



MINISTERSTWO
INWESTYCJI
I ROZWOJU



Rzeczpospolita
Polska

Unia Europejska
Europejski Fundusz
Rozwoju Regionalnego



Analiza porównawcza instrumentów w ramach działania 3.2 PO IR „Wsparcie wdrożeń wyników prac B+R”

Policy & Action Group Uniconsult Sp. z o. o.

00-728 Warszawa, ul. Kierbedzia 4

tel. 22 256 39 00, fax. 22 256 39 10

biuro@pag-uniconsult.pl

www.pag-uniconsult.pl



Warszawa, 21 grudnia 2018 r.

SPIS TREŚCI

Streszczenie (Executive Summary)	3
1 Wprowadzenie	13
1.1 Cel i obszary badawcze ewaluacji	13
1.2 Metodologia i przebieg badań	14
2 Logika wsparcia i instrumenty interwencji w działaniu 3.2 PO IR	17
2.1 Logika wsparcia w działaniu 3.2	17
2.2 Szczegółowe instrumenty interwencji w działaniu 3.2	20
3 Wdrażanie wsparcia w działaniu 3.2 PO IR	31
3.1 Poddziałanie 3.2.1 <i>Badania na rynek</i>	31
3.2 Poddziałanie 3.2.2 <i>Kredyt na innowacje technologiczne</i>	40
3.3 Poddziałanie 3.2.3 <i>Fundusz gwarancyjny wsparcia innowacyjnych przedsiębiorstw</i>	48
3.4 Zaawansowanie działania 3.2 PO IR – wnioski	50
4 Kryteria oceny w instrumentach interwencji działania 3.2 PO IR	52
4.1 Zmiany kryteriów oceny w poddziałaniach 3.2.1 i 3.2.2	52
4.2 Funkcjonowanie kryteriów oceny w poddziałaniach 3.2.1 i 3.2.2	56
4.3 Kryteria dostępne w poddziałaniu 3.2.3 PO IR	64
4.4 Wnioski na podstawie analizy kryteriów w instrumentach interwencji działania 3.2 PO IR	69
5 Komplementarność vs. konkurencja wsparcia w działaniu 3.2 PO IR .	71
5.1 Poddziałanie 3.2.1 a poddziałanie 3.2.2 PO IR	71
5.2 Poddziałanie 3.2.3 PO IR	73
5.3 Działania zbliżone, realizowane w ramach wybranych regionalnych programów operacyjnych	73
5.4 Wnioski w sprawie komplementarności instrumentów wsparcia w działaniu 3.2 PO IR	80
6 Dostosowanie oferty instrumentów interwencji działania 3.2 PO IR do potrzeb polskich przedsiębiorców	82
6.1 Charakterystyka projektów i trafność interwencji działania 3.2	82
6.2 Główne bariery w dostępie i realizacji wsparcia oferowanego w ramach działania 3.2	96
6.3 Rola banków w dostępie do poddziałania 3.2.2 i 3.2.3	104
7 Efekty działania 3.2 PO IR i ich wpływ na osiągnięcie celów PO IR	107
8 Wnioski i rekomendacje	111
Tabela rekomendacji	115
 Spis tabel, schematów, ramek i wykresów	121

Streszczenie (Executive Summary)

Badanie „Analiza porównawcza instrumentów w ramach działania 3.2 PO IR <Wsparcie wdrożeń wyników prac B+R>” prowadzone było od września do grudnia 2018 r. Przedmiot analizy stanowiły szczegółowe instrumenty interwencji w ramach Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój (PO IR) tj. poddziałanie 3.2.1 *Badania na rynek*, 3.2.2 *Kredyt na innowacje technologiczne* oraz 3.2.3 *Fundusz gwarancyjny wsparcia innowacyjnych przedsiębiorstw (Fundusz Gwarancyjny PO IR)*.

Cel programowy działania 3.2 stanowi intensyfikacja wdrożeń, realizowanych w mikro, małych i średnich przedsiębiorstwach, opartych na wynikach prac badawczo-rozwojowych. W związku z tym, celem niniejszej analizy była ocena wsparcia udzielonego w ramach poszczególnych instrumentów interwencji działania 3.2, obejmująca: (1) stopień koncentracji wsparcia na celach programowych, (2) dostosowanie wsparcia do potrzeb jego beneficjentów, (3) komplementarność interwencji, (4) ocenę roli i znaczenia sektora bankowego w dystrybucji wsparcia oraz (5) ocenę rezultatów interwencji w ramach poszczególnych poddziałań.

Do przeprowadzenia analizy wykorzystane zostały różnorodne źródła informacji, które odzwierciedliły ogląd tematyki badania reprezentowany przez przedstawicieli sfery programowania i wdrażania, przedstawicieli przedsiębiorstw wykorzystujących wsparcie (beneficjenci poddziałań 3.2.1 i 3.2.2 i odbiorcy ostateczni poddziałania 3.2.3) oraz potencjalnych wnioskodawców (w tym przede wszystkim wnioskodawców nieskutecznych), a także sferę ekspercką (w tym, poglądy ekspertów oceniających wnioski o wsparcie). Niezbędne do analizy informacje pozyskiwane były przy wykorzystaniu rozmaitych technik badawczych. Ich katalog objął: (1) analizę danych zastanych, (2) indywidualne wywiady pogłębione, (3) zogniskowane wywiady grupowe (z przedstawicielami sektora bankowego), (4) warsztat kreatywny z ekspertami oceniającymi wnioski o wsparcie publiczne oraz przedstawicielami firm doradczych, (5) podsumowujący panel ekspercki, a także (6) badanie ilościowe CAWI przeprowadzone wśród beneficjentów i nieskutecznych wnioskodawców w poddziałaniu 3.2.1 i 3.2.2.

Działanie 3.2 stanowi kompleksowy instrument interwencji publicznej zaprogramowany w ramach III osi priorytetowej Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój 2014-2020. Logika interwencji w działaniu 3.2 opiera się na zapewnieniu wzrostu aktywności innowacyjnej przedsiębiorstw, prowadzącym do podniesienia ich konkurencyjności. W istocie, w interwencji tej chodzi o redukcję luki finansowej, ujawniającej się pomiędzy etapem prowadzenia działalności B+R, a wprowadzeniem nowego, innowacyjnego rozwiązania na rynek. Uogólniając, w całej architekturze działania 3.2 wsparcie kierowane jest do przedsiębiorstw realizujących projekty inwestycyjne, polegające na wdrażaniu rezultatów działalności B+R, realizowanej samodzielnie lub zamówionej przez przedsiębiorstwo, lub też zakupionych od innych podmiotów w celu wdrożenia. W działaniu 3.2 stosowane są dwie formy transferu wsparcia – wsparcie przekazywane jest zarówno w formie dotacyjnej, jak również poprzez wykorzystanie instrumentu finansowego – gwarancji udzielanej z Funduszu Gwarancyjnego PO IR. W działaniu 3.2 wymagany poziom

innowacyjności to: w poddziałaniu 3.2.1 – innowacja produktowa / poziom krajowy, 3.2.2 – nowe technologie prowadzące do innowacji produktowych / poziom krajowy, a w poddziałaniu 3.2.3 wymagana jest co najmniej innowacyjność na poziomie przedsiębiorstwa; w tym ostatnim przypadku dopuszcza się wszelkie rodzaje innowacji.

Analiza praktyki dystrybucji wsparcia w ramach wszystkich szczegółowych instrumentów działania 3.2 wykazała, że wdrażana interwencja odpowiada celom programowym PO IR i działania 3.2 oraz, że jest odpowiednio dostosowana do potrzeb sektora mikro, małych i średnich firm tj. docelowej grupy odbiorców wsparcia. Jest to interwencja generalnie dobrze zaprojektowana, stwarzająca realne możliwości praktycznej aplikacji wyników działalności badawczo-rozwojowej. Stanowi niezbędny element ścieżki „od pomysłu do rynku”.

