala interwencji i jej efekty są największe - w pozostałych jednostkach oddziaływanie interwencji jest istotnie mniejsze. Z kolei w wypadku inwestycji wpływ interwencji jest nieco bardziej zróżnicowany regionalnie, choć wciąż jest największy w województwach lubelskim, podkarpackim i warmińsko-mazurskim. Na czwartym miejscu tego rankingu znajduje się jednak województwo zachodniopomorskie. W pozostałych województwach oddziaływanie interwencji na inwestycje jest niższe choć wciąż wszędzie (poza województwem śląskim) przekracza 6%. Wykres 77. prezentuje wpływ interwencji na zmienność stopy zatrudnienia w Polsce. Wynika z niego, że wpływ taki praktycznie nie występował, co oznacza, że interwencja nie spowodowała zmiany zróżnicowania tego wskaźnika w województwach.

Wykres 76. Współczynnik zmienności PKB per capita wg województw



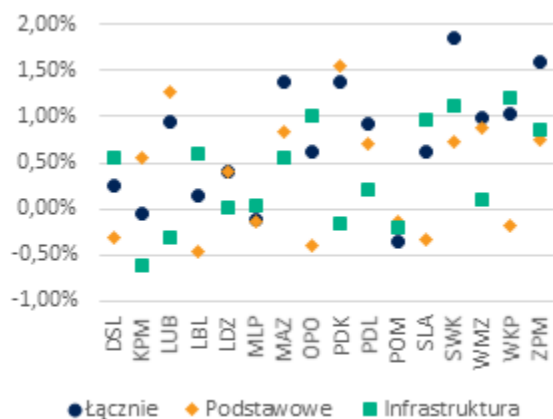
Źródło: Symulacje modelu VESPA 2

Wykres 77. Współczynnik zmienności zatrudnienia wg województw



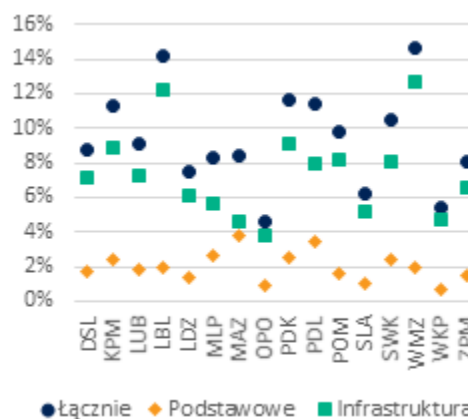
Źródło: Symulacje modelu VESPA 2

Wykres 78. Wpływ na PKB wg województw (średnio 2007-2017)



Źródło: Symulacje modelu VESPA 2

Wykres 79. Wpływ na inwestycje wg województw (średnio 2007-2017)

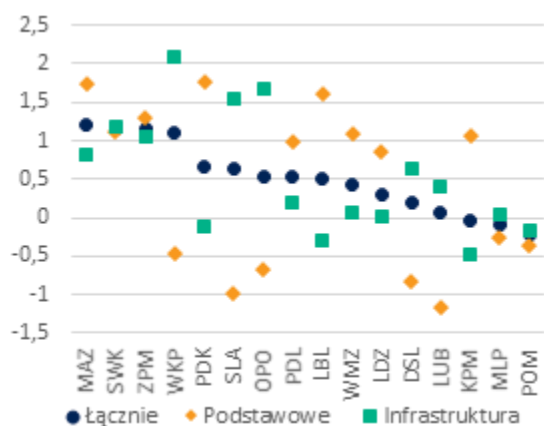


Źródło: Symulacje modelu VESPA 2

Efektywność wsparcia była najwyższa w województwie mazowieckim, co nie może dziwić – interwencja w innych województwach przyczynia się bowiem do wzrostu znaczenia stolicy kraju. Dodatkowe środki, choć są inwestowane przede wszystkim w innych regionach kraju wymagają bowiem rozdzielania i zarządzania, które często wykonywane jest na poziomie centralnym. Ponadto, wiele dużych firm zlokalizowanych w regionach ma swoje dodatkowe oddziały w Warszawie, ponieważ bliskość kręgów decyzyjnych na poziomie kraju jest dla nich istotna. Region stołeczny korzysta więc z owoców wzrostu PKB na poziomie regionów, a żadne inne

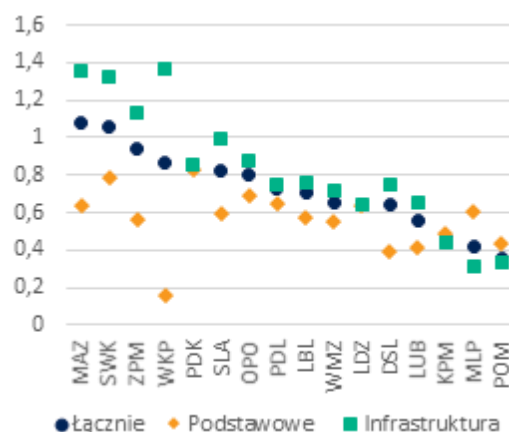
województwo poza mazowieckim nie ma tego przywileju. Ponadto, na wysokich miejscach w rankingu efektywności znajdują się województwa Polski Wschodniej – na tych obszarach rozwój infrastruktury istotnie przyczynił się do wzrostu PKB, a impuls inwestycyjny na skutek interwencji przyniósł wyraźny wzrost PKB w tych województwach. Najmniej efektywna była interwencja w województwach pomorskim, małopolskim i kujawsko-pomorskim – województwa te utraciły wewnętrzną konkurencyjność na skutek poprawy infrastruktury i wsparcia przedsiębiorstw w innych regionach, przez co bieżący wpływ interwencji na wzrost PKB był bliski zeru. Niemniej jednak, nie oznacza to, że interwencja na tym obszarze nie była efektywna – przyczyniła się bowiem do długookresowego zwiększenia tempa wzrostu PKB również w tych regionach, o czym piszemy w kolejnym akapicie.

Wykres 80. Bieżąca efektywność wsparcia wg województw (średnio 2007-2017)



Źródło: Symulacje modelu VESPA 2

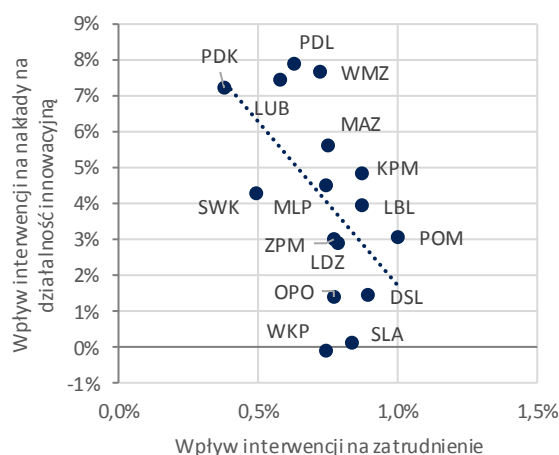
Wykres 81. Długookresowa efektywność wsparcia wg województw (średnio 2020-2030)



Źródło: Symulacje modelu VESPA 2

Do ciekawych wniosków prowadzi również analiza „długookresowej” efektywności interwencji, mierzonej przyrostem PKB w jej efekcie długo po jej zakończeniu. Może być ona interpretowana jako efektywność interwencji w trwałym podnoszeniu konkurencyjności województw. Warto zauważyć, że na Wykresie 81. nie ma ujemnych wartości – oznacza to że interwencja przyczyniła się do wzrostu produktu w długim okresie we wszystkich województwach. Ponadto, podobnie jak w przypadku, bieżącej efektywności na czele rankingu stoi województwo mazowieckie, z kolei województwa Polski Wschodniej znajdują się nieco niżej. Tak jak w przypadku „bieżącej” interwencji, również tutaj ranking zamykają województwa pomorskie, małopolskie i kujawsko-pomorskie, niemniej jednak w tym przypadku wskaźnik efektywności wynosi 0,4, co oznacza, że średni przyrost PKB w latach 2020-2030 dzięki funduszom unijnym wynosił 0,4 przeciętnych nakładów w latach 2007-2016. Zważywszy, że efekt ten jest trwały, można uznać interwencję za sukces, pomimo tego, że w latach jej wdrażania, przyrost PKB z niej wynikający był bardzo niewielki.

Wykres 82. Porównanie efektów interwencji w zakresie nakładów na działalność innowacyjną i zatrudnienia



Źródło: Symulacje modelu VESPA 2

Warta uwagi jest również wzajemny wpływ interwencji w obszarze innowacyjności i spójności gospodarczej zoperacjonalizowanej poprzez wskaźnik zatrudnienia. W literaturze podkreśla się (np. Gorzelak 2009) sprzeczność celów na poziomie strategicznym polegających na równoczesnym wzroście innowacyjności przedsiębiorstw oraz zatrudnienia. W krótkim okresie niemożliwe jest wspieranie wdrażania innowacyjnych procesów produkcji (np. zakup bardziej efektywnej maszyny lub robota) i zwiększanie liczby zatrudnionych pracowników ogółem. Celem inwestycji w nowoczesne technologie jest przede wszystkim zmniejszenie pracochłonności produkcji oraz jej automatyzacja - zwiększanie ogólnego poziomu zatrudnienia w firmie stoi w sprzeczności z podjętym działaniem. O ile polskiej gospodarce potrzebny jest zarówno wzrost innowacyjności jak i poziomu zatrudnienia, to realizacja tych celów przy realizacji projektów innowacyjnych powoduje, że wsparcie staje się mniej efektywne. Istnieje wiele innych, lepszych pod względem skuteczności sposobów na zwiększanie poziomu zatrudnienia (np. wyższy poziom edukacji, szkolenia zawodowe, wyższa dostępność przedszkoli i żłobków, większa dostępność pracy na niepełny etat).

Przedsiębiorcy realizujący projekty związane z innowacyjnością zgłaszali podczas wywiadów, że w ramach projektu wymagano od nich osiągnięcia relatywnie wysokich celów związanych ze zwiększaniem zatrudnienia, podczas gdy w rzeczywistości dodatkowa siła robocza nie była im potrzebna – wzrost zatrudnienia powodował przede wszystkim wzrost kosztów. Pewną przesłanką ku temu na poziomie makro pozostaje przedstawiona korelacja wpływu interwencji na zwiększenie nakładów na działalność innowacyjną oraz wzrost zatrudnienia. Widoczna jest ujemna tendencja, tj. w województwach, w których interwencja w większym stopniu zwiększyła zatrudnienie, osiągnięte efekty w zakresie innowacyjności są mniejsze. Jednakże dokładne stwierdzenie w jakim stopniu efektywność interwencji w zakresie innowacyjności była zmniejszona ze względu na wyżej wymienioną sprzeczność celów wymagałoby przeprowadzenia dokładniejszych badań na niższym poziomie szczegółowości.

2.7.2 EFEKTYWNOŚĆ NA POZIOMIE MIKRO

Efektywność interwencji może być również rozumiana jako odniesienie konkretnych oszacowań jednostkowego efektu interwencji do ustalonej jednostki kosztów. Interpretacja wyników netto pochodzących z analizy kontrfaktycznej w postaci „1 milion złotych wsparcia w segmentach powiatów spowodował efekt netto w postaci wzrostu (spadku) wartości danego wskaźnika o X jednostek”¹⁷ bezpośrednio wpisuje się w pojęcie efektywności. Co do zasady wskaźniki dotyczące efektów netto liczone więc były jako wpływ jednego miliona wydanych złotych na zmianę wskaźnika w czasie. Zmiana ta dotyczyła lat 2007-2015 (a więc mogącej być efektem działania polityki spójności w tym okresie) w stosunku do roku 2006.

W zastosowanej w niniejszym badaniu analizie kontrfaktycznej dokonano segmentacji powiatów w oparciu o szereg potencjalnych wskaźników przedsiębiorczości w wyniku czego wyłoniono segmenty: duże powiaty wiejskie, powiaty o niskiej przedsiębiorczości, powiaty otoczenia miast, powiaty miejskie i m.st. Warszawa. Wyniki analizy przedstawiono zarówno dla poszczególnych typów powiatów, jak i dla wszystkich powiatów.

Przeprowadzona przez nas analiza kontrfaktyczna porównuje efekty każdego dodatkowego miliona złotych interwencji a nie różnicę między faktem wsparcia a jego brakiem. Standardowa analiza polegająca na obliczeniu efektów netto powiatów, które otrzymały oraz nie otrzymały wsparcia byłaby o wiele łatwiejsza w interpretacji. Wsparcie otrzymały jednak podmioty z każdego powiatu w Polsce więc ta metoda byłaby niemożliwa do przeprowadzenia. Metodologia użyta do analizy kontrfaktycznej opisanej w tym raporcie umożliwia ominięcie tego problemu. Ma to jednak swoje niedogodności, gdyż znacznie utrudnione jest wyciągnięcie jasnych i jednoznacznych wniosków. Utrudnione jest również wzajemne porównywanie oszacowań między wskaźnikami – w modelu uwzględniane są tylko różnice w dofinansowaniu między powiatami a nie sam poziom dofinansowania więc prosta metoda uśredniania wyników bądź regresji byłaby niepoprawna gdyż przy obliczaniu wartości każdego wskaźnika wartość dofinansowania uwzględniana do liczenia efektu netto różni się.

Efekty netto można rozumieć więc jako średnioroczną zmianę wartości wskaźników w wyniku zaistnienia dodatkowej jednostki wsparcia. Ponadto każdy wskaźnik odnosi się również do określonej wielkości populacji. Najczęściej skalowano wskaźniki jako odnoszące się do miliona mieszkańców, czasem jednak wskaźniki przeliczane były na inne jednostki. Wiązało się to każdorazowo z czytelnością wskaźnika – przykładowo wskaźnik dotyczący nowozakładanych firm mógł być przeliczany na milion mieszkańców, wskaźnik nakładów inwestycyjnych – ze względu na niewspółmiernie większą skalę – był przeliczany na pojedynczego mieszkańca. Metodologia analizy kontrfaktycznej umożliwia określenie efektów netto zarówno dla całości interwencji jak i dla poszczególnych programów operacyjnych oraz segmentów powiatów – poniżej (Tabela 24.) dla większej czytelności przedstawiono wyniki dla wskaźników i segmentów powiatów a wyniki dla programów operacyjnych w kolejnym podrozdziale.¹⁸

Wskaźniki „Dynamika pracujących” pokazują średnioroczny przyrost zatrudnienia na tysiąc pracujących. Wskaźnik dla wszystkich powiatów i całości interwencji oznacza, że na każdy tysiąc pracujących, każdy milion wydanych złotych spowodował średnioroczny przyrost liczby pracujących o 0,15 osoby.

W przypadku wskaźników dotyczących bezrobocia wartość dla roku 2006 ustalono jako bazową i sprawdzono czy wskaźnik ten spada (bądź rośnie) w następnych latach. Wartości poniżej „1” oznaczają spadek bezrobocia, zaś powyżej „1” – wzrost. Ze względu na swój negatywny charakter (wskaźnik bada wpływ interwencji na spadek bezrobocia), został on nieco inaczej policzony niż reszta. W tabeli nie przedstawiono wpływu pojedynczego miliona wydanych złotych, lecz wpływ całej alokacji na średnioroczny spadek bezrobocia w porównaniu do 2006 roku.

¹⁷ Przykładowo, wartość wskaźnika nakłady wewnętrzne na B+R w dużych powiatach wiejskich równa 6,06 oznacza, że milion dodatkowego wsparcia przekazanego przeciętnemu powiatowi z segmentu powoduje przeciętnie zwiększenie wydatków na B+R o 6,06 tysięcy złotych.

¹⁸ Podział powiatów na segmenty jak i dokładny opis użytej metodologii analizy kontrfaktycznej znajdują się w aneksie.

Tabela 24. Wyniki efektów netto całej interwencji poszczególnych wskaźników dla segmentów powiatów

Wskaźnik	Wszystkie powiaty	Duże powiaty wiejskie	Powiaty o niskiej przedsiębiorczości	Powiaty otoczenia miast	Powiaty miejskie
Jednostki nowo zarejestrowane w rejestrze REGON na 10 tys. ludności	1,31	10,50	2,39	3,70	0,47
Nakłady inwestycyjne w przedsiębiorstwach na 1 mieszkańca (w zł)	2,77	6,86	4,34	1,04	0,98
Nakłady inwestycyjne w przedsiębiorstwach (w mln zł)	0,24	0,49	0,35	0,11	0,10
Wartość brutto środków trwałych w przedsiębiorstwach (w mln zł)	1,27	2,59	1,74	1,92	0,96
Nakłady wewnętrzne B+R (tys. PLN na mieszkańca)	0,76	6,06	0,69	0,27	0,36
Nakłady zewnętrzne na B+R (tys. PLN na mieszkańca)	0,25	1,05	0,40	0,17	0,15
Nakłady na działalność innowacyjną (przedsiębiorstwa z sektora przemysłowego) (tys. PLN na mieszkańca)	0,37	3,72	0,55	0,23	0,17
Nakłady na działalność innowacyjną (przedsiębiorstwa z sektora przemysłowego) (tys. PLN na mieszkańca)	0,60	7,04	1,01	0,35	0,05
Dynamika pracujących - ogółem	0,15	0,74	0,34	0,36	0,04
Dynamika pracujących - mężczyźni	0,17	0,70	0,39	0,09	0,04
Dynamika pracujących - kobiety	0,17	0,77	0,40	0,07	0,03
Dynamika pracujących - rolnictwo, leśnictwo, łowiectwo i rybactwo - ogółem	0,65	2,29	0,84	0,42	0,46
Dynamika pracujących - rolnictwo, leśnictwo, łowiectwo i rybactwo - mężczyźni	0,54	2,00	0,75	0,36	0,36
Dynamika pracujących - rolnictwo, leśnictwo, łowiectwo i rybactwo - kobiety	0,74	2,47	0,85	0,55	0,60
Dynamika pracujących - przemysł i budownictwo - ogółem	0,26	0,94	0,87	0,22	0,06
Dynamika pracujących - przemysł i budownictwo - mężczyźni	0,29	0,87	0,90	0,22	0,08
Dynamika pracujących - przemysł i budownictwo - kobiety	0,47	1,34	1,27	1,23	0,09
Dynamika pracujących - handel; naprawa pojazdów samochodowych; transport i gospodarka magazynowa; zakwaterowanie i gastronomia; informacja i komunikacja - ogółem	0,32	0,99	0,82	0,17	0,10
Dynamika pracujących - handel; naprawa pojazdów samochodowych; transport i gospodarka magazynowa; zakwaterowanie i gastronomia; informacja i komunikacja - mężczyźni	0,34	1,73	1,15	0,17	0,09
Dynamika pracujących - handel; naprawa pojazdów samochodowych; transport i gospodarka magazynowa; zakwaterowanie i gastronomia; informacja i komunikacja - kobiety	0,43	0,88	0,93	0,46	0,13
Dynamika pracujących - działalność finansowa i ubezpieczeniowa; obsługa rynku nieruchomości - ogółem	0,26	1,08	0,78	1,37	0,08
Dynamika pracujących - działalność finansowa i ubezpieczeniowa; obsługa rynku	0,40	1,85	1,09	1,74	0,10

Wskaźnik	Wszystkie powiaty	Duże powiaty wiejskie	Powiaty o niskiej przedsiębiorczości	Powiaty otoczenia miast	Powiaty miejskie
nieruchomości - mężczyźni					
Dynamika pracujących - działalność finansowa i ubezpieczeniowa; obsługa rynku nieruchomości - kobiety	0,23	1,10	0,58	1,07	0,08
Dynamika pracujących - pozostałe usługi - ogółem	0,13	0,43	0,30	0,12	0,05
Dynamika pracujących - pozostałe usługi - mężczyźni	0,21	1,18	0,57	0,58	0,07
Dynamika pracujących - pozostałe usługi - kobiety	0,10	0,33	0,25	0,05	0,04
Udział przychodów netto z eksportu (PLN na pracującego)	1,26	7,32	2,26	0,48	0,20
Liczba podmiotów z kapitałem zagranicznym (liczba firm)	0,07	0,43	0,13	0,15	0,04
Podmioty z udziałem kapitału zagranicznego - pracujący (ludzie na 1000 zatrudnionych)	0,07	0,52	0,19	0,05	0,01
Podmioty z udziałem kapitału zagranicznego - kapitał początkowy (tys. PLN na mieszkańca)	0,01	0,04	0,01	0,00	0,01
Podmioty z udziałem kapitału zagranicznego - kapitał krajowy (tys. PLN na mieszkańca)	1,68	17,99	1,05	0,97	0,28
Podmioty z udziałem kapitału zagranicznego - kapitał zagraniczny (tys. PLN na mieszkańca)	0,01	0,05	0,01	0,00	0,01
Podmioty z udziałem kapitału zagranicznego - spółki nowopowstałe (liczba firm na 1000 mieszkańców)	0,30	2,09	0,64	0,27	0,09
Podmioty z udziałem kapitału zagranicznego - wynik finansowy netto (tys. PLN na mieszkańca)	0,81	9,13	1,66	0,33	0,20
Odsetek długotrwale bezrobotnych w % ludności aktywnej zawodowo	0,09	0,05	0,10	0,08	0,11
Stopa bezrobocia rejestrowanego	0,09	0,08	0,09	0,08	0,09
Dynamika wynagrodzeń (2007-2015). Uwzględnia inflację	0,15	0,41	0,55	0,13	0,04
Jednostki nowo zarejestrowane w rejestrze REGON na 10 tys. ludności	1,31	10,50	2,39	2,39	0,47
Jednostki wykreślone z rejestru REGON na 10 tys. ludności	3,38	13,76	8,39	4,88	1,23
Bilans (zarejestrowane - wykreślone)	2,91	17,36	5,82	4,44	1,16

Źródło: Analiza kontrfaktyczna

Ze względu na potrzebę zachowania poprawności metodologicznej niemożliwe jest bezpośrednio odniesienie efektów netto do wartości wskaźnika w danym segmencie powiatów lub przemnożeniu efektu netto przez wartość dofinansowania by uzyskać „efekt” na poziomie makro. Uzyskane liczby nie byłyby interpretowalne – przeprowadzona przez nas metoda możliwa do zinterpretowania jest tylko na poziomie mikro. Stąd też otrzymane efekty netto porównywane będą porządkowo – tzn. istotny będzie fakt, w którym segmencie efekt netto był wyższy niż różnica wartości między nimi. Taki sposób interpretacji został również przyjęty we wcześniej zrealizowanych ewaluacjach (por. EGO 2016, Agrotec Polska, WYG PSDB, EGO 2016). Oceniano tam wpływ Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007-2013 na jakość życia na obszarach wiejskich oraz wpływ I Osi Priorytetowej PO RPW na rozwój przedsiębiorczości.

Analiza jakościowa wyników (por. Tabela 25.) została przeprowadzona na podstawie średnich pozycji poszczególnych segmentów powiatów po uszeregowaniu oszacowań efektów netto od największych do najmniejszych. Dla każdego wskaźnika najpierw stworzono ranking, a następnie policzono średnią pozycję w

obrębie kategorii oddziaływania. Można więc stwierdzić, że największe jednostkowe efekty zostały odnotowane w segmencie powiatów „Duże powiaty wiejskie”. Milion złotych interwencji właśnie w tym segmencie spowodował przeciętnie najwyższy wzrost wszystkich wskaźników. Zgadza się to z ogólną logiką polityki spójności – regiony najbardziej potrzebujące wsparcia powinny rozwijać się szybciej. Kolejnym istotnym beneficjentem interwencji były powiaty o niskiej przedsiębiorczości. Również były to raczej te obszary, w których poziom rozwoju gospodarczego był istotnie niższy niż przeciętnie w Polsce. Najmniej skorzystały na interwencji powiaty miejskie.

Relatywnie największe korzyści, w porównaniu z innymi segmentami, odnotowały duże powiaty wiejskie w zakresie internacjonalizacji i przedsiębiorczości. Każdy wydany milion złotych znacznie częściej powodował w tej dziedzinie wyższe efekty netto niż w innych powiatach. Dla powiatów o niskiej przedsiębiorczości sektorami „najbardziej efektywnymi” były rynek pracy i przedsiębiorczość. Efekty netto w powiatach uwzględnionych w segmencie „powiaty otoczenia miast” kształtowały się w sposób najbardziej zróżnicowany. Bardziej efektywne były pod względem dynamiki zatrudnienia oraz przedsiębiorczości w porównaniu do średniej, natomiast zdecydowanie gorzej radziły sobie w zakresie internacjonalizacji. Powiaty miejskie charakteryzowały efekty netto o wiele niższe we wszystkich kategoriach w porównaniu do pozostałych segmentów. Relatywnie najwyższą pozycję osiągnęły w zakresie rynku pracy, a najniższe efekty netto wydatkowanego dofinansowania odnotowano w obszarze przedsiębiorczości, inwestycji oraz dynamiki zatrudnienia.

Tabela 25. Średnia pozycja po uszeregowaniu oszacowań efektów netto dla poszczególnych segmentów w obrębie kategorii wskaźników (1 – dany segment ma najwyższy efekt netto dla danego wskaźnika; 4 – dany segment ma najniższy efekt netto dla danego wskaźnika)

Średnia pozycja segmentu wg efektów netto	Duże powiaty wiejskie	Powiaty o niskiej przedsiębiorczości	Powiaty otoczenia miast	Powiaty miejskie
Wszystkie wskaźniki	1,24	2,18	2,90	3,69
Inwestycje	1,00	2,14	3,00	3,86
Przedsiębiorczość	1,00	2,38	2,63	4,00
Internacjonalizacja	1,00	2,25	3,13	3,63
Rynek pracy	3,17	1,50	3,17	2,17
Dynamika zatrudnienia	1,17	2,22	2,78	3,83

Źródło: Analiza kontrfaktyczna

Tożsama analiza została dokonana w celu sprawdzenia efektywności poszczególnych programów operacyjnych (wykluczono z niej PO RPW z uwagi na zbyt niewielką skalę oddziaływania i trudności ze znalezieniem odpowiadających sobie par powiatów). Poniżej (Tabela 26.) przedstawiono wyniki oszacowań efektów netto dla programów operacyjnych (16 RPO oznacza zbiorczo wszystkie regionalne programy operacyjne – problem tożsamy z PO RPW – gdyby analizować pojedynczo każdy z RPO znalezienie podobnych do siebie powiatów w każdym z województw byłoby utrudnione).