Interwencja w poddziałaniach 3.2.1 i 3.2.2 wdrażana jest od 2015 r. (dotychczas, tj. do początków grudnia 2018 r. przeprowadzono osiem konkursów o wsparcie w poddziałaniu 3.2.1 oraz pięć w poddziałaniu 3.2.2 – planowana data zakończenia konkursu nr 5 w poddziałaniu 3.2.2 to koniec kwietnia 2019 r.). Stosunkowo później uruchomiono Fundusz Gwarancyjny PO IR (pierwszych gwarancji udzielono we wrześniu 2017 r.). Niestety, poziom zaangażowania alokacji przeznaczonej na działanie 3.2 nie jest specjalnie wysoki i w związku z tym może być oceniany co najwyżej jako przeciętnie zadowalający. Według danych z połowy listopada 2018 r. w poddziałaniu 3.2.1 zawarto 211 umów wsparcia o wartości dofinansowania ze środków unijnych (EFRR) wynoszącej blisko 2,4 mld zł. Stanowi to tylko 55% alokacji środków unijnych przeznaczonych na to poddziałanie. Z lepszą sytuacją mamy do czynienia w poddziałaniu 3.2.2 – 388 zawartych umów, ok. 1,31 mld zł zaangażowanych unijnych środków wsparcia, tj. ok. 70% środków alokowanych. Wyzwaniem będzie także zaangażowanie środków wsparcia w poddziałaniu 3.2.3, bowiem obecnie udzielone zostały tylko 32 gwarancje o wartości 55 mln zł wobec wartości docelowej, wynoszącej ok. 2,2 mld zł. Powyższy stan skłania do zaproponowania określonych rekomendacji, mających na celu intensyfikację procesów wdrożeniowych, naszym zdaniem, szczególnie w poddziałaniu 3.2.1. Analiza wykazała, że nie ma szczególnych obaw co do wykorzystania alokacji w poddziałaniu 3.2.2, jak również – pod pewnymi warunkami – w poddziałaniu 3.2.3, które dopiero przechodzi z fazy początkowej do pełnej fazy realizacyjnej. Należy przy tym dodać, że w poddziałaniu 3.2.1, w dotychczasowym toku wdrażania tej interwencji wprowadzane były rozmaite modyfikacje, czyniące wsparcie bardziej atrakcyjnym (np. zmniejszono – z 10 do 5 mln zł minimalną wielkość kosztów kwalifikowanych dofinansowanego projektu). Niestety, jak dotąd zmiany te nie są w stanie przeciwdziałać malejącej liczbie składanych wniosków. Na wzrost zainteresowania wsparciem nie wpłynęły także pewne korzystne zmiany systemowe, szczególnie zaś dotyczące możliwości poprawiania wniosków pod kątem uwag formułowanych przez dokonujące oceny panele eksperckie. W związku z takimi konkluzjami zasadne są również dalsze modyfikacje parametrów wsparcia, sposobu jego dystrybucji, a także wskazujące na potrzebę intensyfikacji działań promocyjnych, co również uwzględniono w rekomendacjach. Trzeba też pamiętać, że napotykanie ograniczonego zainteresowania wsparciem na wdrożenia jest również konsekwencją wstrzymywania się

przedsiębiorstw z inwestycjami, a także wynika z ograniczonej populacji firm innowacyjnych (przedsiębiorstw opierających swój rozwój na wdrażaniu wyników działalności B+R). Są to ograniczenia natury obiektywnej, na które konstrukcja wsparcia (uwzględniając konieczność utrzymania założonej logiki interwencji) nie ma decydującego wpływu.

W przeprowadzonych analizach uwzględniono także problematykę kryteriów wyboru projektów, a więc ważnego czynnika wpływającego na dystrybucję wsparcia, w tym także oddziałującego na zainteresowanie wsparciem ze strony jego potencjalnych beneficjentów. Analizy te miały większe znaczenie w przypadku poddziałania 3.2.1 i 3.2.2, w których kryteria wyboru projektów mają charakter merytoryczny (oczywiście, poza kryteriami formalnymi, które również są tu stosowane). Z kolei, charakter kryteriów w poddziałaniu 3.2.3 jest zdecydowanie odmienny, bowiem stosowane tu kryteria nie służą ocenie merytorycznej (mają one wyłącznie charakter dostępowy).

Należy zaznaczyć, że katalog kryteriów w poddziałaniu 3.2.1 i 3.2.2 podlegał modyfikacjom, przy czym nie były to zmiany radykalne. Zmiany te miały na celu umożliwienie wyboru projektów lepiej odzwierciedlających logikę interwencji, a także umożliwiających premiowanie projektów charakteryzujących się pozytywnymi cechami z punktu widzenia celów interwencji. Katalogi kryteriów uznajemy za kompletne i prawidłowo zaprojektowane – w obu analizowanych głównych poddziałaniach (3.2.1 i 3.2.2) najwięcej punktów na ocenie merytorycznej można uzyskać w ramach kryteriów odwołujących się do innowacyjności technologii lub nowości produktu, a także jego potencjału rynkowego. Jest to oczywiście głęboko zasadne, pamiętając jednak, że ocena w tym zakresie jest bardzo wymagająca, a jej trafność w dużej mierze zależy od znajomości branży przez ekspertów oceniających, w tym aktualnych (oraz prognozowanych) trendów rynkowych i kierunków rozwoju technologii. Warto uzupełnić, że skuteczność aplikowania o wsparcie (mierzona udziałem zawartych umów dofinansowania do liczby wniosków ocenianych merytorycznie) jest niższa w poddziałaniu 3.2.1 w stosunku do poddziałania 3.2.2. Wynosi, odpowiednio: 22% wobec 27% (i 40% wobec 69%, gdy opiera się na relacji liczby wniosków zatwierdzonych do dofinansowania do wniosków podlegających ocenie merytorycznej). Dane te oznaczają, że dostęp do wsparcia w poddziałaniu 3.2.1 jest trudniejszy.

Jeżeli chodzi o komplementarność wsparcia w ramach działania 3.2, to oba poddziałania (3.2.1 i 3.2.2) były wobec siebie w zasadzie komplementarne, choć niewielka, ale znacząca grupa firm (11%) aplikowała do obu poddziałań. Z kolei w poddziałaniu 3.2.3, ze względu na obowiązujące przepisy europejskie, dotyczące łączenia wsparcia udzielanego w różnych formach, gwarantowane w jego ramach kredyty nie mogły finansować (ani prefinansować) wydatków będących kosztami kwalifikowanymi w projektach europejskich, mogły natomiast finansować wydatki niekwalifikowalne. Projekty dotyczące wdrażania wyników prac badawczo-rozwojowych, o kształcie zbliżonym do tych finansowanych w działaniu 3.2, mogły także uzyskać wsparcie w ramach regionalnych programów operacyjnych, przy czym w regionach zostały zaprojektowane zróżnicowane charakterystyki wsparcia, przeważnie maksymalna wartość wsparcia była znacząco niższa, niż ta obowiązująca dla poddziałania 3.2.1, a wymagany poziom innowacyjności dotyczył przeważnie innowacji na poziomie

regionu. Realnie jednak, wsparcie w ramach tych działań miało charakter konkurencyjny wobec oferty działania 3.2, choć skala tej konkurencji była zapewne ograniczona, raczej niewielka w przypadku wspomagającego realizację większych projektów poddziałania 3.2.1 i znacząca w przypadku poddziałania 3.2.2.

Wszystkie trzy poddziałania były stosunkowo dobrze dostosowane do potrzeb przedsiębiorców, choć naturalnie zgłaszali oni do ich konstrukcji szereg uwag. Źródłem pochodzenia innowacyjnego rozwiązania / technologii, stanowiącego przedmiot projektów były najczęściej prace własne (42%-45% przedsiębiorców) oraz prace realizowane we współpracy z naukowcami występującymi jako osoby fizyczne (ok. 20% badanych). W znacznym stopniu rozwiązania te wypracowywano w związku z ofertą działania 3.2 (ok. 32-36% badanych), jednakże w niewielkim stopniu przeważały firmy, w przypadku których rozwiązania te zostały opracowane niezależnie od oferty działania (36-39%).

Badani przedsiębiorcy w większości przypadków oceniają realizowane przez siebie projekty jako charakteryzujące się wysokim poziomem innowacyjności. Oceny wskazujące na najwyższy (światowy) poziom innowacyjności, dotyczą częściej beneficjentów poddziałania 3.2.1 (ok. 53% wobec ok. 31% w przypadku beneficjentów poddziałania 3.2.2), z kolei olbrzymia większość beneficjentów ocenia wsparcie jako znacząco przyczyniające się do wzrostu innowacyjności ich przedsiębiorstwa. Jednocześnie 57% badanych beneficjentów zadeklarowało, że bez wsparcia ze środków europejskich projekt (raczej lub zdecydowanie) nie zostałby zrealizowany.

Jeżeli chodzi o główne bariery w pozyskiwaniu wsparcia, to przedsiębiorcy (i to zarówno beneficjenci, jak i nieskuteczni wnioskodawcy) najczęściej zwracali uwagę na słabą znajomość przez oceniających specyfiki branżowej ich projektów oraz w ogóle realiów prowadzenia działalności gospodarczej. Z kolei nieskuteczni wnioskodawcy dość często zwracali uwagę na niewystarczające informacje o przyczynach odrzucenia wniosku, nie pozwalające im na odpowiednie wykorzystanie wiedzy o popełnionych błędach do przygotowania nowego, poprawionego wniosku projektowego. Badani wskazywali także na pewne ograniczenia w katalogu wydatków kwalifikowalnych, bądź zbyt niskie limity na finansowanie danego typu wydatków. Podnoszono także kwestię braku możliwości wykorzystania gwarancji w ramach FG PO IR (poza finansowaniem wydatków niekwalifikowalnych) do zabezpieczenia kredytów wspierających projekty finansowane ze środków europejskich.

Realizacja działania 3.2 korzystnie wpływa także na realizację celów PO IR, pośrednio stymulując (choć w sumie raczej w niewielkiej skali) wzrost wydatków na prace badawczo-rozwojowe i zwiększając innowacyjność polskich firm.

Na podstawie wyników badania sformułowaliśmy określone wnioski oraz odpowiadające im rekomendacje, tj.:

- 1) Postęp wdrażania poddziałania 3.2.1 wydaje się być niewystarczający z punktu widzenia dostępnej w poddziałaniu alokacji (zagroza to pełnemu wykorzystaniu

alokacji). Dlatego sugerujemy modyfikację wybranych parametrów tego instrumentu wsparcia. Rekomendujemy zatem:

- obniżenie minimalnej wielkości wydatków kwalifikowanych projektu do wysokości 3 mln zł,
 - zwiększenie limitu kosztów kwalifikowanych przeznaczonych na finansowanie robót i materiałów budowlanych,
 - zmianę nazwy działania na bardziej nośną promocyjnie oraz
 - intensyfikację konkursów w 2019 roku.
- 2) W przypadku, gdyby zmiany te nie przyniosły zakładanych efektów, proponujemy rozważenie realokacji części środków wsparcia z poddziałania 3.2.1 do poddziałania 3.2.2, a jednocześnie (w poddziałaniu 3.2.1) podniesienie maksymalnej wielkości dofinansowania do kwoty 30 mln zł (ten ostatni element stanowiłby przejaw dalszej rekonstrukcji parametrów wsparcia).
 - 3) Ze względu na to, że wdrażanie poddziałania 3.2.3 jest obecnie stosunkowo mało zaawansowane, zaangażowanie pełnej alokacji do końca okresu kwalifikowalności może być niełatwe, choć wydaje się wykonalne. W tym kontekście można rozważyć możliwość poszerzenia wydatków finansowanych gwarantowanym kredytem, o kolejne typy wydatków na cele obrotowe.
 - 4) Konstrukcja poddziałania 3.2.3 powoduje, że z punktu widzenia sektora bankowego jest ono dość pracochłonne i wymaga dużego zaangażowania personelu banków. W związku z tym należy kontynuować szkolenia dla banków kredytujących oraz skutecznie wyjaśniać ewentualne niejasności dotyczące dokumentacji poddziałania 3.2.3 oraz w miarę możliwości dążyć do jej dalszych uproszczeń.
 - 5) Poddziałanie 3.2.3 wykazuje ograniczoną komplementarność wobec dwóch pozostałych poddziałań w ramach działania 3.2, wskutek regulacji dotyczących łączenia różnych form wsparcia ze środków europejskich. W związku z tym w okresie programowania 2021-2027 należy lobbować na rzecz umożliwienia łączenia poręczeń i gwarancji udzielanych ze środków europejskich ze wsparciem udzielanym ze środków bezzwrotnych.
 - 6) Z punktu widzenia sektora bankowego (odgrywającego kluczową rolę w ramach poddziałania 3.2.3) bardzo trudna jest analiza tego, czy dana firma należy do sektora MŚP, a jednocześnie nieprawidłowa kwalifikacja może prowadzić do utraty ważności gwarancji i związanych z tym problemów. W związku z tym należy wesprzeć banki kredytujące w dokonywaniu analizy prawidłowości statusu danej firmy, na przykład poprzez stworzenie profesjonalnego kwalifikatora MŚP lub też przez odpowiednie wsparcie doradczo-informacyjne.
 - 7) Ocena wniosków w ramach poddziałań 3.2.1 i 3.2.2 budzi pewne wątpliwości, jeżeli chodzi o poziom kompetencji ekspertów oceniających w sferze związanej ze znajomością danej branży, aktualnych trendów rynkowych, a także wyznaczników innowacyjności. Należy zatem, pod kątem okresu programowania 2021-2027, podjąć prace zmierzające do wypracowania udoskonalonej formuły oceny projektów, dotyczących wdrażania wyników prac badawczo-rozwojowych, tak, aby eksperci

oceniający tego typu wnioski w znacznie większym stopniu znali realia działalności danej branży, a drugiej strony, aby minimalizować ryzyko, że będą oni powiązani z firmami konkurencyjnymi dla danego wnioskodawcy.

Executive Summary

The study "Comparative analysis of instruments under Measure 3.2 OP SG <Support for R&D results implementation>" was conducted from September to December 2018. The subject of the analysis were detailed intervention instruments within Operational Programme 'Smart Growth', i.e. sub-measure 3.2.1. *Research for the market*, 3.2.2. *Loan for technological innovations* and 3.2.3. *Guarantee fund for innovative enterprises (OP SG Guarantee Fund)*.

The program objective of measure 3.2 is to intensify implementation of research and development results in micro, small and medium enterprises. Therefore, the purpose of this analysis was to assess the support provided under the various intervention instruments of measure 3.2, including: (1) the degree of concentration of the support on program's objectives, (2) adjustment of the support to the needs of its beneficiaries, (3) complementarity of intervention, (4) assessment of the role and importance of the banking sector in the distribution of support; and (5) assessment of the results of intervention under individual sub-measures.

Various sources of information were used to carry out the analysis, which allowed to reflect views on the research subject represented by representatives of the programming and implementation sphere, representatives of enterprises utilizing support (beneficiaries of sub-measures 3.2.1 and 3.2.2 and final recipients of sub-measure 3.2.3) and potential applicants (including primarily ineffective applicants), as well as the expert sphere (including views of experts assessing applications for support). The information necessary for the analysis was obtained using a variety of research techniques. Their catalog included: (1) analysis of existing data (desk research), (2) individual in-depth interviews, (3) focus group interviews (with representatives of the banking sector), (4) creative workshop with experts assessing applications for public support and representatives of consulting companies, (5) expert panel summarizing the research, as well as (6) CAWI quantitative survey conducted among the beneficiaries and ineffective applicants under Sub-measure 3.2.1 and 3.2.2.

The measure 3.2 is a comprehensive instrument of public intervention programmed under the 3rd priority axis of the Operational Program Smart Growth 2014-2020. The logic of intervention in measure 3.2 is based on ensuring the growth of innovative activity of enterprises, leading to increase of their competitiveness. In essence, this intervention is about reducing the financial gap that emerges between the stage of conducting R&D works and introducing (implementation) of a new, innovative solution to the market. In general, throughout the whole architecture of measure 3.2, support is directed to enterprises implementing investment projects involving application of R&D results, carried out independently or ordered by the enterprise, or purchased from other entities for final implementation. Measure 3.2 uses two forms of support transfer – support is provided both in the form of a grant, as well as through the use of a financial instrument – a guarantee

granted from the Guarantee Fund of the OP SG. In measure 3.2, the required level of innovation is: for sub-measure 3.2.1 – product / national level, 3.2.2 – new technologies leading to product innovations national level, and in case of sub-measure 3.2.3 at least innovativeness on the enterprise level - all types of innovations are allowed.

Analysis of the practice of distributing support under all the instruments of measure 3.2 evidenced that the intervention corresponds to the program objectives of the OP SG and measure 3.2 is appropriately adapted to the needs of micro, small and medium size enterprises, i.e. the target group of support recipients. It is an intervention generally well-designed, creating real possibilities of practical application of research and development results. It is an indispensable element of the path "from an idea to the market".