Tabela 26. Wyniki efektów netto całej interwencji poszczególnych wskaźników według programów operacyjnych

Wskaźnik	Całość interwencji	PO IG	PO KL	16 RPO
Jednostki nowo zarejestrowane w rejestrze REGON na 10 tys. ludności	1,31	1,05	1,32	1,39
Nakłady inwestycyjne w przedsiębiorstwach na 1 mieszkańca (w zł)	2,77	2,01	3,26	3,60
Nakłady inwestycyjne w przedsiębiorstwach (w mln zł)	0,24	0,17	0,27	0,31
Wartość brutto środków trwałych w przedsiębiorstwach (w mln zł)	1,27	0,97	1,40	1,32
Nakłady wewnętrzne B+R (tys. PLN na mieszkańca)	0,76	0,41	1,02	0,89
Nakłady zewnętrzne na B+R (tys. PLN na mieszkańca)	0,25	0,13	0,39	0,29
Nakłady na działalność innowacyjną (przedsiębiorstwa z sektora usług) (tys. PLN na mieszkańca)	0,37	0,21	0,55	0,44
Nakłady na działalność innowacyjną (przedsiębiorstwa z sektora przemysłowego) (tys. PLN na mieszkańca)	0,60	0,45	0,51	0,72
Dynamika pracujących - ogółem	0,15	0,11	0,20	0,18
Dynamika pracujących - mężczyźni	0,17	0,13	0,21	0,20
Dynamika pracujących - kobiety	0,17	0,11	0,23	0,20
Dynamika pracujących - rolnictwo, leśnictwo, łowiectwo i rybactwo - ogółem	0,65	0,48	0,86	0,70
Dynamika pracujących - rolnictwo, leśnictwo, łowiectwo i rybactwo - mężczyźni	0,54	0,38	0,68	0,61
Dynamika pracujących - rolnictwo, leśnictwo, łowiectwo i rybactwo - kobiety	0,74	0,59	0,89	0,80
Dynamika pracujących - przemysł i budownictwo - ogółem	0,26	0,25	0,29	0,31
Dynamika pracujących - przemysł i budownictwo - mężczyźni	0,29	0,27	0,34	0,35
Dynamika pracujących - przemysł i budownictwo - kobiety	0,47	0,41	0,55	0,50
Dynamika pracujących - handel; naprawa pojazdów samochodowych; transport i gospodarka magazynowa; zakwaterowanie i gastronomia; informacja i komunikacja - ogółem	0,32	0,34	0,49	0,39
Dynamika pracujących - handel; naprawa pojazdów samochodowych; transport i gospodarka magazynowa; zakwaterowanie i gastronomia; informacja i komunikacja - mężczyźni	0,34	0,42	0,51	0,38
Dynamika pracujących - handel; naprawa pojazdów samochodowych; transport i gospodarka magazynowa; zakwaterowanie i gastronomia; informacja i komunikacja - kobiety	0,43	0,35	0,60	0,49
Dynamika pracujących - działalność finansowa i ubezpieczeniowa; obsługa rynku nieruchomości - ogółem	0,26	0,24	0,31	0,29
Dynamika pracujących - działalność finansowa i ubezpieczeniowa; obsługa rynku nieruchomości - mężczyźni	0,40	0,34	0,45	0,47
Dynamika pracujących - działalność finansowa i ubezpieczeniowa; obsługa rynku nieruchomości - kobiety	0,23	0,22	0,31	0,26
Dynamika pracujących - pozostałe usługi - ogółem	0,13	0,09	0,15	0,14

Wskaźnik	Całość interwencji	PO IG	PO KL	16 RPO
Dynamika pracujących - pozostałe usługi - mężczyźni	0,21	0,17	0,24	0,24
Dynamika pracujących - pozostałe usługi - kobiety	0,10	0,08	0,13	0,12
Udział przychodów netto z eksportu (PLN na pracującego)	1,26	1,28	1,12	1,35
liczba podmiotów z kapitałem zagranicznym (liczba firm)	0,07	0,06	0,08	0,08
podmioty z udziałem kapitału zagranicznego - pracujący (ludzie na 1000 zatrudnionych)	0,07	0,06	0,13	0,06
podmioty z udziałem kapitału zagranicznego - kapitał początkowy (tys. PLN na mieszkańca)	0,01	0,00	0,01	0,01
podmioty z udziałem kapitału zagranicznego - kapitał krajowy (tys. PLN na mieszkańca)	1,68	1,19	1,13	1,74
podmioty z udziałem kapitału zagranicznego - kapitał zagraniczny (tys. PLN na mieszkańca)	0,01	0,00	0,01	0,01
podmioty z udziałem kapitału zagranicznego - spółki nowopowstałe (liczba firm na 1000 mieszkańców)	0,30	0,27	0,45	0,34
podmioty z udziałem kapitału zagranicznego - wynik finansowy netto (tys. PLN na mieszkańca)	0,81	0,64	0,69	0,93
Odsetek długotrwale bezrobotnych w % ludności aktywnej zawodowo	0,09	0,02	0,01	0,05
Stopa bezrobocia rejestrowanego	0,09	0,02	0,02	0,06
Dynamika wynagrodzeń (2007-2015). Uwzględnia inflację	0,15	0,12	0,16	0,15
Jednostki nowo zarejestrowane w rejestrze REGON na 10 tys. ludności	1,31	1,05	1,32	1,39
Jednostki wykreślone z rejestru REGON na 10 tys. ludności	3,38	3,03	3,60	3,49
Bilans (zarejestrowane - wykreślone)	2,91	1,98	3,78	3,37

Źródło: Analiza kontrfaktyczna

Analiza jakościowa dokonana w ten sam sposób (por. Tabela 27.) wskazuje, że żadnego z trzech programów (wszystkie RPO traktuje się w tej analizie łącznie) nie można określić jako jednoznacznie najefektywniejszego. Jednakże widoczna jest relatywna niska efektywność PO IG w porównaniu do PO KL oraz programów operacyjnych. Relatywna efektywność obu tych programów nieznacznie się różniła – PO KL okazał się mieć wyższe efekty netto w obrębie inwestycji oraz dynamiki zatrudnienia, a programy regionalne lepiej spisywały się w obszarze rynku pracy oraz internacjonalizacji.

Większość przedstawionych w tabeli powyżej wskaźników sukcesu dotyczyło pojedynczych jednostek (ludzi), w związku z czym spodziewać się można było wyższych wartości efektów netto wśród środków wydanych w ramach PO KL. Ponadto, struktura polskiej przedsiębiorczości, w której wciąż jeszcze dominują osoby samozatrudnione oraz firmy mikro, sugerowałaby, że przyrost nowych firm również będzie w dużej mierze napędzany środkami PO KL. Podobna zależność dotyczy właśnie zatrudnienia, na który największy wpływ powinien mieć właśnie PO KL a nie pozostałe programy. Analiza efektów netto wydaje się to potwierdzać.

Warto jednak pamiętać, że efekty netto przeliczane są (zazwyczaj) na milion złotych wsparcia, w przypadku wybranych działań i poddziałań poszczególnych programów operacyjnych PO KL stanowiło najmniejszą część interwencji. Choć więc, jak widać z tabeli zamieszczonej powyżej, każdy milion PLN wsparcia często przekładał się na najwyższe efekty netto, to jednak skala wybranych Działań PO KL nie była tak duża jak skala PO IG, nie mówiąc o niemal pięciokrotnie wyższej alokacji Regionalnych Programów Operacyjnych.

Tabela 27. Średnia pozycja po uszeregowaniu oszacowań efektów netto dla poszczególnych programów operacyjnych w obrębie kategorii wskaźników (1 – dany segment ma najwyższy efekt netto dla danego wskaźnika; 4 – dany segment ma najniższy efekt netto dla danego wskaźnika)

Średnia pozycja programu operacyjnego wg efektów netto	PO IG	PO KL	16 RPO
Wszystkie wskaźniki	2,88	1,45	1,68
Inwestycje	3,00	1,43	1,57
Przedsiębiorczość	3,00	1,50	1,50
Internacjonalizacja	2,75	1,75	1,50
Rynek pracy	2,33	2,33	1,33
Dynamika zatrudnienia	2,94	1,17	1,89

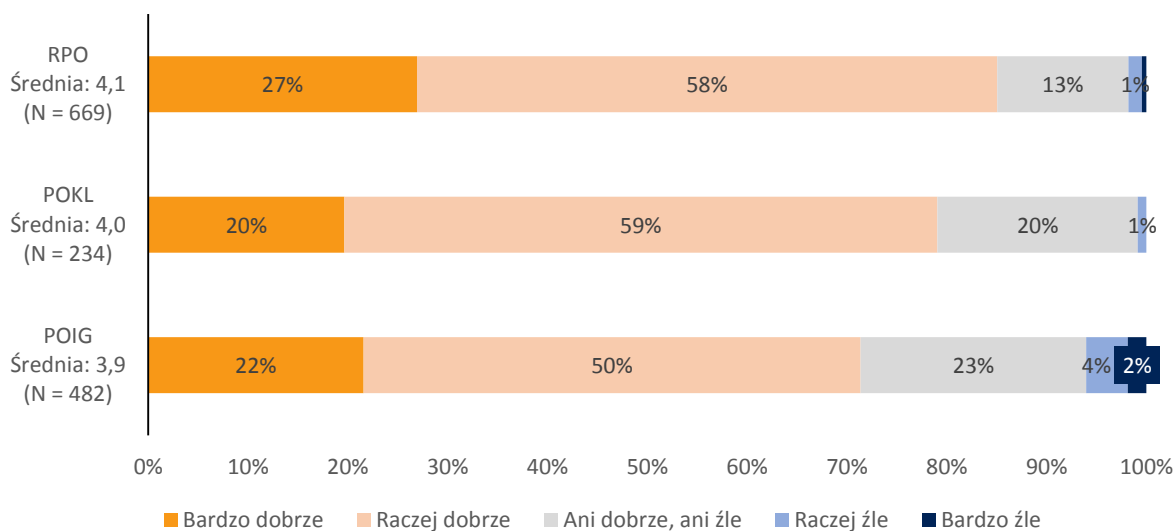
Źródło: Analiza kontryfaktyczna

Wyniki analizy kontryfaktycznej dotyczące efektywności wsparcia zwrotnego i bezzwrotnego zostaną przedstawione w rozdziale 2.11.

2.7.3 EFEKTYWNOŚĆ W OCENIE BENEFICJENTÓW

Efektywność interwencji może być również mierzona za pomocą subiektywnych ocen beneficjentów. Przeprowadzone badania ilościowe pozwalają na poszerzenie analizy o tę właśnie kwestię. Zbadane zostało to za pomocą pytań o ocenę stosunku wszystkich poniesionych przez przedsiębiorstwo nakładów na przygotowanie wniosków o dofinansowanie, realizację oraz rozliczanie projektów do osiągniętych rezultatów. Oceny pozytywne oznaczają, że realizacja projektu dostarczyła wartość dodaną, która satysfakcjonowała przedsiębiorców co oznacza, że wsparcie okazało się być dla nich efektywne. Ocena efektywności finansowej dla zdecydowanej większości respondentów okazała się być pozytywna. Najbardziej zadowoleni z wysokości odniesionych rezultatów finansowych w stosunku do nakładów okazali się być ci przedsiębiorcy, którzy realizowali projekty w ramach regionalnych programów operacyjnych (aż 85% z nich zaznaczyło odpowiedź pozytywną), a relatywnie najmniej beneficjenci PO IG (72% pozytywnych odpowiedzi). Bardzo źle efektywność finansową realizowanych projektów oceniło tylko 1% zbadanych beneficjentów z RPO i PO KL i 2% z PO IG. (por. Wykres 83).

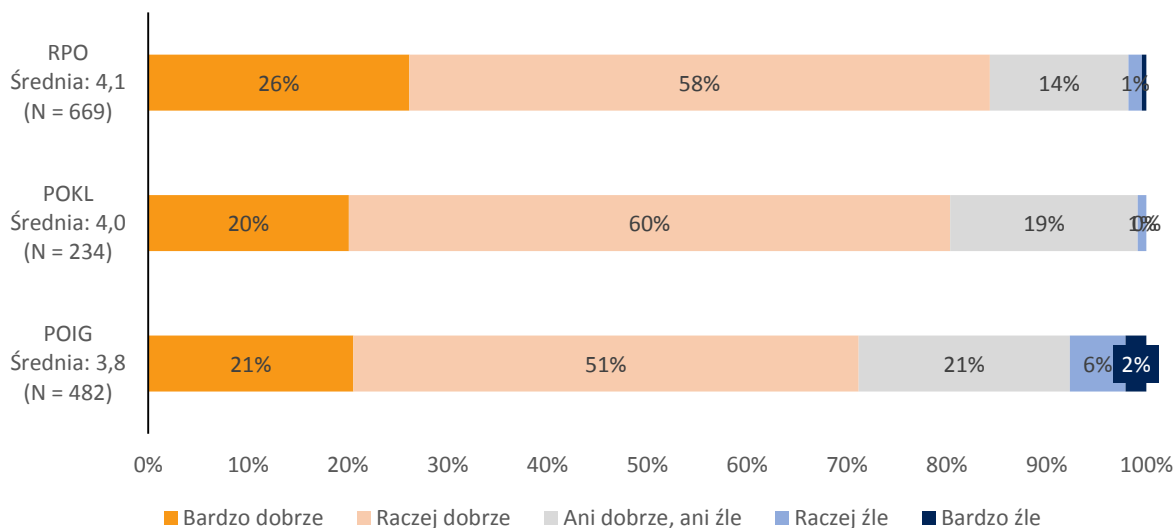
Wykres 83. Ocena stosunku wszystkich poniesionych nakładów w związku z realizacją projektu do osiągniętych rezultatów finansowych w zależności od programu operacyjnego



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania ankietowego, N = 1 385

Kolejną płaszczyzną oceny była efektywność osobowa (por. Wykres 84). Wyniki są bardzo podobne do tych zaprezentowanych na poprzednim wykresie dotyczących rezultatów finansowych.

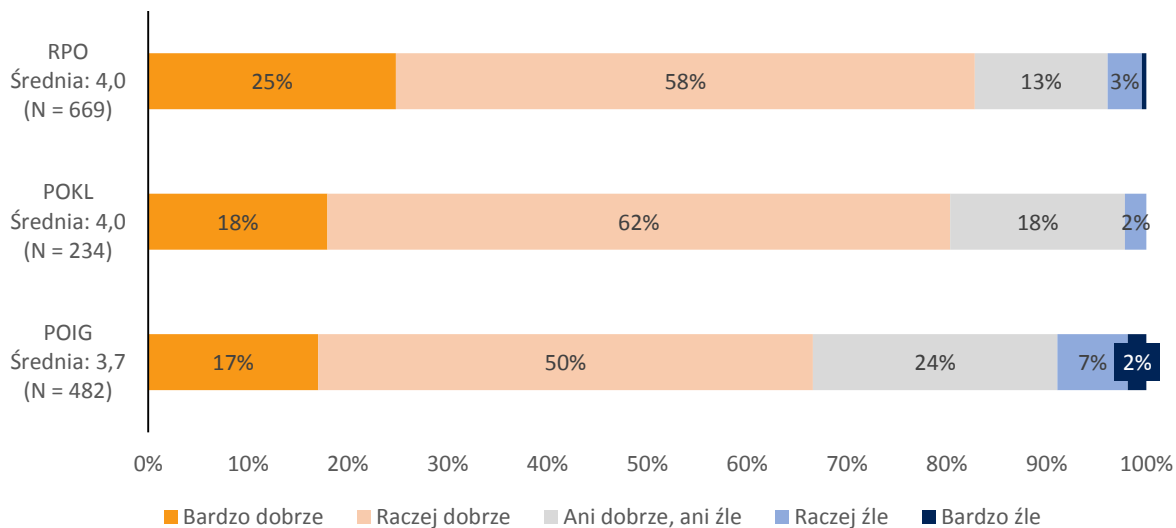
Wykres 84. Ocena stosunku wszystkich poniesionych nakładów w związku z realizacją projektu do osiągniętych rezultatów osobowych w zależności od programu operacyjnego



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania ankietowego, N = 1 385

Subiektywną ocenę efektywności czasowej związanej z realizacją projektów prezentuje poniższy wykres. Wyniki również są podobne do przedstawionych powyżej, co świadczy o tym, że rezultaty pod względem finansowym, osobowym jak i czasowym były ze sobą blisko powiązane.

Wykres 85. Ocena stosunku wszystkich poniesionych nakładów w związku z realizacją projektu do osiągniętych rezultatów czasowych w zależności od programu operacyjnego



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania ankietowego, N = 1 385

2.8 KOMPLEMENTARNOŚĆ ORAZ SKALA I ZAKRES WYSTĘPOWANIA EFEKTÓW SYNERGICZNYCH W RAMACH INTERWENCJI

2.8.1 CZY I W JAKIM ZAKRESIE INTERWENCJE UKIERUNKOWANE NA WSPARCIE PRZEDSIĘBIORSTW I PRZEDSIĘBIORCZOŚCI BYŁY WZGLĘDEM SIEBIE KOMPLEMENTARNE?

W ramach niniejszego zagadnienia poszukiwano odpowiedzi na pytanie czy zrealizowane interwencje oraz efekty osiągnięte w ramach polityki spójności uzupełniały się według pełnionych funkcji w sposób umożliwiający realizację celów strategicznych w zakresie wspierania rozwoju przedsiębiorstw i przedsiębiorczości. Szczególny nacisk położono na ocenę wzajemnej komplementarności poszczególnych programów operacyjnych i funduszy.

Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka, (działający w ramach EFRR) będący częścią kompleksowego systemu wspierania konkurencyjności polskiej gospodarki, z założenia jest komplementarny na poziomie krajowym między innymi z:

- Programem Operacyjnym Kapitał Ludzki (PO KL w ramach EFS) - w zakresie doskonalenia polskiego potencjału zasobów ludzkich niezbędnego dla innowacyjnych przedsiębiorstw, sektora B+R oraz instytucji otoczenia biznesu;
- Programem Operacyjnym Rozwój Polski Wschodniej (PO RPW w ramach EFRR) – w zakresie budowy infrastruktury szerokopasmowego dostępu do Internetu oraz infrastruktury B+R, realizowanych przez wsparcie dla indywidualnych projektów skupiających się w regionie Polski Wschodniej;

Oraz na poziomie regionalnym z:

- 16 Regionalnymi Programami Operacyjnymi (RPO w ramach EFRR) – w zakresie wspierania MŚP i komplementarnego na poziomie krajowym wsparcia z zakresu B+R, ICT i innowacji.

Zagadnienie komplementarności działań realizowanych w ramach EFRR i EFS zostało poruszone podczas indywidualnych wywiadów pogłębionych (IDI). Respondenci zauważyli pozytywne zjawisko wzajemnego uzupełniania się wsparcia udzielonego sektorowi przedsiębiorstw pewnym zakresie, ale dostrzeżono również uchybienia w tej sferze.

Respondenci reprezentujący administrację publiczną zaobserwowali zaistnienie komplementarności zwłaszcza w zakresie realizowanych poddziałań skierowanych do przedsiębiorców. Zwracają uwagę, że część przedsiębiorców korzystających ze wsparcia na jednym polu, decyduje się potem na uczestnictwo w innych projektach, które pozwalają na kontynuację rozpoczętej aktywności: *„Widać komplementarność zarówno w naszych poddziałaniach i to jak się przenikają te poddziałania, czyli jeżeli ktoś korzystał z dofinansowania (...) na podniesienie swojej konkurencyjności, rok później znalazł targi, brał udział w targach (...) firma na tyle się rozwinęła, że w następnym roku brała udział w działaniach innowacyjnych”*.

Uczestnicy badania podkreślają aspekt komplementarności programów krajowych i regionalnych - firmy, które korzystały z dofinansowań z programów realizowanych przez instrumenty regionalne, korzystały również ze środków z programów krajowych. Założona komplementarność RPO i POIG sprawiła, że przedsiębiorcy korzystający ze wsparcia w ramach jednego z tych programów i uzyskując dofinansowanie, chętniej ubiegali się o pomoc w ramach innych programów.

Przedstawiciel administracji regionalnej, województwa objętego programem Rozwój Polski Wschodniej, wskazuje również na komplementarność RPO z programem RPW. Uczestnik badania zwrócił uwagę na wymogi formalne w ramach których nie można było zgłaszać tego samego projektu do obu wyżej wymienionych programów, ale nie wykluczano rozwiązania gdzie część działań finansowana jest z RPW, a część z RPO. Jako przykład podał Park Naukowo Technologiczny - *„Infrastruktura Parku z RPW, a przylegające tereny z RPO, czyli też komplementarność (...) Patrząc na działania tego programu operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej to też te działania się zazębiały [z RPO]. Mieliśmy tam działania skierowane na zaplecze B+R, infrastrukturę uczelni, gdzie nasze uczelnie mogły z tego korzystać i mogły też korzystać z RPO.(...) Ograniczenia były tylko w pewnym zakresie, czyli w przypadku niektórych pomysłów te działania były połączone, mamy ich komplementarność”*

Respondenci reprezentujący administrację publiczną są zgodni w ocenie, że działania udzielane wsparciu sektorowi przedsiębiorstw w pewnym stopniu się uzupełniają. Jednak z wypowiedzi wywnioskować można również, że z racji skomplikowania i złożoności sektora przedsiębiorstw nie wszystkie sytuacje można

przewidzieć na etapie tworzenia dokumentów i strategii, więc komplementarność nie zawsze będzie jednoznacznie widoczna „Wsparcia zawsze powinny mieć to do siebie, że powinny się uzupełniać, aczkolwiek życie jest bogatsze. Planując zapisy RPO w perspektywie 07-13 na pewno każdy kto go tworzył zakładał, że wsparcie będzie się uzupełniać. Oczywiście widzimy, że to wsparcie bardzo delikatnie się uzupełnia, bo chociażby to o czym wcześniej wspomniałam – najpierw dotacja na zakup maszyn, urządzeń, wprowadzenie nowych produktów, a następnie realizacja projektu polegającego na udziale w targach i zaprezentowanie swojej oferty na zewnątrz. Więc możemy powiedzieć, że to były takie działania priorytetowe w Osi I, które się uzupełniały. Aczkolwiek widzimy też uzupełnienia w przypadku bezpośrednich dotacji i pożyczek udzielanych np. na część poza projektową, więc można powiedzieć, że tak – te działania związane z pierwszą osią priorytetową na pewno w jakimś stopniu się uzupełniały”.

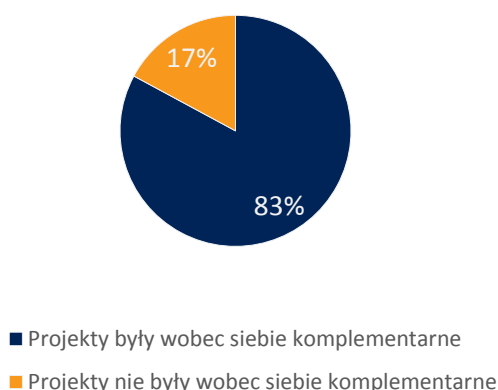
Wielu uczestników badania reprezentujących administrację publiczną wskazuje, że występowały pewne problemy na poziomie wdrażania działań. Jako problematyczna wskazana została kwestia nakładania się interwencji z różnych programów, co doprowadziło do tego, że niektóre instrumenty konkurowały ze sobą o wnioskodawców. Jednak skala tego zjawiska nie była na tyle duża, żeby zaistniała sytuacja skutecznie utrudniająca realizowanie działań - „Były przypadki gdzie tej komplementarności zabrakło, a wprost przeciwnie było nakładanie się interwencji z różnych programów (...) była konkurencja o wnioskodawców. Ale tych środków nie było na tyle dużo, żeby można było zauważyć, że coś nie idzie”.

Zauważono również, postrzegając komplementarność programów operacyjnych nieco szerzej - jako wzajemną stymulację, problemem było niedostateczne rozpowszechnienie informacji wśród aplikujących na temat innych, możliwych form wsparcia o które mogliby się ubiegać, jako uzupełnienie bądź kontynuację podjętych inicjatyw – „zabrakło wzajemnego widzenia się interwencji, nawet w stosowaniu informacji w przekazie do potencjalnych wnioskodawców - że wspieramy firmy pod kątem inwestycyjnym”.

Poruszono również kwestię braku instrumentów nastawionych na działania marketingowe dla firm. Zaobserwowano, że część przedsiębiorstw nie potrafi się skutecznie promować i reklamować, a co za tym idzie osiągają gorsze wyniki w sprzedaży swoich produktów. Problem ten powinien zostać uwzględniony w założeniach dotyczących komplementarności programów operacyjnych i funduszy.

Z analizy ilościowej opartej na badaniu CAWI wynika, że zdecydowana większość respondentów (83%) uważa, iż projekty realizowane przez nich w ramach polityki spójności były względem siebie komplementarne (Wykres 86.). Komplementarność lepiej ocenili przedsiębiorcy reprezentujący duże firmy, nieco gorzej właściciele małych i średnich przedsiębiorstw, wśród których 18% nie było usatysfakcjonowanych z wzajemnego dopełniania się projektów. Komplementarność polityki spójności najlepiej oceniona została w województwie świętokrzyskim, pomorskim i opolskim gdzie 100% respondentów była z niej zadowolona, natomiast najgorzej w zachodniopomorskim i wielkopolskim gdzie analogiczna wartość wyniosła poniżej 70%.

Wykres 86. Opinia respondentów dotycząca komplementarności projektów realizowanych w ramach polityki spójności 2007 – 2013



Źródło: Badanie CAWI, N=578

Problematyka komplementarności podjęta została w wielu publikacjach, badaniach i analizach przeprowadzanych na poziomie regionalnym. Dostrzeżenie pewnych problemów pozwoliło na sformułowanie rekomendacji w tym zakresie dla przyszłych perspektyw w tym: ujednoczenie definicji komplementarności, priorytet dla projektów ponadregionalnych, wskazania obszarów w których możliwe jest uzyskanie największych efektów synergii, wprowadzenie mechanizmu wyboru projektów kluczowych o charakterze kompleksowym i wieloaspektowym, uwzględnienie komplementarności wewnętrznej i zewnętrznej poprzez przygotowanie projektów o zasięgu ponadregionalnym, upowszechnienie wiedzy o realizowanych projektach w ramach programów regionalnych i krajowych¹⁹.