The intervention of sub-measures 3.2.1 and 3.2.2 has been implemented since 2015 (so far, i.e. until the beginning of December 2018, eight competitions were held for distribution of support under sub-measure 3.2.1 and five in case of sub-measure 3.2.2 – planned date of completion of the fifth competition under sub-measure 3.2.2 is the end of April 2019). Relatively later, the OP SG Guarantee Fund was launched (the first guarantees were granted in September 2017). Unfortunately, the level of involvement of the allocation assigned to measure 3.2 is not particularly high and therefore it can be assessed at best as an average satisfactory. According to data from mid-November 2018, sub-measure 3.2.1 contains 211 contracts worth EU co-financing (ERDF) amounting to nearly PLN 2.4 billion. This is only 55% of the allocation of EU funds earmarked for this sub-measure. A better situation is in sub-measure 3.2.2 – 388 contracts concluded, for about PLN 1.31 billion of EU support involved, i.e. about 70% of allocated funds. The challenge will also be the involvement of support in sub-measure 3.2.3, as only 32 guarantees have now been granted, worth PLN 55 million against the target value, amounting to approximately PLN 2.2 billion. The above state leads to propose specific recommendations, aimed at intensifying implementation processes, in our opinion, especially in case of sub-measure 3.2.1. The analysis showed that there are no particular concerns about the use of allocations for sub-measure 3.2.2, as well as – under certain conditions – sub-measure 3.2.3, which is now only passing from its initial to the full implementation phase. It should be added that in the sub-measure 3.2.1, in the current course of implementation of this intervention, various modifications were introduced, making the support more attractive (e.g. reduced – from 10 to 5 million PLN, the minimum amount of eligible costs of the co-financed project). Unfortunately, these changes have not been able to counteract the falling number of applications so far. The possible increase of interest in support was also not affected by some beneficial system changes, in particular regarding the possibility of correcting applications against comments formulated by expert panels assessing the applications. In connection with such conclusions, it is also justified to further modify the parameters of the support, the method of its distribution, as well as pointing to the need for intensifying promotional activities, which are also included within the list of recommendations. It should also be remembered that the limited interest in support is also a consequence of the reluctance of enterprises to invest in production means, and also results from a limited population of innovative companies (enterprises that

base their development on the implementation of R&D results). These are objective limitations to which the support itself (taking into account the need to maintain the assumed intervention logic) has no decisive influence.

The conducted analyzes also took into account the issue of project selection criteria, thus an important factor affecting the distribution of support, including their impact on potential beneficiaries readiness to apply for public support. These analyzes were more important in the case of sub-measure 3.2.1 and 3.2.2, in which project selection criteria concern on-the-substance issues (of course, except for formal criteria, which are also used here). On the other hand, the nature of the criteria in sub-measure 3.2.3 is significantly different, because the criteria used here do not serve any substantive assessment (they are only of an program-access nature).

It should be noted that the catalog of criteria in sub-measure of 3.2.1 and 3.2.2 was subject to modifications, but these were not radical changes. These changes were aimed at enabling the selection of projects that better reflect the intervention logic, as well as enabling the rewarding of projects with positive characteristics from the point of view of the objectives of the intervention. We consider the catalogues of criteria as complete and correctly designed – in both analyzed main sub-measures (3.2.1 and 3.2.2), the most of the assessment score on substantive assessment can be obtained within criteria referring to the innovation of technology or product novelty, as well as its market potential. This is of course deeply justified, however, remembering that the assessment in this respect is very demanding, and the assessment relevance largely depends on the knowledge of the industry by assessing experts, including knowledge on current (and forecasted) market trends and directions of technology development. It is worth adding that the effectiveness of applying for support (measured by the share of concluded co-financing agreements to the number of applications assessed meritorically) is lower in sub-measure 3.2.1 in relation to sub-measure 3.2.2. It is respectively: 22% compared to 27% (and 40% against 69%, when it is based on the ratio of the number of applications approved for co-financing and applications subject to substantive assessment). These data mean that access to support in sub-measure 3.2.1 is more difficult.

As for the complementarity of support under measure 3.2, the two key sub-measures (3.2.1 and 3.2.2) were in principle complementary to each other, although a small but significant group of companies (11% of applicants) applied to both sub-measures. On the other hand, in the case of sub-measure 3.2.3, due to the binding European provisions on combination of support in various forms, loans guaranteed under it could not finance (or pre-finance) expenses that are eligible costs under European Union's projects, but they could finance not eligible expenditures. Projects concerning the implementation of R&D results, similar in form to those financed under measure 3.2, could also be supported under regional operational programs, with support characteristics being differentiated in individual regions, usually the maximum support value was significantly lower than the one required for sub-measure 3.2.1, and the required level of innovation concerned mostly innovation at the regional level. In reality, however, support under these measures was competitive to the offer of measure 3.2, although the scale of this competition was probably limited, rather small in the case of

supporting the implementation of larger projects of sub-measure 3.2.1 and significant in case of sub-measure 3.2.2.

All three sub-measures were relatively well suited to the needs of entrepreneurs, although naturally they provided some critical comments on support design. The source of the origin of the innovative solution / technology that was the subject of the projects was usually result of own R&D works (42% -45% of entrepreneurs) and works carried out in cooperation with scientists appearing as natural persons (about 20% of respondents). To a large extent, these solutions were developed in relation to the offer of measure 3.2 (about 32-36% of the respondents), however, dominated to a small extent were firms, for which these solutions were developed independently of the support offer (36-39%).

The surveyed entrepreneurs in the majority of cases evaluate their projects as characterized by a high degree of innovation. The assessments indicating the highest (global) level of innovativeness refer more often to the beneficiaries of sub-measure 3.2.1 (about 53% against about 31% for beneficiaries of sub-measure 3.2.2), while the vast majority of beneficiaries assess support as significantly contributing to the growth of innovation of their enterprises. At the same time, 57% of the surveyed beneficiaries declared that without the support from European funds the project (rather or definitely) would not have been implemented.

As for the main barriers in gaining support, entrepreneurs (both beneficiaries and ineffective applicants) most often pointed to the poor knowledge of the projects' assessing experts of the industrial specificity of their projects and the realities of doing business. In turn, ineffective applicants quite often pointed to insufficient information about the reasons for the rejection of their applications, not allowing them to use the knowledge on the mistakes made to prepare a new, revised project application. The respondents also pointed to some restrictions in the catalogue of eligible expenditures, or too low limits for financing of a given type of expenditure. The issue of the impossibility of using guarantees of the OP SG Guarantee Fund (apart from financing ineligible expenditure) to secure loans supporting projects financed from European funds was also raised.

Implementation of measure 3.2 has a positive impact on the implementation of the objectives of the Operational Programme 'Smart Growth', indirectly stimulating the increase in expenditure on research and development (however, rather to a smaller extent) and increasing the innovation of Polish companies.

Based on the results of the study, we have formulated specific conclusions and proposed respective recommendations, i.e.:

- 1) The progress of the implementation of sub-measure 3.2.1 seems to be insufficient from the point of view of the allocation available for the sub-measure, therefore, there may be a risk of not using the available financial allocation (this threatens the full use of the allocation). Therefore, we suggest modifying selected parameters of this support instrument. We do recommend:

- reduction of the minimum amount of eligible expenses of the project to the amount of PLN 3 million,
 - an increase in the limit of eligible costs for financing works and building materials,
 - change of the name of the sub-measure to a more appealing, and
 - intensification of competitions for support in 2019.
- 2) If these changes do not bring the expected effects, we suggest considering a reallocation of a part of the allocation from sub-measure 3.2.1 to sub-measure 3.2.2, and at the same time (for the sub-measure 3.2.1) increasing the maximum co-financing amount to PLN 30 million (this latter element would be a manifestation of further reconstruction of support parameters).
- 3) Due to the fact that the implementation of sub-measure 3.2.3 is currently relatively underdeveloped, the involvement of the full allocation until the end of the eligibility period may be difficult, although seems to be feasible. In this context, one may consider the possibility of extending expenditures financed with a guaranteed loan, for further types of expenses for working capital.
- 4) The construction of sub-measure 3.2.3 means that from the point of view of the banking sector it is quite labour intensive and requires a large involvement of bank staff. Therefore, training for lending banks should be continued and any doubts regarding the sub-measure 3.2.3 should be effectively clarified and, if possible, further simplifications should be sought.
- 5) Sub-measure 3.2.3 shows limited complementarity with the other two sub-measures under measure 3.2, as a result of regulations regarding combining various forms of support from European funds. Therefore, during the programming period 2021-2027, it is necessary to lobby for the possibility of combining guarantees granted from European funds with the support provided in the form of grants.
- 6) From the point of view of the banking sector (which plays a key role under sub-measure 3.2.3), it is very difficult to analyse whether a given company belongs to the SME sector, while improper classification may lead to the loss of validity of the guarantee and related problems. Therefore, the banks should be supported in analysing the correctness of the status of a given enterprise, for example by creating a professional 'SME qualifier' software or through appropriate advisory and information support.
- 7) Evaluation of applications under sub-measures 3.2.1 and 3.2.2 raises some doubts as to the level of competence of experts assessing the sphere related to industry knowledge, current market trends, as well as product innovation determinants. Therefore, from the perspective of the programming period 2021-2027, work should be undertaken to develop a better formula for project evaluation regarding the implementation of research and development results, so that experts assessing such applications would know much more about the realities of an industry and, on the other hand, to minimize the risk that they would be associated with enterprises being in market competing with a given applicant.

1 Wprowadzenie

1.1 Cel i obszary badawcze ewaluacji

Przedmiotem ewaluacji jest zestaw instrumentów interwencji wchodzących w skład działania 3.2 *Wsparcie wdrożeń wyników prac B+R* Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój (PO IR).