Podkreślono również, że okres 2007 – 2013 był czasem rosnącej świadomości na temat tego czym jest komplementarność i jakie korzyści może przynieść, zarówno wśród beneficjentów publicznych jak i prywatnych. Potencjał instytucjonalno – prawny do realizacji projektów komplementarnych został oceniony jako wysoki, a założenia poszczególnych programów i funduszy cechuje logiczne powiązanie tematyczne pozwalające na osiągnięcie komplementarności. Korzyści z projektów komplementarnych deklarowane są również przez samych beneficjentów i często rozprzestrzeniają się na otoczenie beneficjenta prowadząc do szybszego rozwoju społeczno – gospodarczego regionu. Niemniej stwierdzono, że komplementarność cechowała się nierównomiernym rozkładem przestrzennym i tematycznym – projekty komplementarne częściej realizowane były przez podmioty publiczne. Podmioty prywatne komplementarność dostrzegały rzadziej ze względu na mniejszą trwałość instytucjonalną i nieregularne przychody. Za szansę do optymalizacji mechanizmu komplementarności uznaje się wsparcie oddolnej inicjatywy beneficjentów.²⁰

Podczas panelu ekspertów zwrócono uwagę na to, że chociaż logika polityki spójności z założenia była komplementarna i poszczególne działania wpisywały się w logiczny i spójny schemat, wystąpiły pewne problemy na etapie wdrażania projektów, które utrudniały zachowanie komplementarności. Przede wszystkim był to brak koordynacji czasowej – działania skierowane do podobnych adresatów uruchamiane były w zbliżonym momencie, co prowadziło do nakładania się efektów i konkurencji o beneficjentów. W związku z tym wskazano na potrzebę dopracowania logiki uruchamiania instrumentów wsparcia na etapie programowania i późniejsze przestrzeganie jej zasad. Za istotny aspekt uznano również niedostateczną wiedzę i rozpowszechnienie informacji wśród beneficjentów na temat dostępnej oferty wsparcia, co przekładało się na to, że nie mogli oni w sposób efektywny wpieść otrzymanej pomocy w szerszą strategię.

Podsumowując, zdecydowana większość przedsiębiorców korzystających ze środków oferowanych w ramach polityki spójności uważa, że realizowane projekty były względem siebie komplementarne. Jedynie w przypadku Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki blisko połowa respondentów udzieliła odpowiedzi negatywnej na pytanie o komplementarność poszczególnych interwencji. Przedstawiciele administracji publicznej również są zgodni, co do tego, że w pewnym zakresie osiągnięto komplementarność polityki spójności w działaniach skierowanych do przedsiębiorstw. Podczas wywiadów pogłębionych wskazali oni jednak na kilka problemów i niedoskonałości dostrzeżonych z szerszej perspektywy dotyczących wzajemnego wspierania się funduszy. Jako kluczowe można tu wymienić: nakładanie się interwencji z różnych programów oraz niedostateczne rozpowszechnienie informacji wśród beneficjentów na temat środków pozwalających im na kontynuację bądź uzupełnienie podjętych działań. Na podobne defekty wskazują również dotychczas zrealizowane analizy oraz wnioski wysnute z panelu ekspertów.

¹⁹Departament Koordynacji Wdrażania Funduszy UE w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego, (2013), Zasada komplementarności w ramach programów operacyjnych polityki spójności wnioski na lata 2014 – 2020

²⁰IBS, REY TECH, (2012), Analiza komplementarności podejmowanych interwencji w ramach RPO WO 2007-2013 z innymi instrumentami wsparcia w województwie opolskim

2.8.2 CZY I W JAKIM ZAKRESIE ZAISTNIAŁY EFEKTY SYNERGICZNE INTERWENCJI UKIERUNKOWANYCH NA WSPARCIE PRZEDSIĘBIORSTW I PRZEDSIĘBIORCZOŚCI?

Odpowiedź na powyższe pytanie badawcze sprowadza się do próby oszacowania występowania synergicznych efektów netto interwencji ukierunkowanych na wsparcie przedsiębiorstw i przedsiębiorczości. Z synergią mamy do czynienia wówczas, gdy łączny efekt netto zrealizowanej polityki jest większy niż suma efektów netto poszczególnych działań.

Główną metodą badawczą zastosowaną w celu oszacowania efektów synergicznych interwencji zrealizowanych w ramach polityki spójności 2007-2013 była analiza kontrfaktyczna mająca na celu pokazanie jak wyglądałaby sytuacja społeczno-ekonomiczna, gdyby dana interwencja (lub jak w tym przypadku grupa interwencji) nie była zrealizowana. Metodologia analizy kontrfaktycznej zastosowanej w niniejszym badaniu opisana jest w aneksie.

Efekty synergii i kanibalizacji oszacowane w analizie kontrfaktycznej bazują na efektach netto realizacji polityki spójności opisanych w rozdziale dotyczącym efektywności wydatkowania środków z polityki spójności przeznaczonych na wsparcie konkurencyjności przedsiębiorstw. Efekt synergii mówi o tym o ile wyższy jest efekt netto na poziomie polityki spójności niż wynikałoby to z zestawienia dla POIG, POKL oraz RPO. Jeśli więc przykładowy efekt netto dla polityki spójności wyniósłby 1,30 i zaobserwowalibyśmy efekt synergii na poziomie 0,29, to oznaczałoby, że z zestawienia POIG, POKL i RPO efekt netto powinien wynieść 1,01, ale wyniósł 1,30, więc naddatkowe 0,29 to efekt synergii wsparcia. W przypadku efektu kanibalizacji mamy do czynienia z odwrotną interpretacją: jeżeli uzyskano efekt netto na poziomie 1,30, zaś efekt kanibalizacji wyniósł 0,29, oznacza to, że z zestawienia POIG, POKL oraz RPO efekt netto na poziomie polityki spójności powinien wynieść 1,59, lecz wyniósł tylko 1,30. Brakujące 0,29 to efekt kanibalizacji.

Poniżej umieszczono tabele prezentujące efekty synergii i kanibalizacji w podziale na poszczególne wskaźniki w ujęciu procentowym oraz wyrażone w wartościach bezwzględnych. Pierwsza z tabel (Tabela 28.) wyraża procentowe zmiany efektów netto poszczególnych wskaźników wynikające ze współwystępowania różnych programów operacyjnych. Druga z nich (Tabela 29.) prezentuje wartości bezwzględne efektów synergii i kanibalizacji w porównaniu z wartościami netto danego wskaźnika. Przykładowo dla pierwszego w tabeli wskaźnika („Jednostki nowo zarejestrowane...”) uśredniony efekt synergii wynoszący 2% dla wszystkich powiatów oznacza, że dzięki współwystępowaniu różnych programów operacyjnych w ramach polityki spójności, udało się osiągnąć o 2% większy efekt netto wskaźnika, niż wynikałoby to z zestawienia efektów netto dla pojedynczych programów operacyjnych.

Tabela 28. Efekty synergii (+) i kanibalizacji (-) polityki spójności w podziale na poszczególne wskaźniki w ujęciu procentowym

	Wszystkie powiaty (wartość uśredniona)	Duże powiaty wiejskie	Powiaty o niskiej przedsiębiorczości	Powiaty otoczenia miast	Powiaty miejskie
Jednostki nowo zarejestrowane w rejestrze REGON na 10 tys. ludności	2%	15%	-1%	29%	2%
Nakłady inwestycyjne w przedsiębiorstwach na 1 mieszkańca	-11%	0%	-14%	-85%	-17%
Nakłady inwestycyjne w przedsiębiorstwach (w mln zł)	-8%	0%	-10%	-85%	-19%
Wartość brutto środków trwałych w przedsiębiorstwach (w mln zł)	3%	15%	2%	-21%	0%
Nakłady wewnętrzne B+R (tys. PLN na mieszkańca)	-1%	14%	3%	-5%	-7%
Nakłady zewnętrzne na B+R (tys. PLN na mieszkańca)	0%	2%	17%	7%	-12%
Nakłady na działalność innowacyjną (przedsiębiorstwa z sektora usług) (tys. PLN na mieszkańca)	-5%	10%	-3%	-9%	-8%
Nakłady na działalność innowacyjną (przedsiębiorstwa z sektora przemysłowego) (tys. PLN na mieszkańca)	-3%	26%	-6%	-27%	-13%
Dynamika pracujących - ogółem	-6%	11%	-9%	17%	-1%
Dynamika pracujących - mężczyźni	-6%	9%	-8%	-71%	0%
Dynamika pracujących - kobiety	-5%	15%	-8%	-76%	-6%
Dynamika pracujących - rolnictwo, leśnictwo, łowiectwo i rybactwo - ogółem	-1%	23%	-12%	-25%	-3%
Dynamika pracujących - przemysł i budownictwo - ogółem	-8%	-14%	4%	-34%	6%
Dynamika pracujących - handel; naprawa pojazdów samochodowych; transport i gospodarka	-16%	-13%	-15%	-70%	-1%
Dynamika pracujących - działalność finansowa i ubezpieczeniowa; obsługa rynku nieruchomości - ogółem	-8%	-23%	5%	-20%	-1%
Dynamika pracujących - pozostałe usługi - ogółem	-2%	-1%	-10%	-29%	11%
Udział przychodów netto z eksportu (PLN na pracującego)	-3%	-1%	-1%	-88%	-4%
Liczba podmiotów z kapitałem zagranicznym (liczba firm)	-3%	-2%	-12%	36%	2%
Podmioty z udziałem kapitału zagranicznego - pracujący (ludzie na 1000 zatrudnionych)	-6%	-7%	33%	-25%	-14%
Podmioty z udziałem kapitału zagranicznego - kapitał początkowy (tys. PLN na mieszkańca)	-9%	23%	3%	-56%	-46%

	Wszystkie powiaty (wartość uśredniona)	Duże powiaty wiejskie	Powiaty o niskiej przedsiębiorczości	Powiaty otoczenia miast	Powiaty miejskie
Podmioty z udziałem kapitału zagranicznego - kapitał krajowy (tys. PLN na mieszkańca)	11%	20%	0%	4%	-5%
Podmioty z udziałem kapitału zagranicznego - kapitał zagraniczny (tys. PLN na mieszkańca)	-9%	28%	8%	-6%	-36%
Podmioty z udziałem kapitału zagranicznego - spółki nowopowstałe (liczba firm na 1000 mieszkańców)	-8%	4%	-16%	-24%	-10%
Podmioty z udziałem kapitału zagranicznego - wynik finansowy netto (tys PLN na mieszkańca)	-1%	41%	6%	-34%	-10%
Odsetek długotrwale bezrobotnych w % ludności aktywnej zawodowo	115%	95%	106%	163%	133%
Stopa bezrobocia rejestrowanego	94%	56%	91%	61%	134%
Dynamika wynagrodzeń (2007-2015) z uwzględnioną inflacją	7%	20%	1%	-48%	5%

Źródło: Analiza kontrfaktyczna

Tabela 29. Efekty synergii (+) i kanibalizacji (-) („k/s”) polityki spójności w podziale na poszczególne wskaźniki – wartości bezwzględne

	Wszystkie powiaty (wartość uśredniona)		Duże powiaty wiejskie		Powiaty o niskiej przedsiębiorczości		Powiaty otoczenia miast		Powiaty miejskie	
	Efekt netto	k/s	Efekt netto	k/s	Efekt netto	k/s	Efekt netto	k/s	Efekt netto	k/s
Jednostki nowo zarejestrowane w rejestrze REGON na 10 tys. ludności	1,31	0,03	10,50	1,33	2,39	-0,03	3,70	0,83	0,47	0,01
Nakłady inwestycyjne w przedsiębiorstwach na 1 mieszkańca	2,77	-0,33	6,86	-0,03	4,34	-0,71	1,04	-5,97	0,98	-0,19
Nakłady inwestycyjne w przedsiębiorstwach (w mln zł)	0,24	-0,02	0,49	0,00	0,35	-0,04	0,11	-0,62	0,10	-0,02
Wartość brutto środków trwałych w przedsiębiorstwach (w mln zł)	1,27	0,04	2,59	0,35	1,74	0,03	1,92	-0,52	0,96	0,00
Nakłady wewnętrzne B+R (tys. PLN na mieszkańca)	0,76	-0,01	6,06	0,75	0,69	0,02	0,27	-0,01	0,36	-0,03
Nakłady zewnętrzne na B+R (tys. PLN na mieszkańca)	0,25	0,00	1,05	0,02	0,40	0,06	0,17	0,01	0,15	-0,02
Nakłady na działalność innowacyjną (przedsiębiorstwa z sektora usług) (tys. PLN na mieszkańca)	0,37	-0,02	3,72	0,33	0,55	-0,02	0,23	-0,02	0,17	-0,02
Nakłady na działalność innowacyjną (przedsiębiorstwa z sektora przemysłowego) (tys. PLN na mieszkańca)	0,60	-0,02	7,04	1,47	1,01	-0,07	0,35	-0,13	0,05	-0,01
Dynamika pracujących - ogółem	0,15	-0,01	0,74	0,07	0,34	-0,03	0,36	0,05	0,04	0,00
Dynamika pracujących - mężczyźni	0,17	-0,01	0,70	0,06	0,39	-0,04	0,09	-0,22	0,04	0,00
Dynamika pracujących - kobiety	0,17	-0,01	0,77	0,10	0,40	-0,03	0,07	-0,22	0,03	0,00
Dynamika pracujących - rolnictwo, leśnictwo, łowiectwo i rybactwo - ogółem	0,65	-0,01	2,29	0,43	0,84	-0,11	0,42	-0,14	0,46	-0,01
Dynamika pracujących - przemysł i budownictwo - ogółem	0,26	-0,02	0,94	-0,16	0,87	0,03	0,22	-0,11	0,06	0,00
Dynamika pracujących - handel; naprawa pojazdów samochodowych; transport i gospodarka	0,32	-0,06	0,99	-0,14	0,82	-0,14	0,17	-0,39	0,10	0,00

	Wszystkie powiaty (wartość uśredniona)		Duże powiaty wiejskie		Powiaty o niskiej przedsiębiorczości		Powiaty otoczenia miast		Powiaty miejskie	
	Efekt netto	k/s	Efekt netto	k/s	Efekt netto	k/s	Efekt netto	k/s	Efekt netto	k/s
Dynamika pracujących - działalność finansowa i ubezpieczeniowa; obsługa rynku nieruchomości - ogółem	0,26	-0,02	1,08	-0,33	0,78	0,04	1,37	-0,34	0,08	0,00
Dynamika pracujących - pozostałe usługi - ogółem	0,13	0,00	0,43	0,00	0,30	-0,03	0,12	-0,05	0,05	0,00
Udział przychodów netto z eksportu (PLN na pracującego)	1,26	-0,04	7,32	-0,05	2,26	-0,03	0,48	-3,62	0,20	-0,01
Liczba podmiotów z kapitałem zagranicznym (liczba firm)	0,07	0,00	0,43	-0,01	0,13	-0,02	0,15	0,04	0,04	0,00
Podmioty z udziałem kapitału zagranicznego - pracujący (ludzie na 1000 zatrudnionych)	0,07	0,00	0,52	-0,04	0,19	0,05	0,05	-0,02	0,01	0,00
Podmioty z udziałem kapitału zagranicznego - kapitał początkowy (tys. PLN na mieszkańca)	0,01	0,00	0,04	0,01	0,01	0,00	0,00	0,00	0,01	-0,01
Podmioty z udziałem kapitału zagranicznego - kapitał krajowy (tys. PLN na mieszkańca)	1,68	0,17	17,99	3,02	1,05	0,00	0,97	0,03	0,28	-0,01
Podmioty z udziałem kapitału zagranicznego - kapitał zagraniczny (tys. PLN na mieszkańca)	0,01	0,00	0,05	0,01	0,01	0,00	0,00	0,00	0,01	0,00
Podmioty z udziałem kapitału zagranicznego - spółki nowopowstałe (liczba firm na 1000 mieszkańców)	0,30	-0,028	2,09	0,085	0,64	-0,124	0,27	-0,085	0,09	-0,010
Podmioty z udziałem kapitału zagranicznego - wynik finansowy netto (tys. PLN na mieszkańca)	0,81	-0,01	9,13	2,64	1,66	0,10	0,33	-0,18	0,20	-0,02
Odsetek długotrwale bezrobotnych w % ludności aktywnej zawodowo	0,09	0,05	0,05	0,03	0,10	0,05	0,08	0,05	0,11	0,06
Stopa bezrobocia rejestrowanego	0,09	0,04	0,08	0,03	0,09	0,04	0,08	0,03	0,09	0,05
Dynamika wynagrodzeń (2007-2015) z uwzględnioną inflacją	0,15	0,01	0,41	0,07	0,55	0,01	0,13	-0,12	0,04	0,00

Źródło: Analiza kontrfaktyczna

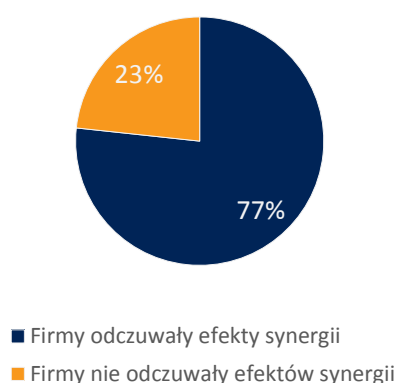
Dla większości (ok. 74%) wskaźników związanych z rozwojem przedsiębiorstw i przedsiębiorczości odnotowano (w uśrednieniu na wszystkie powiaty) efekty kanibalizacji wynikające ze współwystępowania różnych funduszy i programów operacyjnych w ramach polityki spójności 2007-2013. Oznacza to, że efekty działań poszczególnych programów operacyjnych miały tendencje do wzajemnego pokrywania się. Synergia, świadcząca o tym, że różne formy wsparcia oferowane w ramach polityki spójności wzmacniały nawzajem swoje efekty, wystąpiła w przypadku ok. 22% wskaźników. Dla jednego wskaźnika współdziałanie różnych programów operacyjnych okazało się mieć neutralny wpływ.

Największe efekty synergii wystąpiły w przypadku dwóch wskaźników związanych z bezrobociem (stopa bezrobocia rejestrowanego i odsetek długotrwale bezrobotnych). Najbardziej istotne efekty kanibalizacji odnotowano zaś dla wskaźników: dynamika pracujących w handlu oraz nakłady inwestycyjne w przedsiębiorstwach. Należy jednak zwrócić uwagę, że znaczące zmiany procentowe (zarówno w przypadku synergii jak i kanibalizacji) często są wynikiem małych wartości bezwzględnych efektów netto, przez co nawet stosunkowo nieduże zmiany osiągają procentowo wysoką wartość.

Ogółem relatywnie największe efekty synergii (bądź najmniejsze kanibalizacji) odnotowano dla dużych powiatów wiejskich, można więc powiedzieć, że na komplementarności analizowanych programów operacyjnych skorzystały przede wszystkim obszary wiejskie. Najsilniejsze efekty kanibalizacji wystąpiły w powiatach otoczenia miast – w tym segmencie efekty poszczególnych programów operacyjnych najbardziej się ze sobą pokrywały.

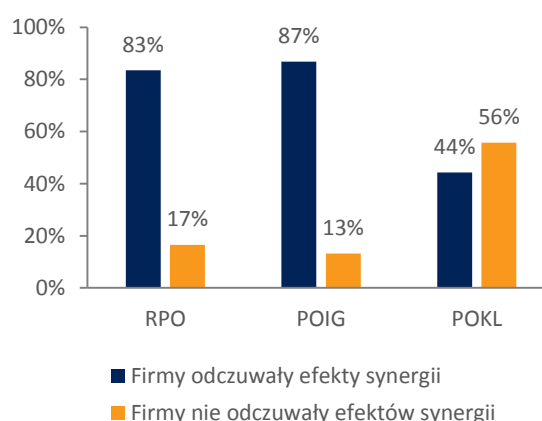
Nieco bardziej optymistyczne wyniki dotyczące efektów synergii otrzymano z analizy ilościowej opartej o wywiady CAWI. Większość (77%) respondentów zauważyła zjawisko synergii efektów wynikających z projektów realizowanych w ramach polityki spójności 2007-2013 (Wykres 87.). Podobnie jednak jak w przypadku komplementarności odnotowano duże zróżnicowanie wyników w podziale na poszczególne programy operacyjne. Najgorzej pod tym względem wypadł PO KL - większość (56%) jego beneficjentów biorących udział w badaniu stwierdziła, że zakres działań w ramach realizowanych projektów nie był synergiczny. Efekty synergii najbardziej zauważalne były dla beneficjentów Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka (Wykres 88.). Odsetek pozytywnych i negatywnych odpowiedzi w podziale na wielkość firmy był podobny, z lekką przewagą pozytywnych w przypadku dużych firm. Najwięcej negatywnych odpowiedzi dotyczących synergii funduszy unijnych odnotowano w województwie opolskim, gdzie blisko połowa respondentów nie zauważyła korzyści wynikających ze współwystępowania różnych działań w ramach polityki spójności. Najlepiej zaś pod tym względem wypadło województwo podkarpackie, pomorskie i kujawsko – pomorskie.

Wykres 87. Opinia respondentów dotycząca synergii projektów realizowanych w ramach polityki spójności 2007 – 2013



Źródło: badanie CAWI, N=545

Wykres 88. Opinia respondentów dotycząca synergii projektów realizowanych w ramach polityki spójności 2007 – 2013 w podziale na programy operacyjne



Źródło: badanie CAWI, N=318

Mimo, że analiza kontrfaktyczna wykazała, iż dla większości wskaźników związanych z przedsiębiorczością wystąpiła kanibalizacja efektów netto wynikających z działań realizowanych w ramach polityki spójności, opinia beneficjentów na ten temat jest nieco odmienna. Zdecydowana większość z nich uważa, że zaistniała synergia wynikająca ze współwystępowania różnych programów operacyjnych. Zdają się to również potwierdzać studia przypadków poszczególnych firm, których przedstawiciele podkreślają, że dzięki komplementarności polityki spójności i równoczesnym korzystaniu z różnych funduszy unijnych udało się pełniej zrealizować strategię rozwojową danego przedsiębiorstwa.

Poniżej przedstawiono dwa studia przypadków przedsiębiorstw, które ilustrują komplementarność i synergię polityki spójności 2007-2013.

Ramka 7. Studium przypadku Olimp Laboratories – komplementarność i synergia polityki spójności 2007-2013

Studium przypadku – Olimp Laboratories

OLIMP Laboratories jest spółką należącą do grupy kapitałowej OLIMP - firmy rodzinnej zbudowanej w oparciu o polski, rodzinny kapitał, powstałej w 1990 roku. Od tego czasu firma dynamicznie się rozwija działając na rynku farmakologicznym. OLIMP ma obecnie w swojej ofercie ponad 600 produktów (głównie suplementy diety oraz odżywki sportowe), które eksportuje do ponad 50 krajów.

Właściciele określają bieżącą kondycję finansową firmy jak bardzo dobrą – w ubiegłym roku firma wypracowała zysk na poziomie 32 mln złotych. Zgodnie z przyjętą strategią rozwoju wypracowany zysk inwestowany jest w rozwój firmy, kosztem ograniczenia zysków czerpanych przez właścicieli. Zasadniczymi filarami firmy są kapitał ludzki oraz wysoki poziom infrastruktury, który umożliwia oferowanie produktów najwyższej jakości.

Do dynamicznego rozwoju firmy w dużej mierze przyczyniło się wsparcie otrzymane ze środków unijnych. Firma OLIMP Laboratories zrealizowała dotychczas ok. 20 projektów, nakierowanych na rozwój innowacyjności: procesowej, technologicznej i produktowej. Ogółem w ciągu ostatnich 10 lat w ramach projektów współfinansowanych ze środków UE zrealizowano inwestycje na kwotę ok. 380 mln złotych, z czego ogólna kwota pozyskanego dofinansowania wynosiła ok. 140 mln złotych. Rozmówcy podkreślali, że w ich opinii na rynku brak jest obecnie dla projektów unijnych konkurencyjnych form finansowania inwestycji nakierowanych na rozwój innowacyjności przedsiębiorstw. Analizując dostępne formy wsparcia stwierdzono, że są one bardzo dopasowane do potrzeb przedsiębiorstwa.

Dzięki otrzymanym środkom udało się przyspieszyć realizację strategii rozwoju firmy na wielu polach - wdrożono nowe technologie, uruchomiono nowe produkty, rozwinięto eksport. Właściciele podkreślają, że wsparcie umożliwiło szybką i w relatywnie szerokim zakresie realizację strategii rozwojowej przedsiębiorstwa w sposób spójny i kompleksowy. Bez pozyskania dofinansowania, nie byłoby możliwe tak szybkie wdrożenie wzajemnie uzupełniających się elementów strategii.

W trakcie dotychczas realizowanych projektów w firmie zgromadzono bardzo duży zasób doświadczenia, które będzie wykorzystane w trakcie ubiegania się o nowe projekty i w trakcie ich realizacji. Dotychczasowe doświadczenia firmy z realizacji projektów pokazały, że projekty wspierające wzrost innowacyjności polskich przedsiębiorstw, jeżeli stanowią realizację starannie przemyślanej i zaplanowanej strategii rozwoju, a także układają się – tak jak to miało miejsce w przypadku projektów realizowanych dotychczas w firmie OLIMP Laboratories – logiczną sekwencję projektów tworzących wspólnie efekt synergii, stanowią niezwykle ważny element wspierający rozwój przedsiębiorstwa.

Respondenci podkreślali, że bez zrealizowanych w firmie projektów podobne działania byłyby stopniowo realizowane w ograniczonym zakresie. „Strategia firmy nie byłaby realizowana w takim zakresie i tak szybko”. Z całą pewnością firma nie byłaby w tym miejscu, gdzie jest obecnie. W ocenie respondentów 50% sukcesu firmy wygenerowano dzięki funduszom unijnym.

Źródło: Opracowanie własne WiseEuropa

Studium przypadku – ML System

Początkowym obszarem działalności firmy ML System, powstałej w 2007 roku, były usługi budowlane. Z czasem ofertę poszerzono o rozwiązania z obszaru odnawialnych źródeł energii a obecnie dominującą gałęzią jest fotowoltaika. Kondycja finansowa ML System określana została jako dobra i stabilna, właściciele przewidują dalszy dynamiczny rozwój firmy.

Począwszy od 2011 roku firma zrealizowała 5 projektów współfinansowanych ze środków unijnych - były to zarówno projekty badawcze ukierunkowane na innowacyjne rozwiązania jak i zakup infrastruktury (np. utworzenie zaplecza B+R). Respondenci podkreślają, że wszystkie projekty podniosły wiarygodność firmy oraz wzmocniły jej pozycję na rynku krajowym i międzynarodowym. Zaprezentowane na konferencjach wyniki przeprowadzonych prac badawczych zwróciły na firmę uwagę przedstawicieli silnych graczy międzynarodowych w tej branży, którzy dostrzegli w firmie znaczący potencjał rozwojowy. Do firmy zaczęli zgłaszać się partnerzy proponujący wprowadzenie firmy na rynki zagraniczne. Eksport produktów firmy jest ciągle stosunkowo niewielki i stanowi zaledwie ok. 5% przychodów firmy, jednak działalność na eksport została w pełni wygenerowana dzięki realizacji projektów.

Przykład ML System pokazuje, że komplementarność wsparcia otrzymanego na różne projekty, umożliwiła rozpoczęcie działalności badawczej, która doprowadziła do tego, że firma zaistniała na rynku zagranicznym, a w efekcie znacznie przyczyniła się do jej rozwoju.

Jak stwierdzono, bez wsparcia ze strony programów skierowanych do przedsiębiorstw innowacyjnych, firma ML System nie byłaby w stanie zrealizować tych wszystkich działań w obszarze B+R, które stały się możliwe dzięki uzyskanemu wsparciu. Z pewnością firma rozwijałaby się w tym samym kierunku, jednak czyniłaby to znacznie wolniej, a zrealizowane w ramach projektów prace badawcze nie zostałyby zrealizowane w tym zakresie i w tym czasie.

Źródło: Opracowanie własne WiseEuropa

PODSUMOWANIE

Beneficjenci polityki spójności ocenili interwencję pozytywnie zarówno pod względem występowania efektów synergii jak i komplementarności. Wyjątkiem był tutaj Program Operacyjny Kapitał Ludzki, który zebrał zdecydowanie gorsze noty od pozostałych programów. Ogółem odsetek firm, które odczuły efekty synergii wynosił 77%, a firm, które zauważyły komplementarność polityki spójności – 83%. Jednakże, wnioski wyciągnięte na podstawie rozmów z przedstawicielami administracji publicznej oraz na podstawie przeprowadzonej analizy kontrfaktycznej wskazują na pewne ułomności zaistniałe zarówno w sferze synergii jak i komplementarności. Analiza kontrfaktyczna wykazała wręcz, że tendencje do wzajemnego pokrywania się efektów działań realizowanych w ramach polityki spójności występują dla większości analizowanych wskaźników. Rozbieżności w ocenie synergii i komplementarności wynikają z innej perspektywy oceniającego. Przedsiębiorcy, którzy dobrze zapoznali się z ofertą wsparcia, dobierali i realizowali takie działania, które z ich perspektywy były komplementarne i pozwoliły im na realizację zamierzonej strategii. Analiza kontrfaktyczna i wywiady z administracją pozwalają na uchwycenie zagadnienia z szerszej perspektywy – z perspektywy ogólnogospodarczej, a nie z punktu widzenia pojedynczych firm. I właśnie biorąc pod uwagę perspektywę makroekonomiczną zauważalne stają się defekty w obszarze synergii i komplementarności, a przede wszystkim brak koordynacji między poszczególnymi szczeblami (regionalnym i krajowym) skutkujący nakładaniem się interwencji z różnych programów.

2.9 SPÓJNOŚĆ ZEWNĘTRZNA INTERWENCJI UKIERUNKOWANYCH NA WZROST KONKURENCYJNOŚCI PRZEDSIĘBIORSTW I ROZWÓJ PRZEDSIĘBIORCZOŚCI

2.9.1 CZY I W JAKIM ZAKRESIE INTERWENCJE UKIERUNKOWANE NA WSPARCIE PRZEDSIĘBIORSTW I PRZEDSIĘBIORCZOŚCI BYŁY SPÓJNE I STANOWIŁY WKŁAD DO CELÓW NAJWAŻNIEJSZYCH KRAJOWYCH I UNIJNYCH STRATEGII I POLITYK PUBLICZNYCH

W ramach niniejszego zagadnienia dokonano oceny spójności oraz wkładu interwencji do realizacji celów następujących strategii i polityk publicznych:

- Strategii Europa 2020 ze szczególnym uwzględnieniem priorytetu Inteligentny Rozwój;
- Długookresowej i średniookresowej Strategii Rozwoju Kraju;
- Założeń Strategii na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju;
- Krajowego Programu Reform Europa 2020;
- Strategii innowacyjności i efektywności gospodarki „Dynamiczna Polska 2020”;
- Programu Rozwoju Przedsiębiorstw do 2020 r.;
- Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010-2020: Regiony, miasta, obszary wiejskie;
- Krajowych Inteligentnych Specjalizacji;
- Regionalnych Strategii Innowacji oraz regionalnych inteligentnych specjalizacji.

Europa 2020 jest dokumentem strategicznym dla rozwoju całej Unii Europejskiej, która bazuje na trzech wzajemnie ze sobą powiązanych priorytetach:

- rozwój inteligentny: rozwój gospodarki opartej na wiedzy i innowacji;
- rozwój zrównoważony: wspieranie gospodarki efektywniej korzystającej z zasobów, bardziej przyjaznej środowisku i bardziej konkurencyjnej;
- rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu: wspieranie gospodarki o wysokim poziomie zatrudnienia, zapewniającej spójność społeczną i terytorialną.

W ramach powyższych priorytetów wytyczono kilka nadrzędnych, wymiernych celów dotyczących zatrudnienia, wydatków na B+R, zrównoważonego wykorzystywania energii, edukacji i walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym. Oprócz wskaźników realizacji strategii na szczeblu ogólnoeuropejskim, państwa członkowskie zadeklarowały docelowe wartości wskaźników na poziomie krajowym.

Priorytet, który najbardziej bezpośrednio odnosi się do sektora przedsiębiorstw to inteligentny rozwój opierający się na efektywniejszych inwestycjach w edukację, badania naukowe i innowacje. Głównym celem w ramach tego priorytetu jest zwiększenie wydatków na badania i rozwój z zamierzonym poziomem kształtującym się na poziomie 3% PKB Unii Europejskiej w 2020 roku. Polska zadeklarowała natomiast zwiększenie wydatków na B+R do poziomu 1,7% PKB w 2020 roku. Polityka spójności dobrze wpisuje się w Strategię Europa 2020, zwłaszcza Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka, gdzie duża część funduszy przeznaczona została na badania i rozwój. Większość celów szczegółowych dotyczących rozwoju przedsiębiorczości zawartych w POIG jest ściśle związana z 1. Priorytetem Strategii Europy 2002. Spójny jest z nim także cel szczegółowy zawarty w PO RPW: stymulowanie rozwoju konkurencyjnej gospodarki opartej na wiedzy.

Tabela 30. Spójność Strategii Europa 2020 i polityki spójności 2007 – 2013

Priorytet (Strategia Europa 2020)	Główne cele w ramach priorytetu (Strategia Europa 2020)	Spójne działania w ramach polityki spójności 2007-2013
Priorytet 1. Rozwój inteligentny: rozwój gospodarki opartej na wiedzy i innowacji	Zwiększenie wydatków na badania i rozwój (cel 2020 UE: 3% PKB UE) (cel 2020 PL: 1,7% PKB PL)	<p>Cel szczegółowy PO IG: Zwiększenie innowacyjności przedsiębiorstw</p> <p>Cel szczegółowy PO IG: Zwiększenie roli nauki w rozwoju gospodarczym</p> <p>Cel szczegółowy PO IG: Wzrost wykorzystania technologii informacyjnych i komunikacyjnych w gospodarce</p> <p>Cel szczegółowy PO RPW: Stymulowanie rozwoju konkurencyjnej gospodarki opartej na wiedzy</p> <p>Cel szczegółowy PO IG: Zwiększenie udziału innowacyjnych produktów polskiej gospodarki w rynku międzynarodowym</p>

Źródło: Opracowanie własne WiseEuropa

DŁUGOOKRESOWA STRATEGIA ROZWOJU KRAJU

Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju (DSRK) „Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności” określa trendy, wyzwania i scenariusze rozwoju społeczno- gospodarczego Polski i kierunki przestrzennego zagospodarowania kraju w perspektywie do 2030 roku. Założeniem strategii jest zbudowanie przewag konkurencyjnych, a głównym celem - poprawa jakości życia mieszkańców. Strategiczne obszary określone w strategii to:

- Konkurencyjność i innowacyjność gospodarki;
- Równoważenie potencjału rozwojowego regionów Polski;
- Efektywność i sprawność państwa.

W ramach każdego z obszarów priorytetowych sprecyzowane zostały kierunki interwencji i cele strategiczne. Obszarem, do którego najbardziej bezpośrednio odnoszą się analizowane działania polityki spójności jest konkurencyjność i innowacyjność gospodarki. Spójność strategicznych celów w ramach tego priorytetu i działań polityki spójności przedstawiona została w poniższej tabeli:

Tabela 31. Spójność Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju i polityki spójności 2007 – 2013

Obszar priorytetowy (DSRK)	Strategiczne cele w obszarze priorytetowym (DSRK)	Spójne działania w ramach polityki spójności 2007-2013
Konkurencyjność i innowacyjność gospodarki	Poprawa dostępności i jakości edukacji na wszystkich etapach oraz podniesienie konkurencyjności nauki	<p>Cel szczegółowy PO IG: Zwiększenie innowacyjności przedsiębiorstw</p> <p>Cel szczegółowy PO RPW: Stymulowanie rozwoju konkurencyjnej gospodarki opartej na wiedzy</p> <p>Cel szczegółowy PO IG: Zwiększenie udziału innowacyjnych produktów polskiej gospodarki w rynku międzynarodowym</p> <p>Cel szczegółowy PO IG: Zwiększenie roli nauki w rozwoju gospodarczym</p> <p>Cel szczegółowy PO IG: Wzrost wykorzystania technologii informacyjnych i komunikacyjnych w gospodarce.</p> <p>Cel szczegółowy PO RPW: Stymulowanie rozwoju konkurencyjnej gospodarki opartej na wiedzy</p> <p>Cel szczegółowy PO IG: Tworzenie trwałych i lepszych miejsc pracy</p> <p>Cel szczegółowy PO KL: Podniesienie poziomu aktywności zawodowej oraz zdolności do zatrudnienia osób bezrobotnych i biernych zawodowo</p> <p>Cel szczegółowy PO KL: Poprawa zdolności adaptacyjnych pracowników i przedsiębiorstw do zmian zachodzących w gospodarce</p>
	Wzrost wydajności i konkurencyjności gospodarki	
	Stworzenie Polski Cyfrowej	
	Rozwój kapitału ludzkiego poprzez wzrost zatrudnienia	

Źródło: Opracowanie własne WiseEuropa

STRATEGIA ROZWOJU KRAJU (SRK) 2007-2015

Strategia Rozwoju Kraju 2007-2015 jest średniookresowym dokumentem nakreślającym ramy społeczno-gospodarczego rozwoju kraju. Stanowi odniesienie dla innych strategii i programów przygotowywanych zarówno na poziomie regionalnym jak i krajowym. Cel główny strategii sformułowany został jako „podniesienie poziomu życia i jakości życia mieszkańców Polski: poszczególnych obywateli i rodzin”. W ramach celu głównego wyróżniono 6 priorytetów określających najważniejsze kierunki i główne działania, które powinny być zrealizowane w celu jego osiągnięcia. Część z nich w sposób bezpośredni lub pośredni dotyczy sektora przedsiębiorstw. Wybrane z SRK priorytety oraz spójne do nich działania realizowane w ramach polityki spójności zaprezentowano w poniższej tabeli:

Tabela 32. Spójność SRK 2007 – 2015 i polityki spójności 2007 – 2013

Priorytet (SRK 2007-2015)	Wybrane kierunki działań w ramach priorytetu (SRK 2007-2015)	Spójne działania w ramach polityki spójności 2007-2013
Priorytet 1. Wzrost konkurencyjności i innowacyjności gospodarki	Rozwój przedsiębiorczości	<p>Cel szczegółowy PO IG: Zwiększenie innowacyjności przedsiębiorstw</p> <p>Cel szczegółowy PO IG: Zwiększenie udziału innowacyjnych produktów polskiej gospodarki w rynku międzynarodowym</p> <p>Cel szczegółowy PO IG: Zwiększenie roli nauki w rozwoju gospodarczym</p> <p>Cel szczegółowy PO IG: Wzrost wykorzystania technologii informacyjnych i komunikacyjnych w gospodarce.</p> <p>Cel szczegółowy PO RPW: Stymulowanie rozwoju konkurencyjnej gospodarki opartej na wiedzy</p>
	Zwiększanie dostępu do zewnętrznego finansowania inwestycji	
	Ochrona konkurencji	
	Eksport i współpraca z zagranicą	
	Rozwój sektora usług	
	Podniesienie poziomu technologicznego gospodarki przez wzrost nakładów na B+R i innowacji	
Priorytet 2. Wzrost zatrudnienia i podniesienie jego jakości	Tworzenie warunków sprzyjających przedsiębiorczości i zmniejszanie obciążeń pracodawców	<p>Cel szczegółowy PO IG: Tworzenie trwałych i lepszych miejsc pracy</p> <p>Cel szczegółowy PO KL: Podniesienie poziomu aktywności zawodowej oraz zdolności do zatrudnienia osób bezrobotnych i biernych zawodowo</p> <p>Cel szczegółowy PO KL: Poprawa zdolności adaptacyjnych pracowników i przedsiębiorstw do zmian zachodzących w gospodarce</p>
	Upowszechnienie elastycznych form zatrudnienia oraz wzrost mobilności zasobów pracy	
	Inicjatywy na rzecz równości szans na rynku pracy	
Priorytet 6. Rozwój regionalny i podniesienie spójności terytorialnej	Podniesienie konkurencyjności polskich regionów	<p>Cel szczegółowy PO IG: Zwiększenie innowacyjności przedsiębiorstw</p> <p>Cel szczegółowy PO KL: Wzrost spójności terytorialnej</p> <p>Cel szczegółowy PO RPW: Stymulowanie rozwoju konkurencyjnej gospodarki opartej na wiedzy</p>

Źródło: Opracowanie własne WiseEuropa

STRATEGIA NA RZECZ ODPOWIEDZIALNEGO ROZWOJU

Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, zaakceptowana przez Radę Ministrów w lutym 2017 roku, określa wizję rozwoju kraju w wymiarze gospodarczym, społecznym i przestrzennym w perspektywie roku 2020 i 2030. Dokument identyfikuje pułapki rozwojowe stojące przed polską gospodarką i w odpowiedzi na te wyzwania proponuje działania skoncentrowane wokół 5 filarów rozwojowych:

- Reindustrializacja;
- Rozwój innowacyjnych firm;
- Kapitał dla rozwoju;
- Ekspansja zagraniczna;
- Rozwój społeczny i regionalny.

Cel nadrzędny SOR-u określony został jako: „tworzenie warunków dla wzrostu dochodów mieszkańców Polski przy jednoczesnym wzroście spójności w wymiarze społecznym, ekonomicznym i terytorialnym”, a najważniejszy zakładany rezultat to zwiększenie dochodów rozporządzalnych brutto mieszkańców Polski (do 80% w stosunku do średniej UE na mieszkańca w PPS). Zgodnie z zapisem w Strategii sektor przedsiębiorstw odgrywa kluczową rolę w procesie wzrostu gospodarczego, jego rozwój leży u podstaw SOR prowadząc do wzrostu produkcji i eksportu, wzrostu PKB i finalnie - wzrostu dochodów ludności. Działania polityki spójności 2007- 2013 nastawione na rozwój innowacyjności i konkurencyjności przedsiębiorstw wpisują się bezpośrednio i pośrednio we wszystkie sformułowane w SOR filary rozwojowe i są spójne z jej głównym zamierzonym efektem tj. zbudowaniem silnej gospodarki narodowej. Fundusze skierowane do przedsiębiorców budują podstawy niezbędne zwłaszcza dla I celu szczegółowego zawartego w Strategii – „Trwały wzrost gospodarczy oparty na dotychczasowych i nowych przewagach”.

Tabela 33. Spójność Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju i polityki spójności 2007 – 2013

Cel szczegółowy (SOR)	Główne obszary działań (SOR)	Spójne działania w ramach polityki spójności 2007-2013
Cel szczegółowy I: Trwały wzrost gospodarczy oparty na dotychczasowych i nowych przewagach	Reindustrializacja	Cel szczegółowy PO IG: Zwiększenie innowacyjności przedsiębiorstw Cel szczegółowy PO IG: Zwiększenie udziału innowacyjnych produktów polskiej gospodarki w rynku międzynarodowym Cel szczegółowy PO RPW: Stymulowanie rozwoju konkurencyjnej gospodarki opartej na wiedzy
	Rozwój innowacyjnych firm	
	Małe i średnie przedsiębiorstwa	
	Kapitał dla rozwoju	
	Ekspansja zagraniczna polskich przedsiębiorców	
Cel szczegółowy II: Rozwój społecznie i terytorialnie wrażliwy	Spójność społeczna	Cel szczegółowy PO KL: zmniejszenie obszarów wykluczenia społecznego Cel szczegółowy PO KL: wzrost spójności terytorialnej Cel szczegółowy PO RPW: rozwój wybranych funkcji metropolitalnych miast wojewódzkich Cel szczegółowy PO RPW: zwiększenie roli zrównoważonej turystyki w gospodarczym rozwoju makroregionu
	Rozwój zrównoważony terytorialnie (w tym obszary wiejskie)	

Źródło: Opracowanie własne WiseEuropa

KRAJOWY PROGRAM REFORM EUROPA 2020

Krajowy Program Reform (KPR) jest głównym narzędziem realizacji unijnej strategii gospodarczej Europa 2020 na poziomie państw członkowskich. KPR są co roku aktualizowane i przedstawiają między innymi krajowe ambicje i postępy w zakresie realizacji pięciu wiodących celów strategii Europa 2020. KPR dla Polski skupia się na trzech obszarach priorytetowych:

- Infrastruktura dla wzrostu zrównoważonego (odrabianie zaległości);
- Innowacyjność dla wzrostu inteligentnego (budowa nowych przewag);
- Aktywność dla wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu (budowa nowych przewag).

Strategia Europa 2020 w ramach swoich trzech obszarów priorytetowych wyznacza cele na poziomie europejskim, natomiast w KPR przyjęte zostały krajowe odpowiedniki tych celów idące w parze z wyżej wymienionymi priorytetami. Celami najsilniej związanymi z sektorem przedsiębiorstw jest wzrost inwestycji w obszar B+R oraz wzrost zatrudnienia.

Tabela 34. Spójność Krajowych Program Reform Europa 2020 i polityki spójności 2007 – 2013

Cel krajowy (KPR)	Spójne działania w ramach polityki spójności 2007-2013
<p>Poziom nakładów na badania i rozwój (B+R) w wysokości 1,7% PKB;</p>	<p>Cel szczegółowy PO IG: Zwiększenie innowacyjności przedsiębiorstw</p> <p>Cel szczegółowy PO IG: Zwiększenie roli nauki w rozwoju gospodarczym</p> <p>Cel szczegółowy PO IG: Wzrost wykorzystania technologii informacyjnych i komunikacyjnych w gospodarce</p> <p>Cel szczegółowy PO RPW: Stymulowanie rozwoju konkurencyjnej gospodarki opartej na wiedzy</p> <p>Cel szczegółowy PO IG: Zwiększenie udziału innowacyjnych produktów polskiej gospodarki w rynku międzynarodowym</p>
<p>Wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 20-64 lat na poziomie 71%</p>	<p>Cel szczegółowy PO IG: Tworzenie trwałych i lepszych miejsc pracy</p> <p>Cel szczegółowy PO KL: Podniesienie poziomu aktywności zawodowej oraz zdolności do zatrudnienia osób bezrobotnych i biernych zawodowo</p> <p>Cel szczegółowy PO KL: Poprawa zdolności adaptacyjnych pracowników i przedsiębiorstw do zmian zachodzących w gospodarce</p>

Źródło: Opracowanie własne WiseEuropa

STRATEGIA INNOWACYJNOŚCI I EFEKTYWNOŚCI GOSPODARKI „DYNAMICZNA POLSKA 2020”

Strategii Innowacyjności i Efektywności Gospodarki „Dynamiczna Polska 2020” wpisuje się w priorytet strategii Europa 2020, którym jest inteligentny i zrównoważony rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu. Działania ujęte w Strategii „Dynamiczna Polska 2020” przyczyniają się bezpośrednio do realizacji celów strategii Europy 2020.

Głównym celem strategii jest wysoce konkurencyjna gospodarka oparta na wiedzy i współpracy, której efektem jest podniesienie poziomu życia obywateli. Szczególny nacisk położony został na konkurencyjność gospodarki, która jest wynikiem jej innowacyjności i efektywności. Kierunki działań strategii podporządkowane zostały realizacji czterech celów szczegółowych:

- Dostosowanie otoczenia regulacyjnego i finansowego do potrzeb działalności innowacyjnej;
- Stymulowanie innowacyjności poprzez wzrost efektywności wiedzy i pracy;
- Wzrost efektywności wykorzystania zasobów naturalnych i surowców;
- Wzrost umiędzynarodowienia polskiej gospodarki.

PROGRAM ROZWOJU PRZEDSIĘBIORSTW DO 2020 ROKU

Program Rozwoju Przedsiębiorstw (PRP) jest programem wykonawczym towarzyszącym Strategii Innowacyjności i Efektywności Gospodarki „Dynamiczna Polska 2020.” PRP koncentruje się na wsparciu przedsiębiorstw ze szczególnym uwzględnieniem wsparcia w obszarze innowacyjności. Cel główny PRP został sformułowany jako: „osiągnięcie wysokiego i zrównoważonego wzrostu produktywności w sektorze przedsiębiorstw, prowadzącego do zwiększenia ich konkurencyjności, również w wymiarze międzynarodowym”. Cele przyjęte w programie są tożsame z tymi, zawartymi w strategii „Dynamiczna Polska 2020”.

Tabela 35. Spójność Strategii Dynamiczna Polska 2020, PRP i polityki spójności 2007 – 2013

Cel szczegółowy (Dynamiczna Polska 2020)	Wybrane kierunki działań w ramach celu (Dynamiczna Polska 2020)	Spójne działania w ramach polityki spójności 2007-2013
1. Dostosowanie otoczenia regulacyjnego i finansowego do potrzeb działalności innowacyjnej	Koncentracja wydatków publicznych na działaniach prorozwojowych i innowacyjnych	Cel szczegółowy PO IG: Zwiększenie innowacyjności przedsiębiorstw Cel szczegółowy PO RPW: Stymulowanie rozwoju konkurencyjnej gospodarki opartej na wiedzy
	Ułatwienie przedsiębiorstwom dostępu do kapitału we wszystkich fazach ich rozwoju, ze szczególnym uwzględnieniem kapitału wysokiego ryzyka i sektora MŚP	
2. Stymulowanie innowacyjności poprzez wzrost efektywności wiedzy i pracy	Podniesienie poziomu i efektywności nauki w Polsce, wzmocnienie powiązań z gospodarką oraz wzrost jej międzynarodowej konkurencyjności	Cel szczegółowy PO IG: Zwiększenie innowacyjności przedsiębiorstw Cel szczegółowy PO IG: Wzrost wykorzystania technologii informacyjnych i komunikacyjnych w gospodarce. Cel szczegółowy PO IG: Zwiększenie roli nauki w rozwoju gospodarczym Cel szczegółowy PO RPW: Stymulowanie rozwoju konkurencyjnej gospodarki opartej na wiedzy Cel szczegółowy PO KL: Poprawa zdolności adaptacyjnych pracowników i przedsiębiorstw do zmian zachodzących w gospodarce
	Wspieranie współpracy w tworzeniu i wdrażaniu innowacji	
	Wspieranie rozwoju kadr dla innowacyjnej i efektywnej gospodarki	
	Stworzenie wysokiej jakości infrastruktury informacyjno-komunikacyjnej i rozwój gospodarki elektronicznej	
3. Wzrost umiędzynarodowienia polskiej gospodarki	Wspieranie polskiego eksportu oraz polskich inwestycji za granicą	Cel szczegółowy PO IG: Zwiększenie udziału innowacyjnych produktów polskiej gospodarki w rynku międzynarodowym
	Wspieranie napływu innowacyjnych oraz odpowiedzialnych inwestycji, w tym inwestycji zagranicznych	

Źródło: Opracowanie własne WiseEuropa

KRAJOWA STRATEGIA ROZWOJU REGIONALNEGO 2010-2020: REGIONY, MIASTA, OBSZARY WIEJSKIE

Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020: Regiony, Miasta, Obszary wiejskie (KSRR) stanowi wizję rozwoju regionów Polski do 2020 roku, określając najważniejsze cele polityki regionalnej państwa. KSRR jest jedną ze strategii zintegrowanych ze Strategią Rozwoju Kraju 2020. Nadrzędnym założeniem KSRR jest wykorzystanie specyficznych atutów każdego obszaru Polski do osiągnięcia celów rozwoju kraju tj. wzrostu, zatrudnienia i spójności KSRR określa trzy cele szczegółowe:

- Wzrost konkurencyjności regionów;
- Niwelowanie różnic w rozwoju poszczególnych obszarów kraju;
- Sprawne zarządzanie polityką rozwoju.

Celem, który jest bezpośrednio powiązany z działaniami polityki spójności nakierowanymi na rozwój przedsiębiorczości i przedsiębiorstw jest wzrost konkurencyjności regionów. Jednakże, w KSRR większy nacisk położony został na kształtowanie nowego modelu polityki regionalnej, a nie na wyznaczenie celów związanych z konkurencyjnością i innowacyjnością przedsiębiorstw, dlatego też nie można bezpośrednio oceniać spójności tych interwencji.

KRAJOWE I REGIONALNE INTELIGENTNE SPECJALIZACJE

Krajowe Inteligentne Specjalizacje (KIS) to zbiór branż ukierunkowanych na podnoszenie innowacyjności polskiej gospodarki, a dzięki temu zwiększenie jej konkurencyjności na arenie międzynarodowej. Inteligentne specjalizacje określone są zarówno na poziomie krajowym jak i regionalnym, a projekty z nimi zgodne mają większe szanse na dofinansowania z funduszy unijnych.

KIS wskazują na specjalistyczne branże, często wymagające współpracy z sektorem naukowym, których rozwój może przyczynić się do zwiększania innowacyjności polskiej gospodarki. Są więc one spójne, z tymi działaniami polityki spójności, które są dedykowane zwiększeniu innowacyjności.