Architekturę dziania 3.2 tworzą trzy poddziałania:

- 1) *Badania na rynek* (poddziałanie 3.2.1),
- 2) *Kredyt na innowacje technologiczne* (poddziałanie 3.2.2),
- 3) *Fundusz gwarancyjny wsparcia innowacyjnych przedsiębiorstw* (FG PO IR) (poddziałanie 3.2.3).

Interwencja realizowana przy wykorzystaniu wsparcia udostępnianego w ramach działania 3.2 ma na celu intensyfikację wdrożeń opartych na wynikach prac badawczo-rozwojowych (B+R), wypracowanych samodzielnie lub nabywanych przez przedsiębiorców (beneficjentów / odbiorców ostatecznych wsparcia), których rezultatem jest wprowadzanie na rynek nowych lub znacząco ulepszonych produktów (wyrobów, usług)¹ lub wdrożenie nowych technologii umożliwiających wytwarzanie nowych (lub znacząco ulepszonych) produktów (jak i stosowanie nowych / znacząco ulepszonych procesów)². Cel ten, uwzględniając rozmaite różnice w konstrukcji i sposobie dystrybucji wsparcia, realizują wszystkie analizowane w ewaluacji poddziałania.

W związku z tak zarysowanym celem działania 3.2, zadaniem (i celem) niniejszej ewaluacji była ocena wsparcia udzielonego w ramach poszczególnych poddziałań, przeprowadzona pod kątem czterech kryteriów ewaluacyjnych tj. kryterium trafności, efektywności, skuteczności oraz użyteczności dotychczasowej interwencji (co do zasady, w niniejszej ewaluacji, obejmującej czas od początku wdrażania poszczególnych poddziałań do października 2018 r.).

Biorąc pod uwagę ukierunkowanie poszczególnych instrumentów działania 3.2, jak również cel ewaluacji i pytania badawcze, które wyznaczyły zakres przeprowadzonych badań, dokonane analizy i oceny dotyczą pięciu obszarów problemowych. Obszary te stanowią ocenę:

- 1) stopnia koncentracji wsparcia poszczególnych poddziałań na celach interwencji (cele programowe),
- 2) dostosowania wsparcia do potrzeb jego beneficjentów / odbiorców ostatecznych,
- 3) komplementarności instrumentów interwencji wdrażanych w działaniu 3.2,

¹ Innowacje produktowe – zgodnie z definicją *Podręcznika Oslo. Zasady gromadzenia i interpretacji danych dotyczących innowacji*, Komisja Europejska 2005, Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Warszawa 2008, s. 19 oraz 49-50.

² *Szczegółowy Opis Osi Priorytetowych Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój 2014-2020* (dalej: SzOOP PO IR), Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju, Warszawa, czerwiec 2018 r., s. 85-86.

- 4) roli i znaczenia sektora bankowego w dystrybucji wsparcia (w przypadku wszystkich poddziałań, przy czym w szczególności poddziałania 3.2.2 i 3.2.3, w przypadku których transfer wsparcia jest nierozzerwalnie związany z wykorzystaniem finansowania zewnętrznego w postaci kredytów) oraz
- 5) zaplanowanych i obserwowanych rezultatów interwencji.

1.2 Metodologia i przebieg badań

Przedmiot i cel ewaluacji wymagał uwzględnienia rozmaitych perspektyw oglądu tematyki badawczej, a w konsekwencji zastosowania rozbudowanego instrumentarium badawczego, umożliwiającego odwołanie się do różnorodnych źródeł danych³.

Jeśli chodzi o perspektywy badawcze, to objęły one osoby reprezentujące:

- sferę programowania i wdrażania interwencji działania 3.2 (perspektywa programowo-wdrożeniowa) – osoby zaangażowane w programowanie i wdrażanie instrumentów polityki publicznej skierowanych na rozwój innowacyjności (przedstawiciele Instytucji Zarządzającej PO IR i Instytucji Pośredniczących, tj. Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju oraz (1) Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości – Instytucja Pośrednicząca w poddziałaniu 3.2.1 oraz Banku Gospodarstwa Krajowego – Instytucja Pośrednicząca w poddziałaniu 3.2.2),
- beneficjentów oraz ostatecznych odbiorców wsparcia – przedstawiciele przedsiębiorstw wykorzystujących wsparcie w ramach poszczególnych poddziałań oraz przedstawiciele Banku Gospodarstwa Krajowego (beneficjenta działania 3.2.3 FG PO IR).
- potencjalnych wnioskodawców – perspektywa tworzona przez potencjalnych odbiorców wsparcia, szczególnie w ramach poddziałania 3.2.1 i 3.2.2 (wcześniej nie wnioskujących o wsparcie w ramach tych instrumentów).
- grono eksperckie – specjaliści w sprawach wspierania konkurencyjności i innowacyjności sfery gospodarczej, w tym eksperci wchodzący w skład paneli dokonujących oceny wniosków o wsparcie w ramach analizowanych poddziałań, a także przedstawiciele firm doradczych oferujących usługi w zakresie identyfikacji źródeł wsparcia i opracowywanie wniosków o wsparcie.

W niniejszym badaniu zastosowanie znalazły metody jakościowe (w przeważającym zakresie) oraz metody ilościowe. W sumie wykorzystano sześć technik badawczych, które – zgodnie z koncepcją ewaluacji – stosowane były w określonym powiązaniu logicznym i sekwencyjności.

Katalog stosowanych w ewaluacji działania 3.2 technik badawczych prezentuje poniższe zestawienie:

³ Szczegóły, zob. *Raport metodologiczny (wersja końcowa)*, 28.09.2018 r.

Tabela 1. Techniki badawcze w ewaluacji działania 3.2 PO IR

Lp.	Technik badawcza	Zakres zastosowania
1.	Analiza danych zastanych	Dane (statystyki) obrazujące realizację wsparcia w ramach poszczególnych poddziałań (bazy danych i dane / dokumenty sprawozdawcze udostępnione przez Instytucję Zarządzającą oraz Instytucje Pośredniczące PO IR), a także informacje pozyskiwane z opracowań analitycznych (w tym ewaluacji dotyczących PO IR) w zakresie wspierania konkurencyjności i innowacyjności przedsiębiorstw. Ponadto: dokumentacja programowa, dokumentacja konkursowa dla poszczególnych instrumentów wsparcia w działaniu 3.2 PO IR, wytyczne krajowe / unijne dotyczące łączenia instrumentów finansowych, oraz dane ze statystyk publicznych obrazujące stan i tendencje obserwowane w sektorze MŚP począwszy od 2014 r.
2.	Indywidualne wywiady pogłębione (IDI)	Przedstawiciele perspektywy programowo-wdrożeniowej, beneficjentów i ostatecznych odbiorców wsparcia oraz potencjalnych wnioskodawców. W sumie w komponencie tym zrealizowano 55 IDI (tj. 5 wywiadów z przedstawicielami IZ i IP PO IR, 30 wywiadów z beneficjentami poddziałania 3.2.1 i 3.2.2 oraz 20 wywiadów z wnioskodawcami nieskutecznymi w ww. podziałaniach (w tym wywiady z przedsiębiorcami, którzy nie wnioskowali o wsparcie).
3.	Zogniskowane wywiady grupowe (FGI)	Osoby reprezentujące sektor bankowy – przedstawiciele banków kredytujących projekty beneficjentów / odbiorców ostatecznych wsparcia w analizowanych poddziałaniach. Przeprowadzono 2 zogniskowane wywiady grupowe ⁴ .
4.	Warsztat kreatywny	Przedstawiciele grona eksperckiego – eksperci zaangażowani w ocenę wniosków o wsparcie w ramach paneli eksperckich w poddziałaniu 3.2.1 i 3.2.2 oraz przedstawiciele firm świadczących usługi doradcze w zakresie identyfikacji, pozyskiwania

⁴ Z uwagi na odmienną strukturę kształtu wsparcia w poddziałaniu 3.2.2 (kredyt technologiczny) i poddziałania 3.2.3 (gwarancja z uzupełniającą dotacją na pokrycie odsetek gwarantowanego kredytu), zogniskowane wywiady grupowe przeprowadzono odrębnie dla banków udzielających kredytu technologicznego oraz udzielających kredytów zabezpieczonych gwarancją FG PO IR.

Lp.	Technik badawcza	Zakres zastosowania																				
		i wdrażania wsparcia ze źródeł / programów pomocowych.																				
5.	Panel ekspertów	Eksperci specjalizujący się w problematyce wspierania konkurencyjności przedsiębiorstw, innowacyjności oraz komercjalizacji wyników działalności badawczo-rozwojowej. W panelu eksperckim wzięli także udział przedstawiciele Instytucji Zarządzającej i Instytucji Pośredniczących w działania 3.2 PO IR.																				
6.	Badanie internetowe (CAWI)	Beneficjenci wsparcia oraz nieskuteczni wnioskodawcy w poddziałaniach 3.2.1 i 3.2.2, zgodnie z następującym rozkładem realizacji ankiet: <table><tr><th>instrument interwencji</th><th>Beneficjenci</th><th>Nieskuteczni wnioskodawcy</th><th>Razem</th></tr><tr><td>Poddz. 3.2.1</td><td>96</td><td>66</td><td>162</td></tr><tr><td>Poddz. 3.2.2</td><td>183</td><td>121</td><td>304</td></tr><tr><td>Razem</td><td>279</td><td>187</td><td>466</td></tr><tr><td>Udział ankiet efektywnych (r/r)</td><td>51%</td><td>19%</td><td></td></tr></table>	instrument interwencji	Beneficjenci	Nieskuteczni wnioskodawcy	Razem	Poddz. 3.2.1	96	66	162	Poddz. 3.2.2	183	121	304	Razem	279	187	466	Udział ankiet efektywnych (r/r)	51%	19%	
instrument interwencji	Beneficjenci	Nieskuteczni wnioskodawcy	Razem																			
Poddz. 3.2.1	96	66	162																			
Poddz. 3.2.2	183	121	304																			
Razem	279	187	466																			
Udział ankiet efektywnych (r/r)	51%	19%																				

Źródło: opracowanie własne na podstawie Raportu metodologicznego oraz podsumowania realizacji badań.

Badania w ramach ewaluacji prowadzone były od połowy września do końca listopada 2018 r. w oparciu o ustalenia metodyczne uzgodnione w początkowej fazie badania w ramach Raportu metodologicznego.

Poszczególne techniki badawcze realizowane były stosownie do wewnętrznego harmonogramu badania, w którym założono określoną sekwencyjność ich stosowania (techniki jakościowe → technika ilościowa → panel ekspercki). W przeważającej mierze założenie te udało się utrzymać, przy czym konieczne było nieznaczne zmodyfikowanie przebiegu czasowego niektórych technik badawczych. Zdecydowały o tym trudności związane z aranżacją i realizacją wywiadów indywidualnych, szczególnie w przypadku grona wnioskodawców nieskutecznych, jak również trudności w realizacji prób badawczych w badaniu ilościowym CAWI (również, w przeważającej mierze, dotyczyły one realizacji próby wnioskodawców nieskutecznych). Ostatecznie udało się zrealizować zakładane minima wywiadów efektywnych. W sumie jednak oceniamy, że napotkane w trakcie ewaluacji utrudnienia mieściły się w standardzie pracy badawczej.

2 Logika wsparcia i instrumenty interwencji w działaniu 3.2 PO IR

2.1 Logika wsparcia w działaniu 3.2

Działanie 3.2 stanowi kompleksowy instrument interwencji publicznej zaprogramowany w ramach III osi priorytetowej Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój 2014-2020. Działanie to służy realizacji celu tematycznego (CT) 3. Europejskich Funduszy Strukturalnych i Inwestycyjnych, dotyczącego wzmocnienia konkurencyjności małych i średnich przedsiębiorstw oraz priorytetu inwestycyjnego (PI) 3c, obejmującego wspieranie tworzenia i poszerzania zaawansowanych zdolności przedsiębiorstw w zakresie rozwoju produktów i usług.

Ogólnie rzecz biorąc, wsparcie w działaniu 3.2 zapewnia wzrost aktywności przedsiębiorstw w zakresie działalności innowacyjnej, ze skutkiem w postaci podniesienia ich konkurencyjności rynkowej. Stanowi ono reakcję na niedoskonałości, wynikające z braku w sektorze małych i średnich przedsiębiorstw wystarczających środków własnych, a także napotykaną trudności w dostępie do zewnętrznych źródeł finansowania, ograniczające możliwości wdrażania nowych produktów i rozwiązań, które pozwalałyby na wzmocnienie pozycji konkurencyjnej przedsiębiorstwa (występuje ograniczona lub też wręcz brak oferty finansowania komercyjnego wdrożeń). W istocie, w interwencji tej chodzi o redukcję luki finansowej, ujawniającej się pomiędzy etapem prowadzenia działalności B+R, a wprowadzeniem nowego, innowacyjnego rozwiązania na rynek. Znaczenie tego rodzaju luki jest istotne, bowiem w realiach przedsiębiorstwa może prowadzić ona do spadku zainteresowania prowadzeniem jakiejkolwiek działalności w sferze B+R i innowacyjności, z uwagi na przewidywane trudności (często uznawane za nieprzezwyciężalne) skutecznego i skalownego wdrożenia rezultatów badań⁵.

Na działanie 3.2 składają się trzy szczegółowe instrumenty interwencji: poddziałanie 3.2.1 *Badania na rynek*, 3.2.2 *Kredyt na innowacje technologiczne* oraz 3.2.3 *Fundusz gwarancyjny wsparcia innowacyjnych przedsiębiorstw*. Uogólniając, w całej architekturze działania 3.2

⁵ W dokumentacji programowej PO IR interwencji działania 3.2 (wprost, jeśli chodzi o poddziałanie 3.2.1 i raczej pośrednio w przypadku dwóch pozostałych poddziałań) programowana była jako logiczne wydłużenie ścieżki wsparcia zapoczątkowanej w projektach wspieranych w ramach instrumentów I osi priorytetowej PO IR (głównie działanie 1.1 PO IR *Projekty B+R przedsiębiorstw* oraz działanie 1.2 *sektorowe programy B+R*). Zakładano, że zapewnienie środków na wdrożenia tworzyć będzie dodatkową, poza wsparciem prac B+R przewidzianym w I osi priorytetowej, zachętę do podejmowania działalności badawczo-rozwojowej. Zakładano, że instrument ten znacznie zwiększy efektywność wsparcia udzielonego na etap badawczy projektów, gdyż umożliwi faktyczne wdrożenie opracowanych pomysłów i wprowadzenie nowej oferty na rynek. Ponadto, w dokumentacji programowej podkreślono, że o znaczeniu tego instrumentu decyduje niedostępność na rynku komercyjnym instrumentów finansowych skierowanych na ryzykowne inwestycje mające na celu wdrażania wyników prac B+R. Zob. SzOOP PO IR, s. 85 oraz *Program Operacyjny Inteligentny Rozwój na lata 2014-2020* (wersja aktualna, obowiązująca od 3.05.2018): „Wsparcie może być w szczególności przeznaczone na wdrożenie wyników prac B+R uzyskanych w wyniku realizacji projektów współfinansowanych ze środków I osi priorytetowej Programu” (s. 91). W sumie, mamy tu do czynienia z komplementarnością instrumentów interwencji działania 3.2 wobec przedsięwzięć wspieranych w I osi Programu (taką logikę interwencji uwypukla również *Ewaluacja ex-ante Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój 2014-2020 – raport końcowy*, PSDB, Regio Group, Warszawa, styczeń 2014, s. 27 i n.).

przewidziano udzielanie wsparcia dla przedsiębiorstw realizujących projekty inwestycyjne polegające na wdrażaniu rezultatów działalności B+R, realizowanej samodzielnie lub zamówionej przez przedsiębiorstwo, lub też zakupionych od innych podmiotów celem wdrożenia. Nawiązując do założeń PO IR, przyjęto, że proces selekcji wspieranych projektów powinien zapewniać wybór przedsięwzięć o najwyższym poziomie innowacyjności, przy zapewnieniu elastycznego podejścia do oceny innowacyjności. Ponadto, kryteria wyboru projektów powinny być dostosowane do specyfiki procesów innowacyjnych, charakteryzujących się wysokim poziomem ryzyka. Powinny one również umożliwiać ocenę jakości oraz sukcesu finansowego projektu.

W całym działaniu 3.2 wsparcie udzielane przedsiębiorstwom realizowane jest zarówno w formie dotacyjnej, jak również poprzez wykorzystanie instrumentu finansowego – gwarancji udzielanej z Funduszu Gwarancyjnego PO IR⁶ (poddziałanie 3.2.3).

Jak wynika z dokumentów programowych PO IR, stosowanie określonych form wsparcia uzależnione jest od poziomu ryzyka występującego w projektach wdrożeniowych⁷, przy czym należy pamiętać, że ryzyko inwestycyjne w przypadku wdrażania wyników działalności badawczo-rozwojowej jest mniejsze niż tradycyjnie występujące na etapie podejmowania prac B+R; w tym drugim przypadku, poziom gotowości technologicznej (TRL) jest wysoki, a więc skuteczność wdrożenia jest warunkowana głównie czynnikami rynkowymi, a na poziomie samego przedsiębiorstwa, decyzjami wynikającymi z przyjętej strategii rozwojowej, czy też skutecznością działalności marketingowej. Zatem, w działaniu 3.2 zastosowanie wsparcia dotacyjnego dotyczy przedsięwzięć o wyższym ryzyku, a instrumentu finansowego (gwarancji) projektów o mniejszym poziomie ryzyka. Stosowana w poddziale 3.2.3 dotacja refundująca odsetki ma charakter instrumentu tworzącego zachętę, a nie redukującego ryzyko inwestycyjne (ten natomiast aspekt ma charakter przewodni w poddziale 3.2.1 oraz 3.2.2).