Tabela 36. Spójność Strategii Dynamiczna Polska 2020, PRP i polityki spójności 2007 – 2013

Cel (KIS)	Spójne działania w ramach polityki spójności 2007-2013
Tworzenie innowacyjnych rozwiązań społeczno-gospodarczych, zwiększenie wartości dodanej gospodarki oraz podniesienie jej konkurencyjności na arenie międzynarodowej.	Cel szczegółowy PO IG: Zwiększenie innowacyjności przedsiębiorstw Cel szczegółowy PO IG: Zwiększenie udziału innowacyjnych produktów polskiej gospodarki w rynku międzynarodowym Cel szczegółowy PO IG: Zwiększenie roli nauki w rozwoju gospodarczym Cel szczegółowy PO IG: Wzrost wykorzystania technologii informacyjnych i komunikacyjnych w gospodarce. Cel szczegółowy PO RPW: Stymulowanie rozwoju konkurencyjnej gospodarki opartej na wiedzy

Źródło: Opracowanie własne WiseEuropa

PODSUMOWANIE

Ze względu na trudności metodologiczne nie jest możliwe dokładne oszacowanie ilościowe wkładu polityki spójności w realizację wspomnianych w niniejszym rozdziale strategii i polityk rozwojowych. Każda z nich bowiem z założenia mierzona jest za pomocą nieco innych wskaźników, a więc bezpośrednie ich porównanie byłoby błędem. Trzeba również wziąć pod uwagę fakt, że inicjatywy podjęte w ramach polityki spójności są zbieżne z postulatami zawartymi w wielu dokumentach strategicznych, nie można więc ocenić w jakim stopniu polityka spójności przyczyniła się do realizacji konkretnej strategii. Niemniej, zasadnicze efekty działań realizowanych z wykorzystaniem unijnych funduszy EFRR i EFS przedstawione w niniejszym raporcie pokrywają się z założeniami kluczowych polityk rozwojowych.

Przedstawione powyżej krajowe i unijne strategie rozwoju są ze sobą powiązane, z założeniami wzajemnie spójne i nakreślają bardzo zbliżone priorytety rozwojowe i zdefiniowane wyzwania. Nadrzędnym celem sformułowanym w większości tych dokumentów jest podniesienie jakości życia mieszkańców, osiągnięte dzięki stopniowemu zwiększaniu konkurencyjności gospodarki. Konkurencyjność polskiej gospodarki jest zaś możliwa dzięki wzmożonym inwestycjom w innowacyjność, wzmocnieniu sektora B+R czy stymulowaniu współpracy sektora naukowego z biznesem. Przestrzenią do efektywnego rozwoju innowacji są przedsiębiorstwa, których rola wielokrotnie została podkreślona w powyższych strategiach. Działania w ramach polityki spójności 2007-2013 ukierunkowane na rozwój konkurencyjności i innowacyjności przedsiębiorstw są więc w kluczowym wymiarze spójne z najważniejszymi krajowymi i unijnymi strategiami rozwojowymi. Realizacja celów szczegółowych zawartych w PO IG, PO KL i PO RPW kontrybuuje w osiągnięciu głównego celu tychże dokumentów tj. podniesienia poziomu i jakości życia mieszkańców Polski, poprzez wzmocnienie konkurencyjności przedsiębiorstw.

2.10 OCENA PORÓWNAWCZA UŻYTECZNOŚCI, SKUTECZNOŚCI I EFEKTYWNOŚCI WSPARCIA DOTACYJNEGO I WSPARCIA Z UŻYCIEM INSTRUMENTÓW FINANSOWYCH

2.10.1 ZWROTNE I BEZZWROTNE FORMY WSPARCIA UNIJNEGO W PERSPEKTYWIE 2007-2013

Mikro, małe i średnie przedsiębiorstwa borykają się z problemem utrudnionego dostępu do kapitału zewnętrznego. Narzucone wysokie oprocentowanie, wymóg posiadania historii kredytowej i odpowiedniego zabezpieczenia sprawiają, że sektor MŚP często nie może korzystać z ofert komercyjnych instytucji finansowych. Polityka spójności 2007 – 2013 i działające w jej ramach programy operacyjne oferowały przedsiębiorcom różnorakie wsparcie mające na celu finansowanie inwestycji rozwojowych. Ze względu na mechanizm działania można je podzielić na formy zwrotne i bezzwrotne.

Pomoc bezzwrotna przybiera formę tradycyjnej dotacji finansowanej ze środków unijnych. Jest to bezzwrotny, bezpośredni przepływ środków pieniężnych z budżetu państwa, jednostek samorządu terytorialnego bądź innych podmiotów publicznych do beneficjenta. Uzyskane środki pozostają u beneficjenta bez konieczności zwrotu.

Pomoc zwrotna (instrumenty inżynierii finansowej, instrumenty finansowe) jest natomiast alternatywą dla dotacji, różniącą się od niej tym, że beneficjent po upływie określonego czasu zobligowany jest do zwrotu funduszy unijnych, które trafiają potem do innych podmiotów potrzebujących wsparcia. Jest to tzw. efekt rolowania tj. wielokrotnego wykorzystania zainwestowanych środków w celu ich namnożenia. Do instrumentów zwrotnych należą m.in. pożyczki, mikropożyczki, poręczenia, gwarancje kredytowe, rozdysponowane przez tzw. pośredników finansowych (banki, fundusze pożyczkowe i poręczeniowe, fundusze *venture capital*). Ideą instrumentów finansowych jest ułatwienie dostępu do usług finansowych, oferowanych na korzystniejszych warunkach, przedsiębiorstwom (z naciskiem na sektor MŚP) oraz jednostkom samorządu terytorialnego.

Instrumenty finansowe, będące jednym z narzędzi realizacji polityki spójności, oferowane były w ramach następujących programów: Innowacyjna Gospodarka, Rozwój Polski Wschodniej, Kapitał Ludzki i 16 Regionalnych Programów Operacyjnych. Poniższa tabela (Tabela 37.) przedstawia formy wsparcia zwrotnego oraz bezzwrotnego które były wykorzystywane w okresie 2007-2013 w ramach poszczególnych programów operacyjnych.

Tabela 37. Instrumenty zwrotne i bezzwrotne oferowane w poszczególnych programach operacyjnych w perspektywie 2007-2013

Program:	Instrumenty zwrotne:	Dodatkowe informacje dotyczące instrumentów zwrotnych:	Instrumenty bezzwrotne:
RPO	Pożyczki, kredyty, poręczenia w ramach inicjatywy JEREMIE	Województwa biorące udział w inicjatywie: dolnośląskie, kujawsko-pomorskie, łódzkie, pomorskie, mazowieckie, wielkopolskie i zachodniopomorskie	Dotacje na cel: tworzenie warunków dla wzrostu gospodarczego i zatrudnienia
	Pożyczki, gwarancje w ramach inicjatywy JESSICA	Województwa biorące udział w inicjatywie: wielkopolskie zachodniopomorskie, śląskie, pomorskie i mazowieckie.	
	Pożyczki i gwarancje bez udziału Funduszu Powierniczego		
PO IG	Kredyt technologiczny		Dotacje na cel: wspieranie działań, które w sposób bezpośredni lub pośredni przyczyniają się do powstawania i rozwoju innowacyjnych przedsiębiorstw
	Instrumenty kapitałowe	Beneficjent: Krajowy Fundusz Kapitałowy (Bank Gospodarstwa Krajowego)	
PO RPW	Poręczenia, gwarancje	Instytucja pośrednicząca: Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości Beneficjent: Bank Gospodarstwa Krajowego	
PO KL	Pożyczki dla osób fizycznych na rozpoczęcie działalności gospodarczej	Pożyczkobiorca: osoba fizyczna, nie posiadająca zarejestrowanej działalności gospodarczej Maksymalna wartość pożyczki: 50 000 PLN Maksymalny okres spłaty: 60 m-cy Zakładana liczba pożyczek: 2500	Dotacje na cel: wsparcie oraz promocja przedsiębiorczości i samozatrudnienia
	Pożyczki dla podmiotów ekonomii społecznej	Zakładana liczba podmiotów, które uzyskają wsparcie: 250 Maksymalna wartość pożyczki: 100 000 PLN Maksymalne oprocentowanie: 0,5 stopy redyskonta weksli (z możliwością obniżenia do 0,25) Maksymalny okres spłaty: 60 m-cy	

Źródło: Opracowanie własne WiseEuropa na podstawie: www.funduszeuropejskie.2007-2013.gov.pl

Pożyczki na preferencyjnych warunkach kierowane były głównie do pomiotów nie mających zdolności kredytowej, a więc nie mogących korzystać z pomocy podmiotów komercyjnych. Polegały one na finansowaniu przedsiębiorstwa z koniecznością zwrotu pożyczonych środków wraz z oprocentowaniem, które jednakże było niższe niż w bankach komercyjnych. Pożyczki takie zapewniają więc korzystniejsze warunki finansowania przedsiębiorstw niż instytucje komercyjne oraz zapewniają większą elastyczność i łatwiejszy dostęp do środków. W 2013 roku działało ponad 70 funduszy pożyczkowych korzystających ze wsparcia unijnego, aktywnych regionalnie jak i ponadregionalnie oferujących wsparcie dla mikroprzedsiębiorców. Były to przeważnie małe fundusze, oferujące ograniczoną ofertę produktową. Były one dobrze oceniane przez przedsiębiorców jako instytucje przyjazne biznesowi, oferujące niskie oprocentowanie oraz wymagające ograniczonych do minimum procedur biurokratycznych (PAG Uniconsult, Taylor Economics, 2013).

Gwarancje i poręczenia nie są instrumentami w bezpośredni sposób finansującymi podmioty gospodarcze, ale umożliwiały pozyskanie finansowania z innych źródeł. W razie braku spłaty kredytu lub pożyczki przez przedsiębiorstwo, poręczyciel jest zobligowany do uregulowania zobowiązania. Maksymalny poziom poręczenia w perspektywie 2007 – 2013 to 80% wartości przyznanego kredytu.

Pożyczki i poręczenia musiały być przeznaczone na finansowanie działalności gospodarczej w zakresie jej budowy, rozbudowy lub rozszerzenia np. wdrażania nowych rozwiązań technologicznych, informatyzację, tworzenie nowych, trwałych miejsc pracy czy unowocześnianie składników majątku trwałego. W 2013 występowało około 50 funduszy poręczeniowych korzystających ze wsparcia publicznego. Poręczały one głównie kredyty obrotowe oraz były instytucjami wyspecjalizowanymi – skupiającymi się tylko lub głównie na działalności poręczeniowej (PAG Uniconsult, Taylor Economics, 2013).

Kapitałowe instrumenty zwrotne (typu *venture capital* i *seed capital*) przeznaczone są dla przedsięwzięć o podwyższonym ryzyku tj. najczęściej przedsiębiorstw młodych zajmujących się działalnością innowacyjną. Inwestycje w innowacyjne przedsięwzięcia odbywają się w zamian na nabycie udziałów w spółce – fundusze partycypują więc zarówno w potencjalnych zyskach jak i stratach. Ten instrument oferowany był w ramach działania 3.2 (PO IG) – wspieranie funduszy kapitału podwyższonego ryzyka. Wsparcie w ramach tych instrumentów istotnie pomogło młodym przedsiębiorstwom w uzyskiwaniu finansowania kapitałowego – stało się ono tańsze.

W przypadku **pożyczki dla osób fizycznych na rozpoczęcie działalności gospodarczej** pożyczkobiorcą mogła być osoba fizyczna, która w okresie 12 miesięcy od dnia rekrutacji do projektu nie posiadała zarejestrowanej działalności gospodarczej. Miała ona obowiązek utrzymania działalności gospodarczej przez minimalny okres 12 miesięcy od dnia zawarcia umowy pożyczki. Pożyczki te udzielane były na preferencyjnych zasadach, z oprocentowaniem na poziomie niższym niż obowiązująca stopa referencyjna. Maksymalna wartość pożyczki to 50 000 zł na osobę udzielone na okres maksymalnie 60 miesięcy.

Najbardziej rozpoznawalną formą wsparcia zwrotnego w sektorze MŚP był **kredyt technologiczny** dostępny w ramach działania 4.3 Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka. Dzięki temu instrumentowi przedsiębiorcy mogli przeznaczyć część środków unijnych na spłatę zadłużenia w bankach komercyjnych. Konieczne przy tym było spełnienie pewnych warunków przez przedsiębiorstwo tj. posiadanie zdolności kredytowej i przeznaczenie unijnego wsparcia na zakup/wdrożenie nowej technologii umożliwiającej wytwarzanie nowych lub znacząco ulepszonych towarów, procesów albo usług. Z kredytu technologicznego korzystały głównie przedsiębiorstwa małe i mikro.

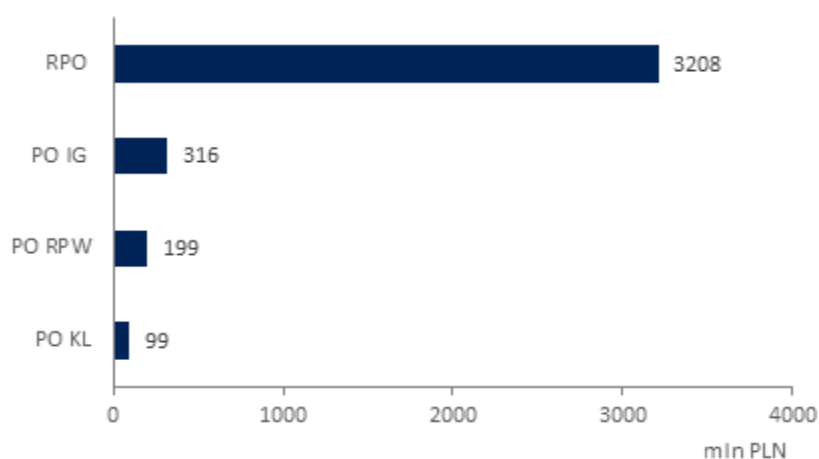
Instrumenty zwrotne w okresie 2007-2013 na poziomie regionalnych programów operacyjnych wdrażane były poprzez trzy mechanizmy:

- 1) Inicjatywa **JEREMIE** (ang. *Joint European Resources for Micro-to-Medium Enterprises*) miała na celu zwiększenie możliwości finansowania zewnętrznego dla pomiotów, które nie mają warunków, aby skorzystać ze wsparcia banków komercyjnych. Mechanizm oferował tanie i łatwo dostępne pożyczki i poręczenia na poziomie regionalnych programów operacyjnych. Inicjatywa nakierowana była głównie na kreowanie aktywności gospodarczej mikro, małych i średnich przedsiębiorstw znajdujących się w początkowej fazie działalności. Środki przekazane były do funduszu powierniczego zarządzanego przez specjalistę, a następnie transferowane do przedsiębiorstw z wykorzystaniem pośredników finansowych.
- 2) Inicjatywa **JESSICA** (ang. *Joint European Support for Sustainable Investment In City Areas*) wspierała zrównoważony rozwój obszarów miejskich i wdrażana była regionalnie za pośrednictwem regionalnych programów operacyjnych. W ramach mechanizmu JESSICA finansowane były projekty z dziedziny infrastruktury miejskiej, dziedzictwa kultury, poprawy wydajności energetycznej, rewitalizacji czy tworzenia lokali komercyjnych dla podmiotów z sektorów MŚP, IT, B+R. Założeniem inicjatywy było to, by realizowane projekty przynosiły korzyści społeczne (np. poprawa jakości życia mieszkańców) i generowały dochód umożliwiającą odzyskanie środków i ich ponowne wykorzystanie.
- 3) Wybór pośredników finansowych bezpośrednio przez Instytucję Zarządzającą lub Pośredniczącą, **bez udziału Funduszu Powierniczego**.

W perspektywie 2007-2013 znacznie częściej realizowaną formą wsparcia była pomoc bezzwrotna. W ramach instrumentów zwrotnych do przedsiębiorców trafiło mniej niż 2% całej kwoty przeznaczonej dla Polski²¹. Instrumenty inżynierii finansowej stanowiły jedynie uzupełnienie dla dominującego mechanizmu dotacyjnego. W kolejnych perspektywach finansowych zakładany jest jednak wzrost wykorzystania instrumentów zwrotnych - przewiduje się, że finansowanie z ich udziałem może stanowić 15% alokacji²². Trzeba również podkreślić, że z tych niecałych 2% nie wszystkie środki trafiły do przedsiębiorców, część alokacji bowiem przeznaczona była na inicjatywę JESSICA skierowaną głównie do miast i spółek komunalnych.

Rozpatrując instrumenty zwrotne, zdecydowana większość środków (ok. 84%) została wdrożona za poziomu regionalnych programów operacyjnych, z czego znaczącą część stanowiły środki rozdysponowane w ramach inicjatyw JEREMIE i JESSICA. Na drugim miejscu uplasował się Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka za pośrednictwem którego zostało udzielone wsparcie zwrotne wynoszące ok. 316 mln PLN. Mniejszym wykorzystaniem instrumentów zwrotnych charakteryzowały się dwa pozostałe programy operacyjne - Kapitał Ludzki i Rozwój Polski Wschodniej (Wykres 89).

Wykres 89. Dystrybucja środków w ramach wsparcia zwrotnego w podziale na programy operacyjne w perspektywie 2007-2013



Źródło: Opracowanie własne WiseEuropa na podstawie bazy SIMIK

²¹ Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (2013) Fundusze Europejskie w Polsce, *Biuletyn Informacyjny nr 31, wrzesień 2013*

²² Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (2013) Instrumenty finansowe w ramach perspektywy finansowej 2014- 2020, zakres i forma

W poniższej tabeli (Tabela 38.) zaprezentowano dofinansowanie w ramach poszczególnych działań dedykowanych wsparciu zwrotnemu w perspektywie 2007-2013. Łączna kwota wsparcia zwrotnego udzielonego w polityce spójności wyniosła ok. 3,8 mld PLN. Znaczna część działań realizujących formę wsparcia zwrotnego nakierowana była na rozwój instytucji otoczenia biznesu (IOB), które z założenia mają ułatwiać przedsiębiorcom dostęp do finansowania oraz oferować promocję i inkubację przedsiębiorczości, zwłaszcza firm innowacyjnych. To właśnie za pośrednictwem instytucji otoczenia biznesu rozdystrybuowanych zostało najwięcej środków przeznaczonych na finansowanie z wykorzystaniem instrumentów zwrotnych. Więcej informacji odnoszących się do IOB zawarte jest w kolejnym podrozdziale.

Tabela 38. Wsparcie zwrotne w ramach polityki spójności 2007-2013 w podziale na programy operacyjne z wyszczególnieniem działań

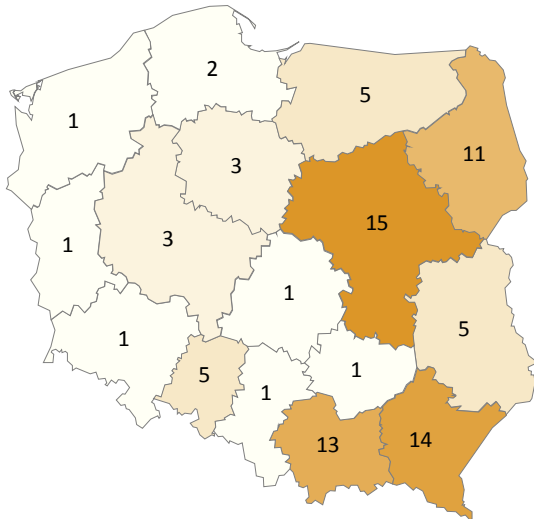
Program	Działanie	Dofinansowanie w ramach działania (w mln PLN)
Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka	3.2. Wspieranie funduszy kapitału podwyższonego ryzyka	315,95
Program Operacyjny Kapitał Ludzki	6.2. Wsparcie oraz promocja przedsiębiorczości i samozatrudnienia	99,10
Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej	1.2. Wsparcie powstawania i dokapitalizowanie instrumentów inżynierii finansowej	199,10
Regionalny Program Operacyjny Województwa Dolnośląskiego	1.3. Wsparcie odnawialnych instrumentów finansowych dla MŚP	405,73
Regionalny Program Operacyjny Województwa Kujawsko-Pomorskiego	5.1. Rozwój instytucji otoczenia biznesu	53,59
Regionalny Program Operacyjny Województwa Lubelskiego	2.1. Instrumenty pożyczkowe i poręczeniowe dla przedsiębiorstw	165,28
Regionalny Program Operacyjny Województwa Łódzkiego	3.4. Rozwój otoczenia biznesu	218,63
Regionalny Program Operacyjny Województwa Małopolskiego	2.1. Rozwój i podniesienie konkurencyjności przedsiębiorstw	167,69
Regionalny Program Operacyjny Województwa Mazowieckiego	1.4. Wzmocnienie instytucji otoczenia biznesu	66,44
Regionalny Program Operacyjny Województwa Opolskiego	1.2 Zapewnienie dostępu do finansowania przedsiębiorczości	105,00
Regionalny Program Operacyjny Województwa Podkarpackiego	1.1. Wsparcie kapitałowe przedsiębiorczości	126,11
Regionalny Program Operacyjny Województwa Podlaskiego	1.3 Wsparcie instytucji otoczenia biznesu	161,92
Regionalny Program Operacyjny Województwa Pomorskiego	1.3. Pozadotacyjne instrumenty finansowe dla MŚP	287,39
	3.3. Infrastruktura rozwoju miast – wsparcie pozadotacyjne	236,31
Regionalny Program Operacyjny Województwa Śląskiego	6.2. Rewitalizacja obszarów zdegradowanych	249,62
Regionalny Program Operacyjny Województwa Warmińsko-Mazurskiego	1.2. Wzrost potencjału instytucji otoczenia biznesu	127,40
Regionalny Program Operacyjny Województwa Wielkopolskiego na lata 2007 - 2013	1.3. Rozwój systemu finansowych instrumentów wsparcia przedsiębiorczości	501,30
	1.4. Wsparcie przedsięwzięć wynikających z Regionalną Strategią Innowacji	55,60
Regionalny Program Operacyjny Województwa Zachodniopomorskiego	1.3. Zaawansowane usługi wsparcia dla przedsiębiorstw	280,00
	Suma:	3 822,23

Źródło: Opracowanie własne WiseEuropa na podstawie bazy KSI SIMIK

Najwięcej projektów dotyczących wsparcia zwrotnego zawarto w województwie mazowieckim, podkarpackim, małopolskim i podlaskim, najmniej zaś w województwach zlokalizowanych w zachodnim pasie Polski (Mapa 9).

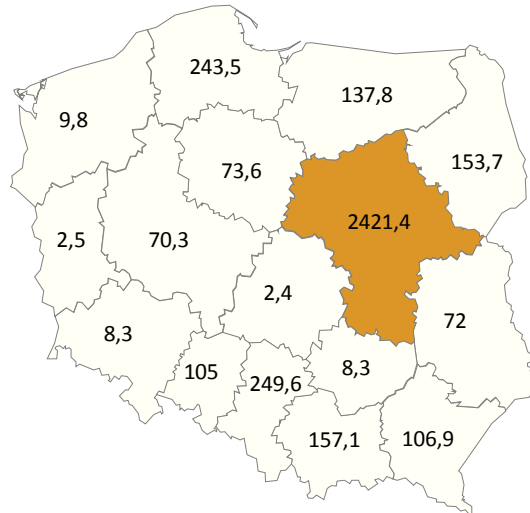
Województwo mazowieckie znacznie przewyższa inne rejony pod kątem wartości dofinansowania udzielonego w perspektywie 2007-2013 za pośrednictwem instrumentów zwrotnych. Kwota jaką rozdystrybuowano w województwie mazowieckim to prawie 2,5 mld PLN, podczas gdy w pozostałych województwach wartość ta waha się od 2,4 mln w woj. łódzkim do 249 mln w woj. śląskim (Mapa 10).

Mapa 9. Liczba projektów dotyczących wsparcia zwrotnego zrealizowanych w poszczególnych województwach



Źródło: Opracowanie własne WiseEuropa na podstawie bazy SIMIK

Mapa 10. Udzielone dofinansowanie w ramach wsparcia zwrotnego w podziale na województwa (w mln PLN)



Źródło: Opracowanie własne WiseEuropa na podstawie bazy SIMIK

2.10.2 ANALIZA PORÓWNAWCZA EFEKTYWNOŚCI DOTACJI I INSTRUMENTÓW FINANSOWYCH

W mechanizmie działania dotacji i instrumentów finansowych wyróżnić można trzy zasadnicze różnice, które wpływają na efektywność tychże form wsparcia zarówno z perspektywy przedsiębiorstwa jak i ogólnogospodarczej²³. Dotyczą one:

- 1) Zwrotności środków – w przypadku dotacji środki otrzymuje jeden beneficjent, w przypadku instrumentów finansowych raz otrzymane środki zwracane są do pośrednika finansowego, a następnie ponownie wykorzystane, dzięki czemu może nich skorzystać wiele podmiotów.
- 2) Efektu rolowania – efekt rolowania jest ściśle związany ze zwrotnością środków występującą w przypadku instrumentów finansowych. Rolowanie polega na wielokrotnym wykorzystaniu tych samych środków, czego efektem jest realne namnożenie otrzymanej pomocy unijnej.
- 3) Podmiotu aplikującego – w przypadku dotacji o pomoc aplikują przedsiębiorcy i samorządy, natomiast w przypadku instrumentów finansowych bezpośrednim beneficjentem są pośrednicy finansowi, którzy w kolejnym kroku dystrybuują środki do sektora MŚP i JST.

Z **perspektywy ogólnogospodarczej** instrumenty zwrotne uważane są za narzędzia bardziej efektywne w niwelowaniu luki kapitałowej z kilku powodów.

Po pierwsze dzięki wspomnianemu wyżej efektowi rolowania dają możliwość wielokrotnego wykorzystania zainwestowanych środków. Dzięki temu poszerza się grono potencjalnych beneficjentów, a środki finansowe dłużej krążą w systemie gospodarczym niż w przypadku jednorazowej dotacji.

Mechanizmy zwrotne mają na celu ułatwienie dostępu małych i średnich przedsiębiorstw do kapitału. Nowopowstałe bądź wysoce innowacyjne firmy mają utrudniony dostęp do finansowania zewnętrznego ze względu na wysokie ryzyko kredytowe i często nie mogą skorzystać z oferty banków komercyjnych. Formuła programów dotacyjnych również nie zawsze pozwala na udział nowych przedsiębiorstw znajdujących się w początkowej fazie rozwoju. Inżynieria finansowa umożliwia wypełnienie tej luki kapitałowej dzięki swojej elastyczności.

Ponadto wsparcie zwrotne wymusza efektywność ekonomiczną realizowanych przedsięwzięć – pożyczkobiorca zobowiązany jest oddać otrzymane w ramach wsparcia środki, a więc musi zapewnić rentowność inwestycji umożliwiającej spłatę zobowiązania. Dzięki temu inwestycje wspierane instrumentami finansowymi z założenia oparte są o rzetelny rachunek ekonomiczny. W przypadku wsparcia bezzwrotnego brak jest bezpośrednich bodźców skłaniających do wyboru najbardziej obiecujących pod względem komercyjnym projektów. Dotacje nie służą więc kreowaniu przedsiębiorczych postaw w przeciwieństwie do instrumentów inżynierii finansowej, wymuszających rozsądne planowanie inwestycji.