Zastosowanie określonych form wsparcia warunkowane jest także przedmiotem projektu, w rozumieniu typu innowacyjności. Mianowicie, przedsięwzięcia prowadzące do innowacji produktowych (nowe lub ulepszone produkty lub usługi) mogą być wspierane w ramach każdego z poddziałów, natomiast wspieraniu wdrażania innowacji procesowych dedykowane są dwa poddziały tj. 3.2.2 i 3.2.3. Pomijając określone różnice w konstrukcji poszczególnych poddziałów (w tym przewidzianego zakresu i form wsparcia) cała interwencja działania 3.2 zapewnia ukierunkowanie projektów na wprowadzenie nowych innowacyjnych produktów oraz procesów przez małych i średnich przedsiębiorców (wsparcie dotyczy innowacji produktowych i procesowych, przy czym te ostatnie postrzegane są również jako instrument prowadzący do innowacji produktowych).

⁶ Instrument ten powiązany jest ze wsparciem dotacyjnym. Uzyskanie gwarancji wiąże się z możliwością otrzymania dopłaty do oprocentowania kredytu objętego gwarancją. Jest to dotacja refundująca zapłacone odsetki.

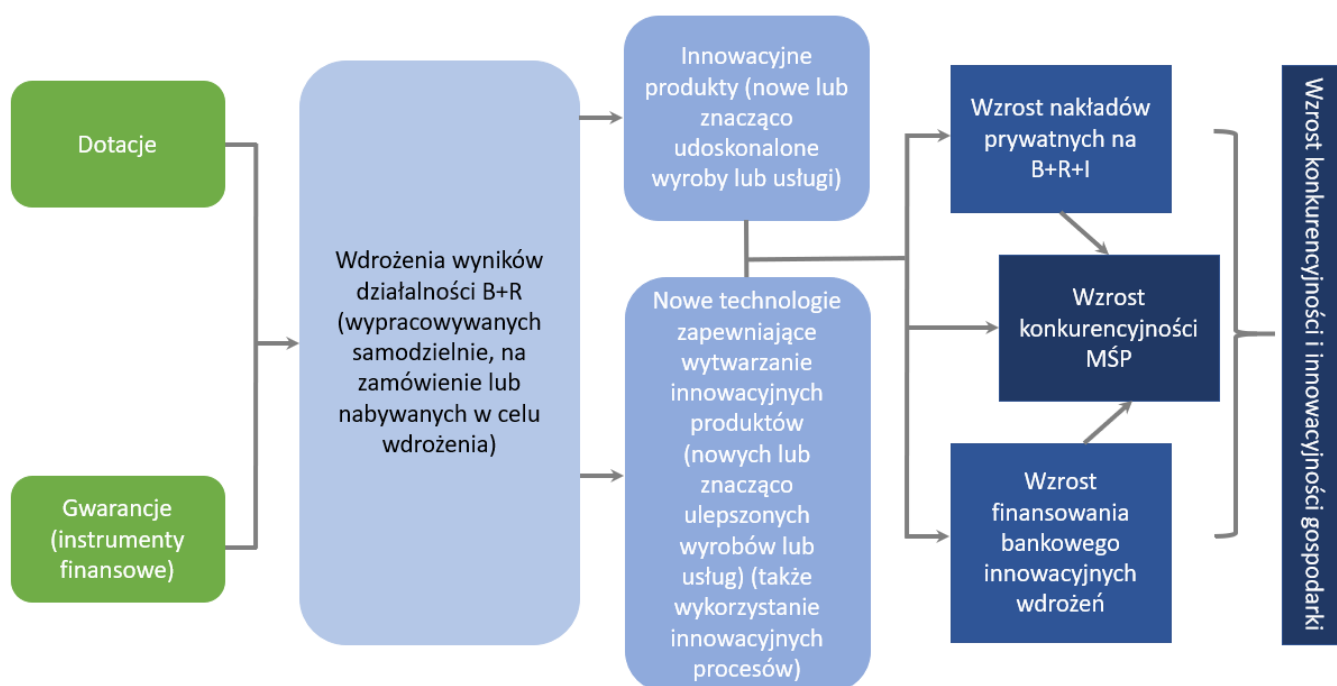
⁷ Zob. *Program Operacyjny Inteligentny Rozwój na lata 2014-2020* (PO IR) (wersja aktualna, obowiązująca od 3.05.2018), s. 89.

Analiza ustaleń zawartych w dokumentach programowych PO IR, jak i wynikających z wcześniejszych prac analitycznych⁸, dotyczących kształtowania mechanizmów selekcji projektów w działaniu 3.2, wskazuje na oczekiwane rezultaty interwencji, przejawiające się przede wszystkim w postaci:

- wzrostu konkurencyjności przedsiębiorstw poprzez ich innowacyjność (w sferze innowacyjności produktowej i technologicznej), docelowo zapewniającej wzrost konkurencyjności gospodarki kraju,
- w związku z kształtem interwencji w działaniu 3.2 należy również oczekiwać wzrostu skali komercjalizacji wyników działalności B+R (a pośrednio także wzrostu zainteresowania tego typu działalnością, a więc wzrostu nakładów na B+R), skutkującą większą liczbą nowości produktowych.
- W poddziałaniu 3.2.2 oraz 3.2.3, efekty interwencji powinny przejawiać się również w sferze wzrostu zainteresowania sektora bankowego finansowaniem wdrożeń, a więc de facto wzrostu gotowości do finansowania ryzyka.

Biorąc pod uwagę powyższe konkluzje, charakteryzujące wsparcie udostępniane w ramach działania 3.2 oraz jego szczegółowe założenia tworzące instrumentarium interwencji publicznej Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój, poniżej przedstawiamy ogólnopoglądowy, schematyczny opis całej logiki interwencji tego działania) – Schemat 1.

Schemat 1. Zarys logiki interwencji działania 3.2



Źródło: opracowanie własne na podstawie na podstawie dokumentacji programowej.

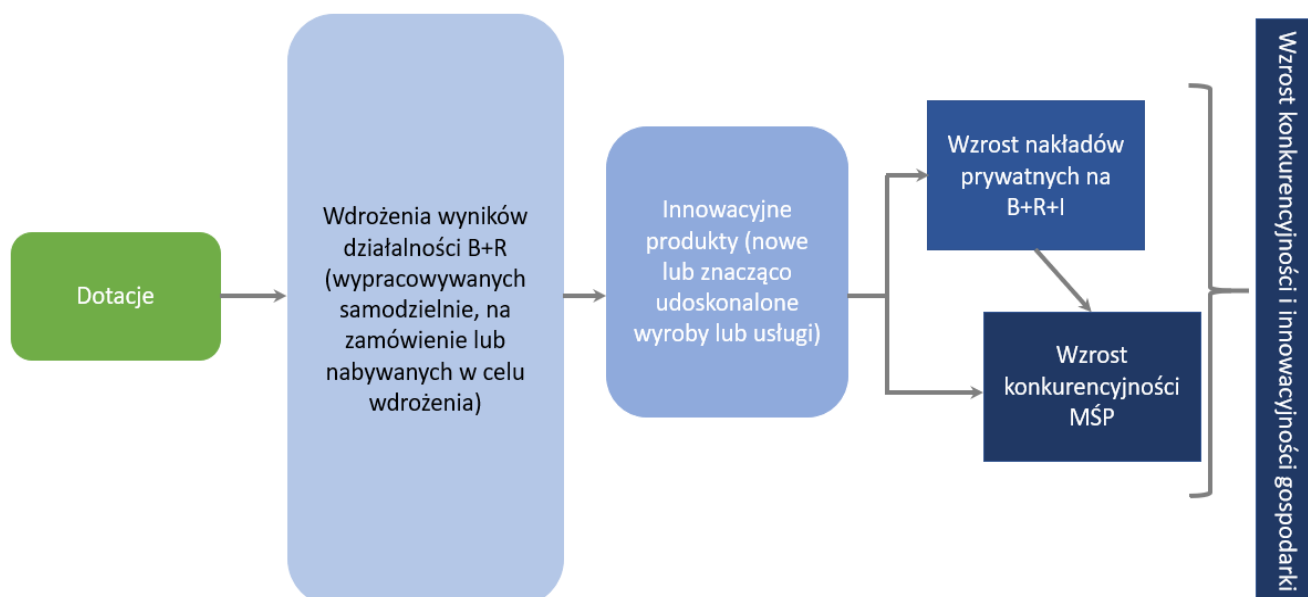
⁸ W szczególności: (1) *Ewaluacja systemu wyboru projektów PO IR – etap I*, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa 2015 oraz (2) *Ewaluacja systemu wyboru projektów – raport cząstkowy II* (poddziałanie 3.2.1 i inne) i *III* (poddziałanie 3.2.2 i inne), Ministerstwo Rozwoju, Warszawa 2016, Fundacja Idea Rozwoju, IMAPP Sp. z o.o., PAG Uniconsult sp. z o.o., Centrum Ewaluacji i Analiz Polityk Publicznych UJ.