Z **perspektywy przedsiębiorstwa** jednak bardziej korzystne wydaje się być wsparcie bezzwrotne. Przedsiębiorcy są powściągliwi w korzystaniu z finansowania dłużnego i preferują wsparcie dotacyjne, gdyż wsparcie zwrotne jest dla nich bardziej kosztowne. Dotacja zapewnia im bezpośredni zastrzyk kapitału, którego nie muszą spłacać. Wiedza na temat dotacji jest także bardziej rozpowszechniona wśród przedsiębiorców aniżeli informacje dotyczące instrumentów zwrotnych. Dlatego też często przedsiębiorcy myślący o finansowaniu zewnętrznym, w pierwszej kolejności rozważają środki dotacyjne.

Przedsiębiorcy korzystający ze wsparcia bezzwrotnego ponoszą mniejsze ryzyko, nie muszą bowiem martwić się o spłatę zadłużenia i są również bardziej skłonni do inwestycji innowacyjnych, mogących mieć duży potencjał rozwojowy. Z jednej strony konieczność zwrotu otrzymanych środków zapobiega nieefektywnemu ich wykorzystaniu, z drugiej strony jednak przedsiębiorcy rzadziej podejmują przedsięwzięcia innowacyjne.

Zaletą inżynierii finansowej jest także elastyczność – wsparcie bezzwrotne często wymaga czasochłonnych procesów biurokratycznych, co zwłaszcza dla młodych, małych przedsiębiorstw jest czynnikiem zniechęcającym. Konieczność ujawniania szczegółowego opisu projektu i czasochłonność realizacji wsparcia w przypadku dotacji może być dyskryminujące dla projektów wysoce innowacyjnych, wymagających przewagi czasowej nad konkurencją. W przypadku przedsięwzięć o wysokim ryzyku inwestycyjnym bardziej efektywną formą wsparcia są instrumenty kapitałowe np. *venture capital*.

Mimo, że dotacje postrzegane są przez przedsiębiorców jako bardziej korzystne rozwiązanie, zauważają oni jednak konieczność zmiany proporcji udzielanych form wsparcia i zwiększenie udziału inżynierii finansowej kosztem mniejszego udziału form bezzwrotnych, co ograniczy nadmierną ingerencję w rynek.

²³https://www.funduszeuropejskie.2007-2013.gov.pl/if/sw/Documents/MRR_Publikacja_MIF.pdf

Analiza działania instrumentów finansowych była przedmiotem wielu ewaluacji i analiz na poziomie regionalnym w kontekście wdrażania nowej perspektywy finansowej 2014-2020. Poszczególne województwa podjęły próbę oszacowania skuteczności i efektywności tychże instrumentów działających w perspektywie 2007-2013 oraz starały się na tej podstawie sformułować rekomendacje dla bieżącego okresu finansowania (2014-2020). Poniżej przytoczono kluczowe wnioski wynikające z regionalnych analiz dotyczących instrumentów finansowych skierowanych do sektora przedsiębiorstw.

Dominującą grupą odbiorców produktów inżynierii finansowej były małe i mikro przedsiębiorstwa, odnotowano również duży udział firm znajdujących się we wczesnych fazach rozwojowych. Odsetek umów zawartych z mikroprzedsiębiorcami dotyczącymi pożyczek i poręczeń kształtuje się średnio na poziomie około 80%. Wśród końcowych odbiorców wsparcia znaczący jest udział osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą. Przedsiębiorcy przyznają, że inżynieria finansowa jest bardziej dostępna dla sektora MŚP niż formy wsparcia bezzwrotnego i uznają tę dostępność za jedną z kluczowych zalet wsparcia zwrotnego. Jest to pozytywne zjawisko, gdyż to właśnie małe i młode podmioty mają największy problem u uzyskaniem finansowania zewnętrznego na zasadach komercyjnych – oznacza to więc, że instrumenty zwrotne dobrze wpisują się w potrzeby przedsiębiorców i znacząco przyczyniają się do niwelowania luki finansowej.

Przedsiębiorcy korzystający ze wsparcia zwrotnego byli zadowoleni z jego efektów. Wśród pozytywnych zmian często wymieniano: wzrost zdolności do konkutowania z innymi firmami, poprawę płynności finansowej, wzrost potencjału do wprowadzania innowacyjnych rozwiązań, tworzenie nowych miejsc pracy, poszerzenie oferty. Najmniej znaczący wpływ wsparcia dotyczył rozszerzenia działalności firmy na nowe rynki, w szczególności zagraniczne. W zależności od województwa od 50 do 90% beneficjentów wskazuje, że dzięki wsparciu zwrotnemu poprawiła się ich konkurencyjność na rynku.

Przedsiębiorcy zgodnie przyznają, że z ich punktu widzenia korzystniejsze jest wsparcie zwrotne oferowane w ramach funduszy polityki spójności od oferty banków komercyjnych. Przykładowo badanie kontryfakcyjne przeprowadzone w województwie podkarpackim, gdzie grupą kontrolną byli przedsiębiorcy korzystający ze wsparcia komercyjnego, pokazało, że beneficjenci instrumentów finansowych zdecydowanie rzadziej deklarują spadek przychodów, spadek zysku, spadek zatrudnienia. Uzyskane wyniki wskazują na stabilizujący charakter wsparcia przy zastosowaniu instrumentów finansowych. Analogiczne badanie przeprowadzone w województwie warmińsko - mazurskim również pokazuje efektywność wsparcia inżynierii finansowej. Podmioty korzystające z pożyczek w ramach RPO cechowały się lepszymi wartościami wskaźników dotyczących innowacyjności, wzrostu zatrudnienia, wzrostu sprzedaży i zyskowności aniżeli podmioty korzystające z pomocy instytucji komercyjnych. Firmy korzystające z finansowania zewnętrznego, zarówno w postaci dotacji jak i instrumentów zwrotnych doświadczają silniejszego impulsu rozwojowego niż przedsiębiorstwa korzystające ze wsparcia na rynku bankowym.

Beneficjenci często mają problemy z terminową spłatą zobowiązania, ze względu na zbyt optymistyczne prognozy poczynione na etapie wnioskowania. Nowopowstałe przedsiębiorstwa, nieumiejące oszacować swoich możliwości finansowych, często rezygnują z korzystania z instrumentów zwrotnych i odkładają inwestycje finansowane później gromadzonymi środkami własnymi.

Wśród wad i niedoskonałości instrumentów finansowych najczęściej wskazywane są: długotrwałe, skomplikowane procedury związane z aplikowaniem i czas konieczny na dotarcie środków do ostatecznego beneficjenta (choć proces aplikowania o wsparcie z instrumentów zwrotnych oceniany jest korzystniej w porównaniu ze wsparciem bezzwrotnym), sprawozdawczość, ograniczenie możliwości finansowania potrzeb obrotowych firmy. Bariery okazała się niewystarczająca wiedza i rozpowszechnienie informacji wśród przedsiębiorców na temat inżynierii finansowej.

Warto pamiętać o tym, że instrumenty zwrotne również znacznie różnią się między sobą i nie można traktować ich wymiennie. Przykładowo, najlepszą metodą wsparcia innowacyjnych, obarczonych wysokim ryzykiem niepowodzenia start-upów pozostają fundusze *venture capital*, a dla osób będących w trudnej sytuacji na rynku pracy godne rozważenia byłyby mikropożyczki na rozpoczęcie działalności gospodarczej.

Na podstawie wywiadów jakościowych oraz raportu (PAG Uniconsult, Taylor Economics) można stwierdzić, że instrumenty inżynierii finansowej były dopasowane do potrzeb przedsiębiorstw i pozwoliły na zmniejszenie luki finansowej. Instrumenty inżynierii finansowej były więc użyteczne dla grupy docelowej (szerzej, w podziale na poszczególne instrumenty opisane zostało to w poprzednim podrozdziale). Warto w tym obszarze wspomnieć o problemach związanych z łączeniem finansowania w ramach instrumentów zwrotnych z pozostałymi rodzajami wsparcia unijnego. Była to kwestia związana z niejednoznacznym prawodawstwem Komisji Europejskiej, jednak istotna o tyle, gdyż wielu z beneficjentów w wyniku zrealizowania kilku projektów finansowanych z różnych

źródeł może w przyszłości zostać oskarżona o niezgodne z przepisami wykorzystanie środków. Rozwiązanie tego problemu istotnie wesprze rozwój instrumentów zwrotnych.

Generalnie wsparcie rozwiązało część problemów związanych z trudnościami przedsiębiorstw w uzyskaniu dofinansowania jednak występowało kilka istotnych kwestii, które ograniczały skuteczność wsparcia:

- Instrumenty zwrotne były mało znane przedsiębiorcom, znaczna część z nich nie była świadoma dostępnej oferty. Sytuacji nie poprawia znaczna różnorodność poszczególnych instytucji pośredniczących w przydzielaniu wsparcia zwrotnego – brakowało szeroko zakrojonych akcji promocyjnych oraz strony internetowej, na której byłyby umieszczone wszystkie bądź większość instytucji wraz z ich ofertą. Brakuje centralnej koordynacji w tym zakresie;
- Oferta instrumentów zwrotnych nie kanibalizowała się generalnie z ofertą instytucji komercyjnych jednakże występowała kanibalizacja między instrumentami zwrotnymi i dotacjami – brakowało koordynacji w planowaniu i uruchamianiu konkursów podczas wdrażania polityki spójności;
- Występowały problemy z oceną ryzyka oraz doborem przedsiębiorstw, które rzeczywiście doświadczały ograniczeń w uzyskaniu finansowania na rynku komercyjnym i wymagały wsparcia – w przypadku pożyczek zdarzały się przypadki, gdy otrzymywały je firmy, które byłyby w stanie otrzymać je na warunkach rynkowych;
- Skuteczność wsparcia ograniczał brak efektywnego systemu rozliczania się instytucji pośredniczących z udzielonego wsparcia. Limity finansowania kosztów zarządu IF powodowały, że pożyczki o niskiej wartości pieniężnej były dla danego pośrednika zdecydowanie mniej opłacalne niż pożyczki o wysokiej wartości na czym tracą potencjalni beneficjenci, gdyż oferta w tym zakresie jest mniejsza niż mogła być. Dodatkowo zarządzający funduszami pożyczkowymi sami ustalali wysokość opłat za pożyczki, czasami doprowadzając do sytuacji gdy ich oferta była porównywalna z ofertą komercyjną.

Pozytywnym aspektem było rozdzielenie instrumentów finansowych oferowanych na poziomie centralnym (np. *venture capital*) oraz regionalnym (np. pożyczki i poręczenia). Podział ten umożliwiał skuteczną działalność poszczególnych instytucji pośredniczących.

Określenie efektywności wsparcia pozostaje trudnym zadaniem. Głównym powodem, który ogranicza możliwości analizy w tym zakresie pozostaje brak danych na temat projektów, które zostały zrealizowane przy pomocy środków przekazanych instytucjom pośredniczącym. Publikowanie raportów bądź sprawozdań dotyczących realizowanego projektu przez IF pozostaje tylko gestem ich dobrej woli. Stąd też niemożliwe jest rzeczywiste ocenienie efektów wsparcia jak i monitorowania efektywności dysponowania środkami przez poszczególne podmioty. Problematyczną kwestią pozostaje również brak ostatecznego zdefiniowania dalszego wykorzystania środków po zakończeniu realizacji projektu. Nie rozwiązano tej kwestii aż do chwili obecnej. Zgodnie z obecnie obowiązującą ustawą o zasadach realizacji polityki spójności w latach 2014-2020²⁴ środki finansowe z projektów wykorzystujących instrumenty zwrotne są wykorzystywane ponownie, ale operacjonalizacja „ponownego wykorzystania” leży w gestii rządów województw. Środki zwrócone województwom mogą być przeznaczane na cele rozwojowe, które województwo może zdefiniować samodzielnie. Brakuje więc spójnego rozwiązania, które w jasny sposób stwierdzałoby jaki jest dalszy los tych środków. Efektywność kosztową wdrażania instrumentów zwrotnych można ocenić raczej pozytywnie.

Analiza efektu netto wykorzystująca dane zebrane w trakcie badania ankietowego przeprowadzona została w ramach realizacji badania (PAG Uniconsult, Taylor Economics, 2013). Dotyczyła ona efektywności wsparcia dla młodych spółek kapitałowych oraz udzielonych pożyczek i poręczeń. Spółki wsparte ze środków publicznych cechowały się większą wielkością (wysokość przychodów ze sprzedaży i aktywa) oraz odnotowywały niższy zysk niż spółki z grupy kontrolnej. Dodatkowo wsparte firmy okazały się być bardziej innowacyjnymi – więcej przeznaczają na B+R oraz charakteryzują się wyższymi wartościami niematerialnymi i prawnymi. Wyniki te świadczą o tym, że wsparcie korzystnie wpłynęło na rozwój tych spółek. Pożyczki i poręczenia doprowadziły do zwiększenia się poziomu zadłużenia. W przypadku pożyczek zaobserwowano zwiększenie nakładów inwestycyjnych, a w przypadku poręczeń wzrost zatrudnienia w porównaniu z przedsiębiorstwami z próby kontrolnej. Nie stwierdzono natomiast wzrostu przychodów. Część beneficjentów (podczas wywiadów IDI) wskazywała na przewagę instrumentów zwrotnych nad dotacjami. Zauważali oni, że procedury otrzymania wsparcia bezwrotnego są trudniejsze, a wynik niepewny. Respondenci przyznali również, że pożyczka jest większą, niż dotacja motywacją do rozwoju działalności firmy. Jako wada dotacji wskazana została nadmierna

²⁴ Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020

ingerencja w rynek, która prowadzi do tego, że przedsięwzięcia dotowane często nie są efektywne ekonomicznie.

Analiza przeprowadzona w województwie zachodniopomorskim wykazała, że dotacje dostarczają silniejszego impulsu rozwojowego niż wsparcie zwrotne. Beneficjenci dotacji wygenerowali większy niż przedsiębiorcy korzystający z inicjatywy JERMIE efekt brutto we wszystkich wskaźnikach konkurencyjności. Zjawisko to można jednak wytłumaczyć wyższym potencjałem wyjściowym podmiotów ubiegających się o dotację. Natomiast z porównania kosztu wygenerowania 1 miejsca pracy w przedsiębiorstwach korzystających z dotacji i firmach korzystających z inżynierii finansowej, wynika, że instrumenty zwrotne są bardziej efektywne w zakresie tworzenia miejsc pracy. Beneficjenci dotacji częściej wykazują wzrost potencjału innowacyjnego, nakładów na innowacje oraz ekspansji zagranicznej. Beneficjenci pożyczek natomiast największy wpływ wsparcia widzą w poprawie wyników finansowych firmy.

Tabela 39. Zalety dotacji i instrumentów finansowych

Zalety dotacji:	Zalety instrumentów finansowych:
Ogólnogospodarcze:	
Większa popularność wśród przedsiębiorców	Efekt mnożnika – realne zwielokrotnienie otrzymanego wsparcia
Większa skłonność do podejmowania działań innowacyjnych (ryzykownych)	Większa liczba beneficjentów w przeliczeniu na daną kwotę dofinansowania
	Wydłużenie cyrkulacji środków w gospodarce
	Dywersyfikacja ryzyka finansowego
	Kreowanie przedsiębiorczych postaw
Z punktu widzenia przedsiębiorcy:	
Bezpośrednie zasilenie kapitałowe	Z reguły prostsze i krótsze procedury aplikowania (w porównaniu z dotacją)
Mniejsze ryzyko – brak konieczności spłaty zobowiązania	Brak konieczności szczegółowego ujawniania informacji o projekcie dyskryminującego niektóre rodzaje innowacji
Najbardziej adekwatne dla:	
Projekty w których korzyści społeczne są istotniejsze od sukcesu komercyjnego	Młode przedsiębiorstwa na wczesnym etapie rozwoju (sektor MŚP)
Długookresowe projekty innowacyjne	Wysoce innowacyjne projekty (<i>venture capital</i>)

Źródło: Opracowanie własne WiseEuropa

Analiza kontrfaktyczna wykonana w ramach niniejszego badania pozwala szacować efekty netto zwrotnych i bezzwrotnych instrumentów wdrażanych w polityce spójności 2007-2013:

Tabela 40. Porównanie efektów netto bezzwrotnych i zwrotnych form wsparcia oferowanych w polityce spójności 2007-2013

	Bezzwrotne	Zwrotne	Ogółem
Jednostki nowo zarejestrowane w rejestrze REGON na 10 tys. ludności	0,70	0,30	0,65
Nakłady inwestycyjne w przedsiębiorstwach na 1 mieszkańca (w zł)	0,80	0,65	0,81
Nakłady inwestycyjne w przedsiębiorstwach (w mln zł)	0,11	0,14	0,11
Wartość brutto środków trwałych w przedsiębiorstwach (w mln zł)	1,98	1,25	2,07
Nakłady wewnętrzne B+R (tys. PLN na 1000 mieszkańców)	69,42	17,36	40,52
Nakłady zewnętrzne na B+R (tys. PLN na 1000 mieszkańców)	4,08	4,70	3,23
Nakłady na działalność innowacyjną (przedsiębiorstwa z sektora usług) (tys. PLN na 1000 mieszkańców)	15,53	28,13	10,25
Nakłady na działalność innowacyjną (przedsiębiorstwa z sektora przemysłowego) (tys. PLN na 1000 mieszkańców)	96,88	163,35	99,61
Dynamika pracujących - ogółem	0,07	0,05	0,06
Dynamika pracujących - mężczyźni	0,07	0,06	0,06
Dynamika pracujących - kobiety	0,11	0,06	0,11
Udział przychodów netto z eksportu (PLN na pracującego)	0,25	0,22	0,26
Liczba podmiotów z kapitałem zagranicznym (liczba firm)	0,06	0,05	0,06
Podmioty z udziałem kapitału zagranicznego - pracujący (ludzie na 1000 zatrudnionych)	0,00	0,02	0,01
Podmioty z udziałem kapitału zagranicznego - kapitał początkowy (tys. PLN na mieszkańca)	0,00	0,00	0,00
Podmioty z udziałem kapitału zagranicznego - kapitał krajowy (tys. PLN na mieszkańca)	0,10	0,08	0,07
Podmioty z udziałem kapitału zagranicznego - kapitał zagraniczny (tys. PLN na mieszkańca)	0,79	0,41	0,85
Podmioty z udziałem kapitału zagranicznego - spółki nowopowstałe (liczba firm na 1000 mieszkańców)	0,27	0,22	0,29

	Bezzwrotne	Zwrotne	Ogółem
Podmioty z udziałem kapitału zagranicznego - wynik finansowy netto (tys. PLN na mieszkańca)	0,06	0,15	0,02
Odsetek długotrwale bezrobotnych w % ludności aktywnej zawodowo	0,00	0,00	0,00
Stopa bezrobocia rejestrowanego	0,00	0,00	0,00
Dynamika wynagrodzeń (2007-2015). (uwzględniona inflacja)	0,12	0,08	0,12

Źródło: Analiza kontrfaktyczna

Analizując powyższą tabelę należy wziąć pod uwagę, że analiza kontrfaktyczna porównywała tylko te powiaty, w których wykorzystywano zarówno zwrotne jak i bezzwrotne formy wsparcia. Ze względu na bardzo małe rozpowszechnienie instrumentów zwrotnych próba jest ograniczona i w związku z tym niemożliwe było przeprowadzenie analizy w podziale na typy powiatów i poszczególne instrumenty zwrotne.

Analiza kontrfaktyczna sugeruje, że w przypadku większości wskaźników lepsze efekty netto osiągnęte są przy zastosowaniu wsparcia bezzwrotnego. Największe różnice na korzyść dotacji występują w przypadku wskaźnika nakłady wewnętrzne na B+R. Wydaje się to logiczne, że firmy, które nie muszą zwracać otrzymanych środków chętniej przeznaczają je na prace badawczo – rozwojowe, niż te, które muszą spłacić pożyczoną kwotę. Wynika to ze specyfiki sektora B+R – działalność naukowo – badawcza często nie przynosi natychmiastowych zysków, na których zależy przedsiębiorstwom korzystającym z pomocy zwrotnej. Instrumenty zwrotne natomiast dużo lepiej wypadają w przypadku wskaźnika dotyczącego wyników finansowych, co potwierdza tezę o motywującym aspekcie wsparcia zwrotnego.

PODSUMOWANIE

Trudno jednoznacznie wskazać, które z dostępnych form wsparcia (bezzwrotne czy zwrotne) daje lepsze rezultaty we wspieraniu przedsiębiorczości, są to bowiem różne instrumenty adresujące różne problemy i kierowane do nieco innych odbiorców.

Podstawową przesłanką wdrażania instrumentów zwrotnych są niedoskonałości rynku finansowego, skutkujące tym, że pewne projekty nie mogą uzyskać finansowania rynkowego. Problem ten dotyczy zwłaszcza młodych, małych przedsiębiorstw we wczesnych etapach rozwoju i to właśnie do nich przede wszystkim kierowane są instrumenty inżynierii finansowej. Sektor MŚP, ze względu na wymogi, nie zawsze może uzyskać wsparcie z instytucji komercyjnych bądź środków dotacyjnych. Instrumenty zwrotne są więc bardziej efektywne w niwelowaniu luki kapitałowej. Są one również źródłem takich zjawisk jak rewolwing środków unijnych, wydłużenie cyrkulacji środków w gospodarce i kreowanie postaw przedsiębiorczych. Dzięki temu umożliwiają wsparcie większej ilości projektów w dłuższym horyzoncie czasowym. We wszystkich dostępnych analizach podkreślane są zalety instrumentów finansowych i rekomendowane zwiększone ich wykorzystywanie w przyszłych perspektywach finansowych.

Bardziej popularną formą wsparcia wśród przedsiębiorców są jednak dotacje bezzwrotne. Z punktu widzenia przedsiębiorcy są one mniej kosztowne i dostarczają bezpośredniego zastrzyku kapitału. Ważnym aspektem w przypadku dotacji jest mniejsze ryzyko ponoszone przez przedsiębiorcę – nie musi on martwić się o spłatę zobowiązania, więc jest bardziej skłonny do podejmowania inwestycji innowacyjnych, bardziej ryzykownych. W przypadku innowacyjnych inwestycji rozwojowych, często o charakterze długofalowym, lepiej sprawdza się wsparcie bezzwrotne. Dotacje mają również zastosowanie w projektach generujących istotne efekty zewnętrzne czy przedsięwzięciach dostarczających dóbr publicznych.

2.10.3 INSTYTUCJE OTOCZENIA BIZNESU

Pojęciem ściśle związanym ze wsparciem przedsiębiorstw i rozwojem przedsiębiorczości oraz z funduszami unijnym są instytucje otoczenia biznesu (IOB). W perspektywie 2007 – 2013 instytucje otoczenia biznesu odegrały kluczową rolę w finansowaniu firm z wykorzystaniem instrumentów zwrotnych, ale prowadziły również inne działalności mające na celu wsparcie przedsiębiorstw. Z założenia mają one wspierać przedsiębiorstwa z sektora MŚP, gdyż to właśnie mikro, małe i średnie przedsiębiorstwa borykają się z silną presją konkurencyjną i licznymi barierami rozwojowymi. Instytucje otoczenia biznesu zapewniają pomoc finansową, a także wsparcie z zakresu transferu innowacji i wiedzy oferując różnorakie usługi doradcze, szkoleniowe, finansowe, informacyjne. Niejednokrotnie usługi te pozyskiwane są przez przedsiębiorców na preferencyjnych zasadach lub nieodpłatnie. IOB stanowią ważny element wspierania podmiotów gospodarczych, zwłaszcza tych stanowiących najbardziej liczną grupę tj. mikrofirm.

Instytucje wspierające przedsiębiorstwa funkcjonują zarówno na poziomie krajowym, regionalnym jak i lokalnym (Rysunek 1.), Uwzględniając charakter oferowanego wsparcia wśród IOB można wyróżnić (Karpińska – Mizielińska, Smuga 2015):

- **ośrodki przedsiębiorczości:** ośrodki szkoleniowo – doradcze, ośrodki przedsiębiorczości, kluby przedsiębiorczości, centra biznesu, punkty konsultacyjne, preinkubatory i inkubatory przedsiębiorczości
- **parabankowe instytucje finansowe:** regionalne i lokalne fundusze pożyczkowe, fundusze poręczeń kredytowych, fundusze kapitału zaangażowanego, sieci aniołów biznesu
- **ośrodki innowacji:** centra transferu technologii, akademickie inkubatory przedsiębiorczości, inkubatory technologiczne, technopole, parki technologiczne, instytucje badawczo – rozwojowe
- **ośrodki samorządu gospodarczego:** izby przemysłowe, izby handlowe, izby rzemieślnicze, związki pracodawców

Największy udział (ok. 39%) wśród wszystkich instytucji otoczenia biznesu mają ośrodki szkoleniowo – doradcze, a najmniej rozwinięta jest sieć aniołów biznesu. Prężnie rozwijającym się obecnie działem IOB są instytucje finansowe oferujące przedsiębiorstwom wsparcie w postaci instrumentów zwrotnych (pożyczki, poręczenia). Biorąc pod uwagę zwiększenie wartości środków przeznaczonych na inżynierię finansową w perspektywie 2014-2020 można przypuszczać, że tego typu instytucji będzie powstawało coraz więcej.

Rysunek 1. Poziom krajowy, regionalny i lokalny instytucji otoczenia biznesu



Źródło: opracowanie własne na podstawie Wpływ interwencji z funduszy unijnych na funkcjonowanie przedsiębiorstw i ich konkurencyjność (Karpińska – Mizielińska, Smuga 2015)

Na terenie Polski funkcjonuje kilka inicjatyw grupujących instytucje otoczenia biznesu, spośród których można wyróżnić:

- **Krajowy System Usług**
 - **Punkty Konsultacyjne** działające w jego ramach świadczą usługi doradcze w zakresie różnych dziedzin związanych z prowadzeniem przedsiębiorstwa;
 - **Krajowa Sieć Innowacji** umożliwia korzystanie z usług doradczych z tematyki proinnowacyjnej;
 - **Regionalna Sieć Innowacji** obejmuje między innymi agencje rozwoju regionalnego, uczelnie wyższe, instytucje badawczo – rozwojowe, firmy konsultingowe, klastry, regionalne parki przemysłowe, specjalne strefy ekonomiczne, centra innowacji, inkubatory przedsiębiorczości.
- **Enterprise Europe Network**, której celem jest wspieranie małych i średnich przedsiębiorstw w rozwijaniu ich potencjału i zdolności innowacyjnych.

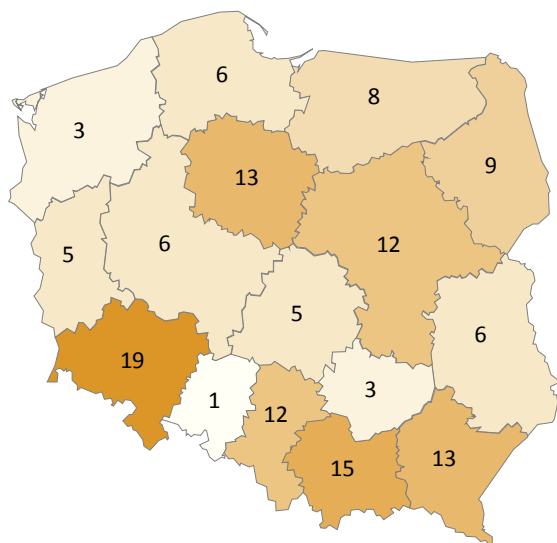
Sprawne funkcjonowanie oraz liczność instytucji otoczenia biznesu wpływa na atrakcyjność danego regionu. W Polsce sieć instytucji wspierających rozwój przedsiębiorczości jest rozbudowana, ale nasycenie nimi jest zróżnicowane w zależności od województwa. Dysproporcje w dostępności instytucji otoczenia biznesu między różnymi regionami kraju są znaczące. Najwięcej tego typu instytucji występuje w regionie śląskim i województwie mazowieckim, najmniej zaś w opolskim, świętokrzyskim i lubuskim – regionach najslabiej rozwiniętych ekonomicznie. Należy również wziąć pod uwagę zestawienie liczby przedsiębiorstw prowadzących działalność gospodarczą w danym regionie z liczbą instytucji tamże działających, w celu oszacowania możliwości zaspokojenia potrzeb przedsiębiorców. Pod tym względem niekorzystnie wypada województwo mazowieckie ze względu na bardzo dużą liczbę przedsiębiorstw działających w tym regionie. Zdecydowanie silniejsza koncentracja instytucji otoczenia biznesu występuje w dużych i średnich miastach – jest tam zlokalizowanych około 75% jednostek, bardzo ograniczony jest zasięg ich występowania na terenach wiejskich i małych miastach (Karpińska – Mizielińska, Smuga 2015).

Istotnym wskaźnikiem jest udział ośrodków innowacji wśród IOB, który największą wartość osiąga dla województwa małopolskiego i mazowieckiego, a najniższą dla województwa lubuskiego. Ośrodki innowacji koncentrują się w regionach silnie rozwiniętych gospodarczo co prowadzi do pogłębienia dysproporcji rozwojowych.

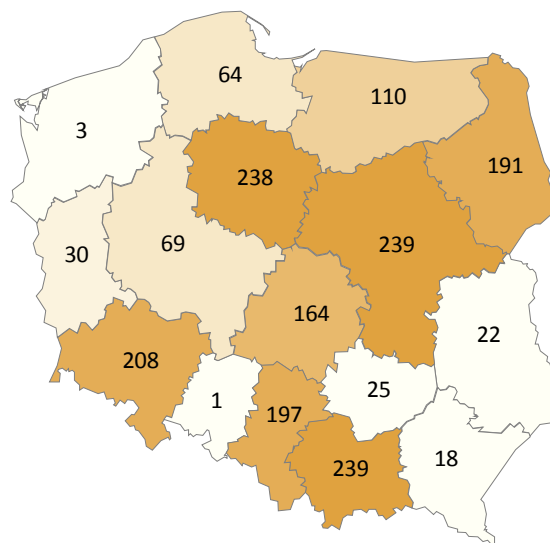
Instytucje otoczenia biznesu wspierane są finansowaniem zewnętrznym, gdzie istotną rolę obok środków pozyskiwanych z PARP, NBP, dotacji i grantów pełnią fundusze unijne. Rolę IOB zaczęto doceniać w latach 90-tych, ale najintensywniejszy ich rozwój przypada na okres 2007 – 2013 co niewątpliwie ma związek z programami operacyjnymi polityki spójności. Wiele instytucji otoczenia biznesu powstało dzięki środkom z funduszy unijnych lub jest finansowana za ich pomocą. Założono, że działalność IOB wpływa pozytywnie na konkurencyjność i innowacyjność przedsiębiorstw, a zatem część środków z polityki spójności 2007-2013 przeznaczono na wzmocnienie tych instytucji. Wsparcie kapitałowe dla IOB dostępne było zarówno na poziomie krajowym (PO IG, PO KL, PO RPW) jak i regionalnym (RPO). Instytucje otoczenia biznesu mogły ubiegać się o środki w formie pomocy bezzwrotnej (subwencje, dotacje) lub pomocy zwrotnej (pożyczki, poręczenia, finansowanie kapitałowe). Wiele z nich skorzystało z obu form wsparcia, dzięki czemu zwiększyły swój potencjał i mogły efektywniej wspierać przedsiębiorców.

Zgodnie z bazą danych KSI SIMIK w ramach polityki spójności 2007 – 2013 dofinansowane zostały 136 instytucji otoczenia biznesu. Największa liczba wspartych instytucji znajduje się w województwie dolnośląskim (19), wysoko uplasowały się również województwa małopolskie, podkarpackie, kujawsko – pomorskie, mazowieckie i śląskie. Najmniej instytucji wspierających przedsiębiorczość uzyskało środki unijne w województwie opolskim i świętokrzyskim i zachodniopomorskim (Mapa 11.). Podobne trendy zaistniały w przypadku kwoty udzielonego dofinansowania. Łącznie, w całym kraju, do instytucji otoczenia biznesu wpłynęły środki wynoszące około 1,82 mld PLN. Największa kwota zasilila jednostki zlokalizowane w województwie mazowieckim, małopolskim (239 mln PLN) oraz kujawsko – pomorskim (238 mln PLN), najmniejsza zaś w opolskim (1 mln PLN) i zachodniopomorskim (3 mln PLN).

Mapa 11. Liczba instytucji otoczenia biznesu wsparta w ramach analizowanych działań polityki spójności 2007 – 2013 w podziale na województwa



Mapa 12. Kwota dofinansowania IOB w ramach analizowanych działań polityki spójności 2007 – 2013 w podziale na województwa (w mln PLN)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie bazy KSI SIMIK

Najwięcej instytucji otoczenia biznesu zostało wspartych w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka, na drugim miejscu plasuje się Program Operacyjny Kapitał Ludzki, na kolejnych pozycjach znajdują się regionalne programy operacyjne, wśród których przoduje RPO Województwa Małopolskiego (Wykres 90).

Największym zainteresowaniem wśród instytucji otoczenia biznesu cieszyły się projekty związane z pozyskaniem kapitału w ramach priorytetu 3. PO IG. Wysoki poziom wykorzystania środków unijnych dotyczył w szczególności (Karpińska – Mizielewska, Smuga 2015):

- tworzenia sieci funduszy kapitałów zaangażowanych;
- dofinansowania krajowego funduszu kapitałowego;
- funduszu pożyczkowego wspierania innowacji.

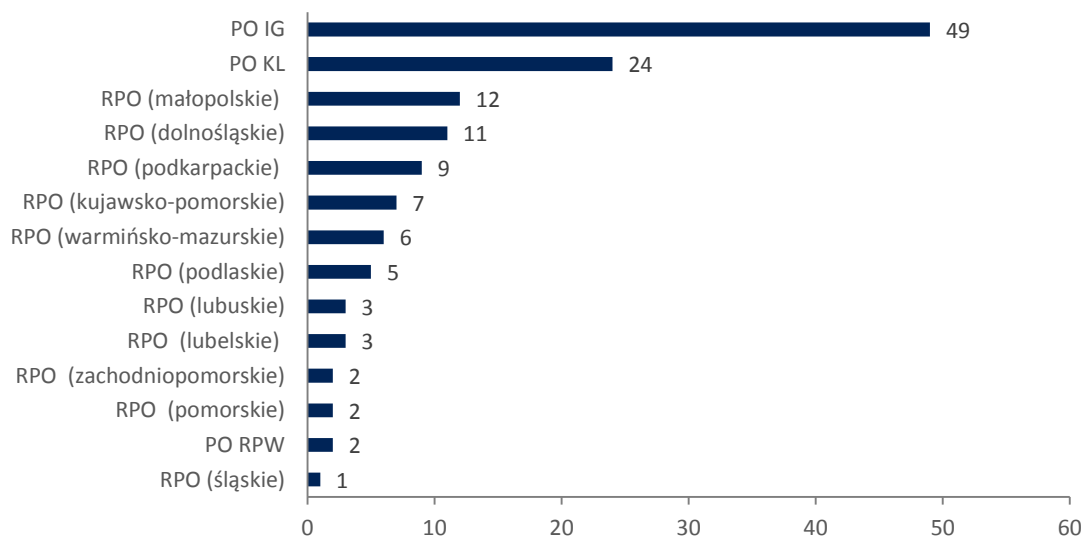
Wsparcie w ramach priorytetu 5. PO IG wykorzystywane było głównie na wzmocnienie rozwoju powiązań między przedsiębiorcami i instytucjami otoczenia biznesu, co miało służyć skuteczniejszemu transferowi wiedzy i innowacji. Projekty kooperacyjne finansowane za pośrednictwem PO IG charakteryzuje duża rozpiętość w kwotach dofinansowania. Priorytet 5. umożliwiał również dofinansowanie przygotowania i rozwoju usług o charakterze proinnowacyjnym, które szczególnie popularne było w województwie mazowieckim.

Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka zakładał również wsparcie zakładania i rozwoju ośrodków innowacji zlokalizowanych na obszarach o wysokim potencjale rozwoju. Dofinansowanie przeznaczone było na tworzenie i rozwój parków naukowo – technologicznych, zapewniających przedsiębiorcom dostęp do kompleksowych usług.

Zarówno przedsiębiorcy jak i instytucje otoczenia biznesu mogły pozyskiwać kapitał na realizację projektów promocyjnych i informacyjnych dotyczących upowszechnienia wiedzy na temat korzyści wynikających z ochrony własności intelektualnej oraz metod i możliwości jej ochrony.

Wsparcie w ramach regionalnych programów operacyjnych skoncentrowane było na instrumentach inżynierii finansowej, kierowanych w szczególności do małych i średnich przedsiębiorstw.

Wykres 90. Liczba instytucji otoczenia biznesu wsparta w ramach poszczególnych programów operacyjnych



Źródło: Opracowanie własne na podstawie bazy KSI SIMIK

Ze względu na różnorodność typów i specyfiki działania instytucji otoczenia biznesu trudno jest jednoznacznie ocenić efektywność oferowanego przez nie wsparcia w kontekście rozwoju przedsiębiorczości. Regiony słabsze ekonomicznie z reguły cechują się dużo mniejszym zagęszczeniem instytucji wspierających przedsiębiorczość niż silnie rozwinięte ekonomicznie województwa, co wskazywałoby na fakt, że infrastruktura otoczenia biznesu ma dość istotny wpływ na rozwój przedsiębiorczości. Zaobserwowana korelacja nie odpowiada jednak na pytanie, czy to IOB stymuluje aktywność gospodarczą czy też liczba instytucji otoczenia biznesu odpowiada zwiększonemu popytowi na usługi w rozwiniętych regionach kraju. W raporcie badającym ośrodki innowacji (parki technologiczne, inkubatory technologiczne i przedsiębiorczości, centra transferu technologii) w Polsce²⁵ nie stwierdzono jednoznacznej zależności pomiędzy liczbą tego typu ośrodków w regionie w województwie, a głównymi parametrami mogącymi mieć wpływ na to zjawisko tj. regionalnym PKB, liczbą studentów, uczelni wyższych, przedsiębiorstw czy mieszkańców. Przykładowo województwo mazowieckie charakteryzujące się największym potencjałem ludzkim i ekonomicznym ma relatywnie małe zagęszczenie ośrodków innowacji. Raport wskazuje również na duże zróżnicowanie i brak porównywalności rezultatów osiągniętych przez ośrodki i rekomenduje w związku z tym implementację monitorowania rezultatów działania ośrodków innowacji w odniesieniu do sprecyzowanych celów strategicznych. Podkreślone zostało również słabe rozpoznanie przez ośrodki potrzeb ich klientów, czego źródłem jest brak dostępnych analiz ekonomicznych i społecznych na poziomie regionalnym. Niemniej, nie można zaprzeczyć, że instytucje otoczenia biznesu i wsparcie jakie oferują pełnią ważną rolę w rozwoju sektora MŚP, o czym świadczy chociażby pokaźny zbiór dobrych praktyk i zrealizowanych projektów udostępniony na Portalu Innowacji²⁶.

²⁵ Ośrodki innowacji w Polsce (z uwzględnieniem inkubatorów przedsiębiorczości) Raport z badania 2014, PARP, 2014

²⁶ <http://www.pi.gov.pl/bin-debug/>

PODSUMOWANIE

Instytucje otoczenia biznesu pełnią istotną rolę w rozwoju przedsiębiorczości i innowacyjności, oferując różnorakie usługi doradcze i finansowe skierowane zwłaszcza do newralgicznego sektora MŚP. Stymulują one rozwój małych i średnich przedsiębiorstw pobudzając procesy innowacyjne, a ich sprawność i liczebność ma wpływ na atrakcyjność gospodarczą danego regionu. Polska dysponuje dość rozbudowaną, ale istotnie zróżnicowaną regionalnie siecią instytucji otoczenia biznesu.

W perspektywie 2007-2013 instytucje otoczenia biznesu mogły korzystać ze wsparcia oferowanego przez politykę spójności w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka, Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej i regionalnych programów operacyjnych. Najwięcej podmiotów zostało dofinansowanych za poprzez działania zawarte w PO IG, zwłaszcza te związane z Osią Priorytetową 3. - Kapitał dla innowacji.

Środki płynące do instytucji otoczenia biznesu wzmacniają ich potencjał, co może przełożyć się na wzrost konkurencyjności i innowacyjności przedsiębiorstw. Decydująca rola należy tutaj jednak do samych przedsiębiorców, gdyż to oni muszą podjąć aktywne działania i wykorzystywać możliwości jakie dają im instytucje otoczenia biznesu.

3. PODSUMOWANIE I WNIOSKI

Wnioski z badania przedstawiono w układzie tematycznym zgodnym ze strukturą raportu.

Skala i zakres interwencji

1. Beneficjenci z województwa mazowieckiego pozyskali najwięcej środków w ramach interwencji (łącznie oraz na mieszkańca). Analizując pozostałe regiony w ujęciu per capita Polska Wschodnia uzyskała zdecydowanie większe wsparcie niż inne województwa. W tym regionie przeznaczono również większą część środków na projekty infrastrukturalne.
2. Skala analizowanej interwencji (jak i ogólnie całej polityki spójności) realizowanej w Polsce była relatywnie niewielka – maksymalnie 3% PKB w danym roku oraz 1,7% przedsiębiorstw w nią zaangażowanych.

Użyteczność interwencji

3. Głównymi barierami rozwoju przedsiębiorstw (przede wszystkim MŚP, do których w większości skierowana była interwencja) były (i nadal pozostają aktualne): niestabilna sytuacja społeczno-gospodarcza, skomplikowane regulacje prawne i wysokie podatki, trudności z dostępem do finansowania zewnętrznego oraz kosztochłonność i ryzyko związane z innowacyjnością. Przede wszystkim interwencja mogła mieć wpływ na dwa ostatnie obszary, tj. dostęp do kapitału oraz wspieranie innowacyjności.
4. W większości działania skierowane do przedsiębiorców były dla nich użyteczne i dobrze określone na podstawie wcześniej zdiagnozowanych potrzeb. Przy czym większą popularnością cieszyły się działania związane z bezpośrednio otrzymywanym wsparciem na wyposażenie przedsiębiorstwa i opracowanie nowego produktu/usługi niż instrumenty wspierające działania innowacyjne (szczególnie działalność B+R). Dopiero po wyczerpaniu się alokacji na te pierwsze, przedsiębiorcy starali się o dofinansowanie w ramach drugiego typu działań.
5. Działania związane z rozwojem eksportu również cieszyły się dużą popularnością aczkolwiek stosunkowo niewiele firm w skali kraju z nich skorzystało ze względu na niewielką alokację funduszy w skali całej interwencji.
6. Kwota wsparcia przeznaczona na projekty badawczo rozwojowe, w porównaniu z potrzebami inwestycyjnymi, była stosunkowo mała, niewystarczająca, aby zachęcić przedsiębiorców do podejmowania działań badawczo rozwojowych na dużą skalę. W zakresie formy wsparcia największym zainteresowaniem przedsiębiorców cieszyły się dotacje, co pozwalało na realizację bardziej ryzykownych przedsięwzięć, niż nastąpiłoby to z wykorzystaniem własnych środków. Aczkolwiek z perspektywy przedstawicieli instytucji zarządzających, taka forma wsparcia nie gwarantowała realizacji przemyślanych i dobrze zaprojektowanych przedsięwzięć.

Efekty interwencji w zakresie konkurencyjności przedsiębiorstw

7. Wpływ interwencji na produktywność pracy dla wsparcia bezpośredniego początkowo był ujemny, a później oscylował wokół zera. Wynikało to z potrzeby zatrudniania siły roboczej o niższym kapitale ludzkim (umiejętnościach i wiedzy) co zmniejszyło przejściowo wydajność produkcji. Programy bezpośrednio wspierające działalność inwestycyjną przedsiębiorstw stymulują jednocześnie popyt na pracę, podnosząc zatrudnienie osób do tej pory relatywnie mniej związanych z rynkiem pracy, a co za tym idzie mniej produktywnych. Wpływ interwencji na wzrost konkurencyjności wynikał przede wszystkim z realizacji inwestycji infrastrukturalnych. Spowodowało to trwały wzrost produktywności.
8. Interwencja spowodowała w skali makro trwały wzrost zysków ze sprzedaży (maksymalnie 1,5%) oraz ROA (maksymalnie 1%). Oznacza to rzeczywistą poprawę sytuacji finansowej polskich przedsiębiorstw.

9. Poziom zatrudnienia wzrósł o maksymalnie 1,5% w porównaniu do scenariusza bez interwencji. Efekt ten różnił się jednak w zależności od regionu i był bardziej widoczny w województwach o wyższym poziomie rozwoju.
10. Wyższe wsparcie (per capita), które skierowano do Polski Wschodniej w większości trafiło do bardziej rozwiniętych województw redukując siłę oczekiwanego procesu konwergencji gospodarczej tych województw (efekt przelewania – *spillovers* – czyli „przelewanie” się efektów interwencji – firmy z innych województw dostarczają część dóbr, usług i materiałów kupowanych dzięki środkom polityki spójności dla danego województwa).
11. Odnotowano istotnie wyższe nakłady na działalność badawczo rozwojową (wzrost maksymalnie o 3% w porównaniu do sytuacji bez funduszy unijnych). Jednakże ostateczny efekt tych inwestycji jak i rzeczywista innowacyjność oraz poziom zaawansowania technologicznego wielu projektów budził wątpliwości – były to najczęściej innowacje na poziomie podmiotu, częściej imitujące rozwiązania już wykorzystywane na świecie niż kreatywne (przesuwające do przodu światową granicę technologiczną).
12. Najbardziej efektywnie innowacyjność wspierały działania bezpośrednio wspierające przedsiębiorców (np. rzeczywiste wdrożenie wyników badań rozwojowych). Wzrost nakładów na działalność innowacyjną nie okazał się trwały – po 2025 już nie występuje. Widoczny jest również efekt jałowej straty – firmy dokonują przeniesień inwestycji w czasie tak by w jak największym stopniu skorzystać z funduszy unijnych. W krótkim okresie nakłady na działalność B+R wzrosły o maksymalnie 3% (wpływ obu rodzajów wsparcia był porównywalny), natomiast w długim okresie (do 2025) wzrost nakładów wynikał bardziej z efektów wsparcia infrastruktury. Bezpośrednie wsparcie na realizację innowacyjnych projektów (np. działania PO IG 1.4-4.1) okazało się być mniej skuteczne ze względu na czynniki związane z procedurą ubiegania się o środki. Do takich barier można zaliczyć długotrwałość procedur, biurokrację, niekiedy niezrozumienie istoty działań innowacyjnych przez oceniających wnioski. Z tego powodu innowacyjność polskich przedsiębiorstw w wyniku interwencji nie poprawiła się w zauważalny sposób.

Struktura wsparcia i struktura wartości dodanej

13. Struktura wsparcia (wysokość dofinansowania) zależy istotnie od struktury podmiotów ogółem w całej gospodarce. Zdecydowana większość środków popłynęła do beneficjentów sklasyfikowanych do usług bądź przemysłu o średnim lub niskim stopniu zaawansowania technologicznego. Jednakże jest to zgodne ze strukturą polskiej gospodarki. Podmioty zaawansowane technologicznie istotnie częściej brały udział w projektach w ramach interwencji niżby to wynikało z ich liczości.
14. Wzrost wartości dodanej został w największym stopniu odnotowany w usługach publicznych, jednak widoczny był też w innych sektorach (poza rolnictwem). Po zakończeniu realizacji interwencji wszystkie sektory doświadczały i doświadczać będą wzrostu wartości dodanej o około 2% w porównaniu do scenariusza bez wsparcia.
15. Interwencja wzmocniła naturalnie zachodzące różnicowanie sektorowe województw – tam gdzie przemysł odgrywał istotniejszą rolę wartość dodana w przemyśle i usługach rosła równomiernie, a tam gdzie ważniejsze były usługi szybciej rosły usługi. Prowadziło to do dalszego specjalizowania się województw w obszarach swoich przewag komparatywnych.

Eksport

16. Interwencja przyczyniała się na poziomie makro raczej do osłabiania tendencji wzrostowej eksportu. Wynikało to przede wszystkim ze zwiększenia cen na krajowym rynku, a to spowodowało wzrost zainteresowania przedsiębiorstw działalnością w Polsce. Bezpośrednie wspieranie eksportu w ramach działania 6.1 PO IG w początkowym okresie wdrażania nie przyniosło oczekiwanych rezultatów, jednakże ostatecznie jego cele zostały osiągnięte. Te podmioty, które rzeczywiście wdrożyły Plan Rozwoju Eksportu odnotowały istotną poprawę w tym zakresie. Dla pozostałych efekt był raczej

niezauważalny. Wsparcia działalności eksportowej przedsiębiorstw dokonywano również w ramach regionalnych programów operacyjnych oraz PO RPW. Również i tu alokacja była relatywnie niewielka. W ramach programów regionalnych nie występowało żadne działanie bezpośrednio ukierunkowane tylko na ten cel.

17. Mimo obserwowanego w gospodarce polskiej znacznego wzrostu eksportu zarówno ilościowo jak i pod względem udziału w PKB, analizowana interwencja nie miała istotnego wpływu na zmianę struktury geograficznej oraz towarowej eksportu.

Rozwój zasobów ludzkich

18. W Polsce poziom zasobów pracy oraz kapitał ludzki systematycznie rośnie. W ramach interwencji przeprowadzono ogromną liczbę szkoleń, zwiększono liczbę wniosków patentowych i skomercjalizowanych badań. Wystąpił znaczny przyrost liczby szkoleń specjalistycznych (branżowych) jak i szkoleń dla tych o najniższych umiejętnościach. Widocznym efektem wsparcia był rozwój branży szkoleniowej. Negatywną stroną rynku szkoleń w Polsce pozostaje ich zróżnicowana jakość – często ich poziom merytoryczny jest niski, a podaż niedopasowana do potrzeb rynku.
19. W opinii respondentów interwencja istotnie zwiększyła kompetencje pracowników, okazała się trwała w czasie oraz występuje zauważalny proces „transferu wiedzy”. Głównymi obszarami rozwoju pracowników były działy produkcji oraz obsługi klienta.

Rozwój przedsiębiorczości

20. Na poziomie makroekonomicznym widać efekty realizowanej działalności na powstawanie nowych przedsiębiorstw (aczkolwiek nie są one bardzo silne). Dodatkowo, są one trwałe (utrzymują się po zakończeniu interwencji), na co wpływ mają w większości inwestycje w infrastrukturę - ulepszona infrastruktura sprzyja zakładaniu działalności gospodarczej.
21. Najwięcej przedsiębiorstw powstało w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, w szczególności dzięki realizacji działań 6.1 i 6.2. Firmy, które powstały w ramach funduszy unijnych są częściej firmami oferującymi innowacyjne produkty lub usługi oraz przyczyniają się do rozwoju powiązań między światem akademickim a komercyjnym, co oczywiście jest zgodne z założeniami programowania.
22. Firmy zakładały głównie młode osoby, debiutujące w roli przedsiębiorców.
23. W tym momencie niemożliwe jest oszacowanie przeżywalności firm, gdyż dla każdego z powstałych przedsiębiorstw nie minął okres 5 lat, który uznaje się za wystarczający, aby uznać powstałe przedsiębiorstwo za skutecznie funkcjonujące na rynku.

Efektywność interwencji

Poziom makro

24. W Polsce Wschodniej efektywniejsze było wsparcie bezpośrednie (podstawowe), a w pozostałych województwach (będących na wyższym poziomie rozwoju gospodarczego) infrastrukturalne. Może być to tłumaczone tym, że w województwach biedniejszych niezbędne jest najpierw wsparcie przedsiębiorstw aby wytwarzały one innowacyjne produkty, a w województwach bogatszych, w których kapitał ludzki jest już na relatywnie wyższym poziomie to rozbudowa infrastruktury, z której korzystać mogą wszystkie podmioty jest efektywniejsza.
25. Interwencja nie spowodowała konwergencji w długim okresie. Przejściowo zmniejszają się różnice w poziomie rozwoju, jednak po zakończeniu interwencji zróżnicowanie gospodarcze wraca do pierwotnego poziomu. Najwyższy wpływ na wyrównywanie poziomu gospodarczego odnotowano w Polsce Wschodniej jednak ostateczne efekty interwencji na zmniejszanie nierówności rozwojowych są umiarkowane.

Poziom mikro

26. Największa efektywność środków w ramach interwencji na poziomie mikro odnotowano dla nakładów na działalność inwestycyjną oraz nakłady na działalność innowacyjną. Pozytywne efekty netto odnotowano też dla dynamiki pracujących, udziału eksportu w przychodach oraz w ilości nowozakładanych firm. Nieco mniejsze efekty netto, ale wciąż dodatnie odnotowano dla bezrobocia oraz liczby podmiotów z kapitałem zagranicznym.
27. Najwyższymi efektami netto wsparcia charakteryzowały się obszary najbardziej opóźnione gospodarczo. Właśnie tam każdy dodatkowy milion złotych wsparcia oznaczał średnio największe korzyści dla regionu.

Komplementarność i synergia

28. Już na etapie projektowania działań starano się zadbać o ich komplementarność, zarówno pomiędzy funduszami (EFRR i EFS), jak i poziomem zarządzania (programy centralne i programy regionalne).
29. Ogólnie poziom komplementarności interwencji jest pozytywnie oceniany zarówno przez osoby projektujące interwencję, jak i beneficjentów. Szczególnie widać to w przypadku przedsiębiorców, którzy są doświadczeni w pozyskiwaniu środków unijnych i mieli szeroką wiedzę dotyczącą planowanych działań, dzięki czemu zwiększali ich efekty.
30. Niekiedy jednak można było zaobserwować wzajemną kanibalizację interwencji (np. POIG i RPO), szczególnie w obszarze B+R, gdzie analizowane działania nakładały się tworząc konkurencyjne wobec siebie działania, aczkolwiek nie były to zjawiska powszechne.
31. Efekt synergii również wyraźniejszy był u bardziej doświadczonych przedsiębiorców, dysponujących szeroką wiedzą na temat możliwości pozyskania funduszy unijnych oraz umiejętnie wplatających projekty w strategię firmy.
32. Z przeprowadzonej analizy wynika, że stopień komplementarności i synergii interwencji w większym stopniu wynikał z umiejętnego wykorzystania funduszy niż z dostępnej oferty.

Formy finansowania – zwrotne vs. bezzwrotne

33. Finansowanie zwrotne, obejmując tylko minimalną (2%) część alokacji potwierdziło swoją przydatność do finansowania ryzykownych działań inwestycyjnych. Ich zaletą jest krótszy czas i prostsza aplikacja w porównaniu do dotacji oraz rewolwing – możliwość dalszego wykorzystania środków, umożliwiając przedłużenie efektów interwencji poza okres jej realizacji. Dodatkowo stosowanie instrumentów zwrotnych umożliwi kontynuację „wsparcia unijnego” również po zakończeniu okresu wdrażania obecnej perspektywy.
34. W Polsce istnieje dość rozbudowana, ale bardzo zróżnicowana regionalnie sieć instytucji otoczenia biznesu (IOB). IOB pełnią istotną rolę we wspieraniu przedsiębiorczości oferując usługi doradcze i finansowe kierowane głównie do sektora małych i średnich przedsiębiorstw. W perspektywie 2007 – 2013 najwięcej podmiotów wspierających przedsiębiorczość dofinansowanych zostało w ramach PO IG (oś priorytetowa 3 – Kapitał dla innowacji). Znaczące było również wsparcie IOB poprzez regionalne programy operacyjne - głównie za pośrednictwem tych instytucji odbywało się finansowanie zwrotne przedsiębiorstw. Ze względu na różnorodność tychże instytucji trudno jednak jednoznacznie ocenić ich efektywność – kluczowa rola przypada tutaj samym przedsiębiorcom, od których zależy czy podejmą aktywną współpracę z otoczeniem biznesu i wykorzystają możliwości jakie im ono oferuje.

4. REKOMENDACJE

Część A - rekomendacje operacyjne

Lp.	Tytuł raportu	Wniosek (strona w raporcie/numer wniosku)	Rekomendacja (strona w raporcie)	Adresat rekomendacji	Sposób wdrożenia	Termin realizacji	Klasa rekomendacji	Oszar tematyczny	Program Operacyjny
1.	Raport „Wpływ polityki spójności 2007-2013 na konkurencyjność przedsiębiorstw i rozwój przedsiębiorczości w Polsce”	Beneficjenci dotacji wygenerowali większy niż przedsiębiorcy korzystający z inicjatywy JERMIE efekt brutto we wszystkich wskaźnikach konkurencyjności. Zjawisko to można jednak wytłumaczyć wyższym potencjałem wyjściowym podmiotów ubiegających się o dotację.	Kryteria wyboru wniosków powinny uwzględniać również potencjał przedsiębiorstwa. Tak wybrani wnioskodawcy mają większą szansę na efektywniejsze wykorzystanie otrzymanych środków.	IZ RPO	Kryteria oceny wniosków w ramach konkursów (niezależnie od obszaru, którego dotyczą) powinny zostać wzbogacone o informacje dotyczące potencjału wnioskodawcy.	31 grudnia 2020	Horyzontalna - operacyjna	System realizacji polityki spójności	Nd.

Część B - rekomendacje kluczowe

Lp.	Tytuł raportu	Wniosek (strona w raporcie)	Rekomendacja (strona w raporcie)	Adresat rekomendacji	Sposób wdrożenia	Termin realizacji	Klasa rekomendacji	Oszar tematyczny	Program Operacyjny
2.	Raport „Wpływ polityki spójności 2007-2013 na konkurencyjność przedsiębiorstw i rozwój przedsiębiorczości w Polsce”	Można sądzić, że obserwowane wzorce odzwierciedlają regionalne zróżnicowanie struktury gospodarczej: ryzyko działalności innowacyjnej znacznie częściej podejmują firmy duże, ponadprzeciętnie produktywne, produkujące na eksport. Firmy te mają tendencję do lokowania się w większych ośrodkach miejskich oraz regionach wyżej uprzemysłowionych o ponadprzeciętnym poziomie PKB per capita.	Finansowanie projektu powinno uwzględniać innego typu instrumenty (np. venture capital, zwrotne instrumenty finansowe), które w większym stopniu alokowane byłyby nie na poziomie centralnym lecz na poziomie regionalnym (konkretne fundusze rozwojowe, venture capital, itp.).	IZ RPO	W regionach w znacznej mierze powinna być wspierana innowacyjność mniejszej skali. Na początkowym etapie pozwoli to na budowanie innowacyjności firm na poziomie rynku na którym działają. Działania te powinny być realizowane poprzez wyspecjalizowane instytucje pośredniczące, które oferowałyby usługi doradcze oraz wzmacniałyby powiązania na poziomie regionalnym pomiędzy poszczególnymi podmiotami gospodarczymi.	31 marca 2018	Horyzontalna - operacyjna	System realizacji polityki spójności	Nd.

3.	Raport „Wpływ polityki spójności 2007-2013 na konkurencyjność przedsiębiorstw i rozwój przedsiębiorczości w Polsce”	Poziom zatrudnienia wzrósł o maksymalnie 1,5% w porównaniu do scenariusza bez interwencji. Efekt ten różnił się jednak w zależności od regionu i był bardziej widoczny w województwach o wyższym poziomie rozwoju.	Aby uzyskać najlepsze efekty w ramach interwencji regiony najbardziej zapóźnione należy wspierać w obszarze infrastruktury lub w obszarach już w nich najlepiej rozwiniętych (np. produkcja lotnicza w Polsce Wschodniej) – próby rozwoju innowacyjności w sferach, w których dany region nie ma korzyści komparatywnych nie przyniosą wymiernych rezultatów. Natomiast regiony lepiej rozwinięte warto w większym stopniu niż regiony słabsze gospodarczo wspierać w obszarach ich przewag (np. innowacyjności, funkcji miast uniwersyteckich) kładąc nacisk na rozwój w nich specjalizacji „globalnych” zwłaszcza w usługach (m.in. biotechnologia, big-data, sztuczna inteligencja itp.).	MR	Interwencja w nowej perspektywie (po roku 2020 dalej powinna wspierać regiony najbardziej zapóźnione w obszarze infrastruktury.	31 grudnia 2020	Horyzontalna - strategiczna	Rozwój regionalny i lokalny	Nd.
4.	Raport „Wpływ polityki spójności 2007-2013 na konkurencyjność przedsiębiorstw i rozwój przedsiębiorczości w Polsce”	Struktura wsparcia (wysokość dofinansowania) zależy istotnie od struktury podmiotów ogółem w całej gospodarce. Zdecydowana większość środków popłynęła do beneficjentów sklasyfikowanych do usług bądź przemysłu o średnim lub niskim stopniu zaawansowania technologicznego. Jednakże jest to zgodne ze strukturą polskiej gospodarki. Podmioty zaawansowane technologicznie istotnie częściej brały udział w projektach w ramach interwencji niżby to wynikało z ich liczności.	Interwencja odnosząca się do wspierania innowacyjności powinna jednocześnie uwzględniać zdolność firm i ich otoczenia nie tylko do kreacji ale i absorpcji innowacji. Wsparcie powinno być ukierunkowane do szerokiego spektrum firm, choć - ze względu na strukturę polskiej gospodarki oznacza to ukierunkowanie na przedsiębiorstwa niskiej i średniej techniki. Powinno więc dążyć się do ich rozwoju i wprowadzania (absorpcji) innowacji w obszarach ich działalności, unikając pułapki alokowania środków wyłącznie (co nie znaczy w ogóle) w branżach, w których występuje wysoka wartość dodana, ale nie mają one istotnego znaczenia na gospodarczej mapie Polski w skali makro. Jednocześnie konieczny jest nacisk na budowę fundamentów zwiększających szanse na wzrost	MR, PARP, NCBiR,	Wsparcie powinno być skierowane do wybranych branż – zgodnie ze strukturą polskiej gospodarki. Dodatkowo powinny być kontynuowane działania mające na celu powiązania współpracy między sektorem nauki a sektorem prywatnym.	31 grudnia 2020	Horyzontalna - strategiczna	Innowacyjność oraz badania i rozwój	Nd.

			innowacyjności sensu largo – co oznacza przede wszystkim wsparcie sektora nauki w jego umiędzynarodowianiu i usieciowieniu oraz zbliżeniu z biznesem.						
--	--	--	---	--	--	--	--	--	--

5.	Raport „Wpływ polityki spójności 2007-2013 na konkurencyjność przedsiębiorstw i rozwój przedsiębiorczości w Polsce”	Interwencja przyczyniała się na poziomie makro raczej do osłabiania tendencji wzrostowej eksportu. Wynikało to przede wszystkim ze zwiększenia cen na krajowym rynku co spowodowało wzrost zainteresowania przedsiębiorstw działalnością w Polsce. Bezpośrednie wspieranie eksportu w ramach działania 6.1 PO IG w początkowym okresie wdrażania nie przyniosło oczekiwanych rezultatów, jednakże ostatecznie jego cele zostały osiągnięte. Te podmioty, które rzeczywiście wdrożyły Plan Rozwoju Eksportu odnotowały istotną poprawę w tym zakresie. Dla pozostałych efekt był raczej niezauważalny.	Działania ukierunkowane na rozwój eksportu dla początkujących eksporterów powinny być realizowane przez agencje pośredniczące, wspierających finansowo jak i merytorycznie przedsiębiorców nie mających dużego doświadczenia i wiedzy umożliwiającej skuteczne działania na rynku międzynarodowym.	MR, PARP, IZ RPO	Działania ukierunkowane na rozwój eksportu dla początkujących eksporterów powinny być realizowane przez agencje pośredniczące na poziomie regionalnym dodatkowo oferujące usługi doradcze oraz wsparcie merytoryczne. Agencje powinny być wybierane przez beneficjentów na zasadach rynkowych.	30 grudnia 2020	Horyzontalna - strategiczna	Polityki horyzontalne	Nd.
6.	Raport „Wpływ polityki spójności 2007-2013 na konkurencyjność przedsiębiorstw i rozwój przedsiębiorczości w Polsce”	Niekiedy jednak można było zaobserwować konkurencję pomiędzy instrumentami finansowymi oferowanymi w ramach poszczególnych PO (np. POIG i RPO), szczególnie w obszarze B+R, gdzie analizowane działania nakładały się lub w przypadku dotacji oraz instrumentów zwrotnych, kiedy beneficjent wybierał dogodniejszą dla siebie formę finansowania.	Aby ograniczyć konkurencję wsparcia, instrumenty na poziomie krajowym oraz regionalnym powinny zostać zaprojektowane z myślą o komplementarności obszarów oraz w logicznym modelu czasowym, aby zmaksymalizować efekty synergiczne.	NCBiR, IZ RPO	Na etapie projektowania wsparcia w ramach programów krajowych oraz regionalnych powinna być możliwość konsultacji zakresu wsparcia oraz harmonogramu uruchamiania kolejnych instrumentów. Zapewni to zwiększenie komplementarności wsparcia oraz zminimalizuje ryzyko uruchomienia podobnych interwencji w tym samym czasie na poziomie krajowym i regionalnym, powodujących kanibalizację tego wsparcia.	31 grudnia 2020	Horyzontalna - strategiczna	System realizacji polityki spójności	Nd.
7.	Raport „Wpływ polityki spójności 2007-2013	Efekt synergii również wyraźniejszy był u bardziej doświadczonych przedsiębiorców, dysponujących szeroką wiedzą na temat możliwości	Konieczne jest zintensyfikowanie działań informacyjno-promocyjnych dotyczących wsparcia, aby	MR, PARP, NCBiR, IZ	Działania informacyjno-promocyjne powinny zostać zintensyfikowane oraz dostosowane do grupy docelowej.	31 grudnia 2020	Horyzontalna - strategiczna	Informacja i promocja	Nd.

	na konkurencyjność przedsiębiorstw i rozwój przedsiębiorczości w Polsce”	pozyskania funduszy unijnych oraz umiejętnie wplatających projekty w strategię firmy.	zwiększyć komplementarność poszczególnych instrumentów na poziomie beneficjentów.	RPO	<p>Działania promocyjne będą prowadzone zarówno przed realizacją danej interwencji jak i w całym okresie jej trwania. W szczególności powinny zawierać informacje o:</p> <ul style="list-style-type: none"> - całościowym harmonogramie realizowanych działań w ramach wszystkich programów operacyjnych (dostosowanych do specyfiki grupy docelowej); - wyróżnieniu różnych form finansowania wraz z klarownym i jasnym komunikowaniem zasad udzielania wsparcia, charakterystyki samych instrumentów jak i grup projektów, którym w szczególności są dedykowane; - uwypukleniu zalet finansowania z funduszy UE (szczególnie dla instrumentów zwrotnych kierowanych do MŚP, jako alternatywa dla kredytów komercyjnych). 				
--	--	---	---	-----	---	--	--	--	--

Źródło: Opracowanie własne WiseEuropa

5. BIBLIOGRAFIA

- Agrotec Polska, (2015), Ocena ex-ante instrumentów finansowych w perspektywie finansowej 2014 - 2020 w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego - Lubuskie 2020, Warszawa
- Agrotec Polska, WYG PSDB oraz EGO - Evaluation for Government Organizations, (2016), „Ewaluacja wpływu Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej 2007-2013 (PO RPW) na rozwój przedsiębiorczości w Polsce Wschodniej” zrealizowana na zlecenie PARP
- Alińska, A. (2014), Wykorzystanie niedotacyjnych instrumentów finansowych z programów Unii Europejskiej w latach 2007-2013 – wnioski i rekomendacje dla nowej perspektywy finansowej, Warszawa
- ARC Rynek i Opinia Sp. z o.o., Exacto Sp. z o.o. (2015), Barometr innowacyjności. Raport końcowy z ewaluacji on-going działań Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka na lata 2007–2013 skierowanych do przedsiębiorstw, Warszawa, raport dla Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości.
- Bank PKO BP, (2016) Monitoring Branżowy Analizy Sektorowe - Rynek usług szkoleniowych (PKD 85.59*), http://www.pkobp.pl/media_files/6df66082-489e-441f-9413-f66a726c945b.pdf
- Bąkowski, A., (2014), Ośrodki innowacji w Polsce (z uwzględnieniem inkubatorów przedsiębiorczości) Raport z badania 2014, Warszawa
- Buczyńska G., Frączek, D., Kryjom, P, (2016), Raport z inwentaryzacji klastrów w Polsce 2015, w ramach PARP
- CASE-Doradcy, (2008) "Analiza prawidłowości doboru wskaźników monitorowania dla PO IG 2007-2013"
- CEAPP UJ, EGO, (2015), Analiza efektów netto wybranych działań Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka 2007-2013, z wykorzystaniem podejścia *counterfactual impact elauation* w ramach projektu ewaluacyjnego PARP „Barometr Innowacyjności”. , Kraków, na zlecenie PARP
- Centrum Ewaluacji i Analiz Polityk Publicznych przy Uniwersytecie Jagiellońskim, EGO – Evaluation for Government Organizations (2015), Analiza efektów netto wybranych działań Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka 2007–2013, z wykorzystaniem podejścia *counterfactual impact evaluation* w ramach projektu ewaluacyjnego PARP „Barometr innowacyjności”, Kraków, raport dla Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości.
- Chirot, D., (1986), Social change in the modern era, Harcourt Brace Jovanovich, University of Michigan
- Departament Koordynacji Wdrażania Funduszy UE w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego, (2013), Zasada komplementarności w ramach programów operacyjnych polityki spójności wnioski na lata 2014 – 2020
- EGO – Evaluation for Government Organisations, (2016), „Ocena wpływu PROW 2007-2013 na jakość życia na obszarach wiejskich z uwzględnieniem podejścia LEADER” zrealizowane na zlecenie Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi
- EU-Consult, (2011), Badanie ogólnopolskie nt. stosowanej formy aktywizacji zawodowej bezrobotnych jaką jest przyznawanie środków Funduszu Pracy na podjęcie działalności gospodarczej, na zlecenie MRPiPS.
- Feder, G., (1983), On exports and economic growth, Journal of Development Economics, 12, wydanie 1-2, s. 59-73.
- Fila, J., Węclawski, J., (2015), Nowe wyzwania dla przedsiębiorstw na rynkach finansowych, Warszawa
- Fundacja Ewaluacji i Badań Ekonomicznych, (2010) Badanie ewaluacyjne dotyczące wskaźników Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej
- Gordon, R., J., (2012), Is U.S. Economic Growth Over? Faltering Innovation Confronts the Six Headwinds, NBER Working Paper No. 18315
- Gorzelałak, G, (2009), Fakty i mity rozwoju regionalnego, Studia Regionalne i Lokalne, Nr 2(36)/2009, Uniwersytet Warszawski

GUS, (2015), Ustalenie wartości wybranych wskaźników ekonomicznych dla beneficjentów regionalnych Programów Operacyjnych, Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka oraz dla dobranych grup kontrolnych, Warszawa

GUS, (2017), Ustalenie wartości wybranych wskaźników ekonomicznych dla beneficjentów Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki i dla dobranych grup kontrolnych, Raport końcowy z badania

Hausner, J. et al., (2013), Konkurencyjna Polska, Jak awansować w światowej lidze gospodarczej, Kraków

Hryniewicka, M., (2015), Wpływ funduszy unijnych na rozwój sektora MŚP w Polsce w latach 2007 – 2013

IBS, REY TECH, (2012), Analiza komplementarności podejmowanych interwencji w ramach RPO WO 2007-2013 z innymi instrumentami wsparcia w województwie opolskim

Imapp, PAG Uniconsult, (2014), Ewaluacja ex-ante instrumentów finansowych wdrażanych w województwie kujawskopomorskim w latach 2014-2020, Warszawa

Imapp, PAG Uniconsult, (2015), Aktualizacja analizy w zakresie możliwości zastosowania zwrotnych instrumentów finansowych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Małopolskiego na lata 2014-2020

Imapp, PAG Uniconsult, (2015), Analiza ex-ante w zakresie możliwości zastosowania instrumentów finansowych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Dolnośląskiego 2014 – 2020, Warszawa

Imapp, PAG Uniconsult, (2017), Ewaluacja podsumowująca postęp rzeczowy i rezultaty RPO WZ 2007-2013, s. 67

Instytut Badań Strukturalnych, (2012), Analiza możliwości zastosowania zwrotnych mechanizmów finansowania inwestycji w perspektywie 2014–2020 w województwie śląskim, Warszawa

Karpińska – Mizielińska, W., Smuga, T., (2015), Wpływ interwencji z funduszy unijnych na funkcjonowanie przedsiębiorstw i ich konkurencyjność

Karpińska-Mizielińska, W., Smuga, T., (2014), Kierunki alokacji funduszy unijnych w zakresie podnoszenia jakości zasobów pracy w przedsiębiorstwie, Konsumpcja i Rozwój, 2014 nr 1

Komisja Europejska, (2010), Europa 2020, Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, Bruksela

Komisja Europejska, European Innovation Scoreboard, Bruksela

Kryskova, L. (2013). Bezwrotne i zwrotne instrumenty pomocy publicznej unii europejskiej dla przedsiębiorców. *wystąpienie na IX Kongresie Ekonomistów Polskich, Warszawa.*

Mikołajczyk B., Kurczewska A., Fila J., (2009), Klastry na świecie. Studia przypadków, Difin, Warszawa.

Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, (2013), Polska 2030, Trzecia fala nowoczesności, Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju, Warszawa

Ministerstwo Gospodarki i Pracy, (2004), Bariery administracyjne związane z podejmowaniem i prowadzeniem działalności gospodarczej w Polsce. Ocena. Raport końcowy, Warszawa

Ministerstwo Gospodarki, (2013), Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki „Dynamiczna Polska 2020”, Warszawa

Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, (2015), Sprawozdanie z realizacji w 2014 r. Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia na lata 2007-2013, Warszawa

Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (2011), Analiza wskaźników postępu rzeczowego w projektach PO RPW

Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, (2006), Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie, Narodowa Strategia Spójności, Warszawa

Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, (2006), Strategia Rozwoju Kraju 2007-2015, Warszawa

- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, (2010), Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020: Regiony, Miasta, Obszary Wiejskie, Warszawa
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, (2013) Fundusze Europejskie w Polsce, *Biuletyn Informacyjny nr 31, wrzesień 2013*, Warszawa
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, (2013) Instrumenty finansowe w ramach perspektywy finansowej 2014-2020, zakres i forma, Warszawa
- Ministerstwo Rozwoju, (2011), Krajowy Program Reform na rzecz realizacji strategii „Europa 2020” wraz z aktualizacjami, Warszawa
- Ministerstwo Rozwoju, (2016), Krajowe Inteligentne Specjalizacje, Warszawa
- Ministerstwo Rozwoju, (2017), Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030), Warszawa
- Mitra, P., Muravyev, A., Schaffer, M.E. (2014), Labor reallocation and firm growth: benchmarking transition countries against mature market economies, *IZA Journal of Labor & Development*
- North, D.C. (1955), Location and regional economic growth, „*Journal of Political Economy*”, Vol. 63, 1955, s. 243–258.
- Openfield, (2012), Ocena efektywności wdrażania instrumentów inżynierii finansowej realizowanych w ramach oraz poza inicjatywą JEREMIE, Raport Końcowy, Opole.
- Openfield, (2013), Raport z badania pn. Wpływ projektów szkoleniowych realizowanych w Priorytecie VIII na potrzeby przedsiębiorstw, poprawę ich konkurencyjności/funkcjonowania oraz zmianę polityki szkoleniowej firm, a także wpływ na adaptacyjność uczestników projektu szkoleń w kontekście zmian gospodarczych zachodzących w regionie, Szczecin
- Openfield, (2015), Wpływ działań PO KL w województwie dolnośląskim na podniesienie kompetencji regionalnych zasobów ludzkich, w kontekście upowszechniania i wdrażania idei kształcenia ustawicznego, Opole
- OPI, MillwardBrown, (2014), Raport końcowy z badania ewaluacyjnego „Ewaluacja instrumentów wsparcia B+R w ramach perspektywy finansowej 2007-2013”; Warszawa
- PAG Uniconsult, Taylor Economics, (2013), Ocena realizacji instrumentów inżynierii finansowej w ramach NSRO 2007-2013
- PAG Uniconsult, (2015), Badanie skuteczności wsparcia realizowanego w ramach komponentu regionalnego PO KL 2007 – 2013, Warszawa
- PARP, (2011) Ewaluacja Działania 1.4-4.1 Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka na lata 2007-2013
- Pokorski, J., (2015), „Budowanie potencjału innowacyjnego firm w Polsce – wyniki Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka”, w: *Innowacyjna przedsiębiorczość w Polsce Odkryty i ukryty potencjał polskiej innowacyjności* pod red. Zadury-Lichoty P., PARP
- Rada Ministrów, (2014), Program Rozwoju Przedsiębiorstw do 2020 r., Program wykonawczy do Strategii Innowacyjności i Efektywności Gospodarki, Warszawa
- Re-Source, (2013) Raport końcowy Ocena efektywności i skuteczności projektów szkoleniowych w ramach PO KL w województwie śląskim
- Re-Source, (2014), Skuteczność projektów w ramach PO KL obejmujących współpracę B+R i biznesu w województwie podlaskim”,
- Schumpeter, J. A., (2013), *Capitalism, socialism and democracy*. Routledge.
- Shane, S., (2003), *A General Theory of Entrepreneurship. The individual-opportunity Nexus*. Massachusetts: Edward Elgar Publishing, Inc.

Skórska, A., Jeż, R., Wąsowicz, J., (2006), Bariery i perspektywy rozwoju sektora małych i średnich przedsiębiorstw – konsekwencje dla rynku pracy w Polsce; Akademia Ekonomiczna w Katowicach

Solska, J. (2012), Na co poszło 300 miliardów?, „Polityka”, nr 29.

Spychała, M. (2012), Finansowanie klastrów jako element polityki regionalnej Unii Europejskiej.

Światowe Forum Ekonomiczne (2016), The Future of Jobs Employment, Skills and Workforce Strategy for the Fourth Industrial Revolution

Światowe Forum Ekonomiczne (WEF), (1994), The World Competitiveness Report, (1994), Lausanne

Światowe Forum Ekonomiczne (WEF), (2016), The Global Competitiveness Report 2015/2016

Wajda, M. (2016) Analiza możliwości wykorzystania zwrotnych instrumentów finansowych w perspektywie unijnej 2014 – 2020 w Polsce, w kontekście rozwiązań prawnych i doświadczeń z poprzedniej perspektywy finansowej

WYG PSDB, (2013), Analiza ex ante instrumentów finansowych w perspektywie finansowej 2014 – 2020 w województwie warmińsko – mazurskim, Warszawa

WYG PSDB, (2013), Ocena bezpośredniego i pośredniego wsparcia sektora MŚP w ramach RPO WZ oraz uzyskanie rekomendacji z zakresu wsparcia MŚP na przyszłą perspektywę finansową na lata 2014 – 2020.

WYG PSDB, (2014), Ocena ex-ante instrumentów inżynierii finansowej w ramach RPO WP 2014-2020, Warszawa

WYG PSDB, (2014), Ocena wpływu Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka na zwiększenie innowacyjności przedsiębiorstw

WYG PSDB, (2015), Ocena ex-ante instrumentów finansowych w RPO WL 2014-2020, Warszawa

WYG PSDB, EVALU, (2016), Wpływ realizacji NSRO 2007-2013 na poziom i jakość zatrudnienia w Polsce