2.2 Szczegółowe instrumenty interwencji w działaniu 3.2

Pierwszy szczegółowy instrument interwencji – poddziałanie 3.2.1 – skupia się na wspieraniu wdrożeń wyników działalności badawczo-rozwojowej, prowadzących do wypracowania i umiejscowienia na rynku innowacji produktowych. W przypadku niniejszego instrumentu wzrost konkurencyjności beneficjenta wsparcia opiera się na efektach ekonomiczno-finansowych, których podstawą są nowe lub znacząco udoskonalone produkty.

Formę transferu wsparcia stanowi finansowanie bezzwrotne – dotacje.

Schemat 2. Zarys logiki interwencji poddziałania 3.2.1 *Badania na rynek*



Źródło: opracowanie własne na podstawie na podstawie dokumentacji programowej.

Tabela 2. Wsparcie w ramach poddziałania 3.2.1

Lp.	Parametr	Opis
1.	Alokacja	1 085 099 540 euro (ogółem: koperta mazowiecka i pozostałe regiony)⁹ ≈ 61% alokacji na działanie 3.2
2.	Forma wsparcia	Dotacja
3.	Koszty kwalifikowane (wartość: min. – max.)	- Min. 5 mln zł¹⁰ - Max. 50 mln euro - W tym limity na: - Prace rozwojowe – 1 mln zł - Usługi doradcze – 1 mln zł
4.	Zakres dofinansowania	- Maksymalnie 20 mln zł. w tym: - Prace rozwojowe – 0,45 mln zł

⁹ Wartość alokacji uwzględnia rezerwę wykonania.

¹⁰ Początkowo 10 mln zł – począwszy od drugiego konkursu z 2017 r. wartość zmniejszona do poziomu 5 mln zł.

Lp.	Parametr	Opis	
		– Usługi doradcze – 0,5 mln zł	
5.	Udział dofinansowania kosztów kwalifikowanych na poziomie projektu	Koperta mazowiecka	Pozostałe regiony
		▪ 20%-55%	▪ 35%-75%
6.	Beneficjent	▪ Mikro, mali i średni przedsiębiorcy	
7.	Typ projektu	▪ Wdrożenie wyników prac B+R, zrealizowanych samodzielnie, na zlecenie przedsiębiorcy lub zakupionych ¹¹ .	
8.	Rodzaj i poziom innowacyjności	▪ Innowacja produktowa (produkty nowe lub znacząco ulepszone) ▪ Poziom – co najmniej krajowy (nieznaczne preferencje dla innowacyjności powyżej poziomu krajowego (w punktowanych kryteriach oceny stosowanych w poddziałaniu w 2018 r. sięgające ok. 4% oceny maksymalnej) ▪ Minimalny poziom innowacyjności podobny jak w poddziałaniu 3.2.2 i wyższy niż w poddziałaniu 3.2.3	
9.	Ryzyko biznesowe	▪ Wysokie – z uwagi na założenie wprowadzenia na rynek nowych produktów	
10.	Potencjał rynkowy	▪ Przeciętny	

Źródło: opracowanie własne na podstawie dokumentacji programowej.

Formą wsparcia w drugim instrumencie interwencji – poddziałaniu 3.2.2 – jest również dotacja. W tym jednak przypadku pozyskanie wsparcia uzależnia się od finansowania realizacji innowacyjnego przedsięwzięcia przy pomocy komercyjnego kredytu bankowego, tzw. kredytu technologicznego. Natomiast dotacja, określana jako premia technologiczna, służy częściowej spłacie kapitału zaciągniętego przez przedsiębiorcę kredytu technologicznego¹². Środki własne przedsiębiorcy muszą stanowić co najmniej 25% kosztów kwalifikowanych inwestycji technologicznej finansowanej z kredytu technologicznego (odzwierciedlają minimalny wkład własny w finansowanie przedsięwzięcia).

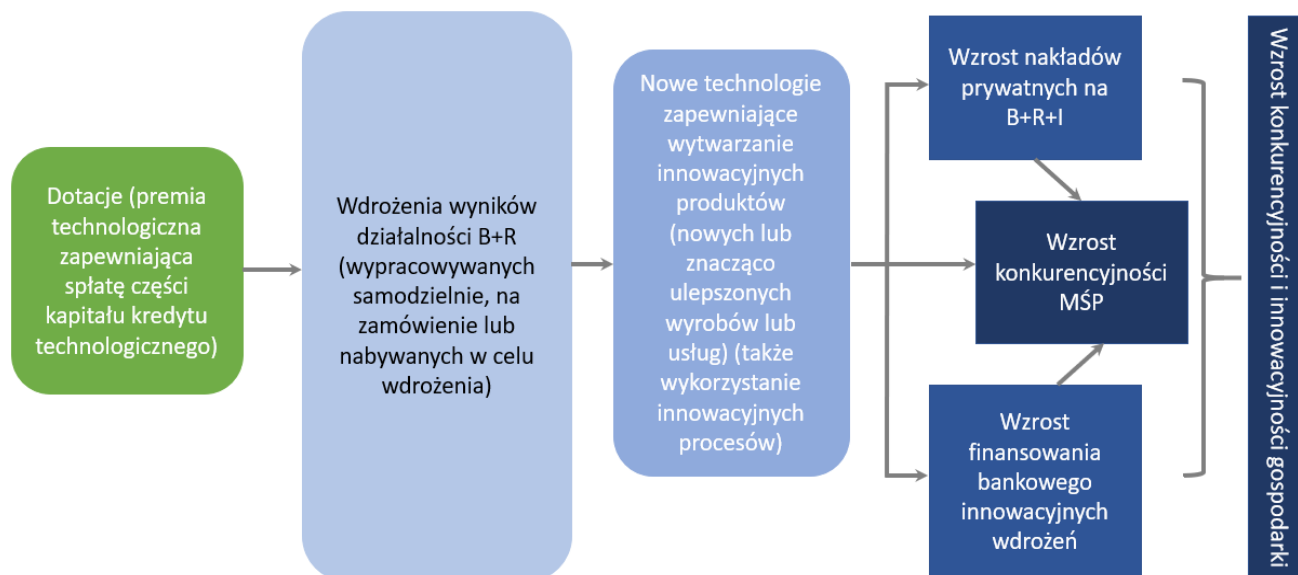
Celem kredytu technologicznego jest zapewnienie finansowania inwestycji technologicznej, polegającej na wdrożeniu własnej nowej technologii lub zakupie i wdrożeniu nowej technologii oraz – na jej podstawie – uruchomieniu wytwarzania nowych lub znacząco ulepszonych produktów lub (stosowanie) nowych lub znacząco ulepszonych procesów

¹¹ Możliwość dofinansowania projektów opartych na wdrożeniu nabywanych wyników prac B+R wprowadzona w konkursach w poddziałaniu 3.2.1, realizowanych począwszy od 2018 r.

¹² Mechanizm kredytu i premii technologicznej regulują przepisy ustawy z dnia 30 maja 2008 r. o niektórych formach wspierania działalności innowacyjnej, tekst jednolity Dz.U. z 2018 r. poz. 141.

(metod produkcji, dostarczania produktów, także metod tworzenia i świadczenia usług)¹³. Dla potrzeb kredytu technologicznego pojęcie „nowej technologii” rozumiane jest jako technologia występująca w postaci prawa własności przemysłowej lub wyników prac rozwojowych i badań aplikacyjnych, a także nieopatentowanej wiedzy technicznej, która umożliwia wytwarzanie nowych lub znacząco ulepszonych produktów.

Schemat 3. Zarys logiki interwencji poddziałania 3.2.2 *Kredyt na innowacje technologiczne*



Źródło: opracowanie własne na podstawie na podstawie dokumentacji programowej.

Procedura pozyskiwania i wypłaty premii technologicznej powiązana jest z pozyskaniem i spłatą kredytu technologicznego.

- 1) Zainteresowany wsparciem przedsiębiorca wnioskuję o kredyt (technologiczny) w banku kredytującym (jest to kredyt udostępniany na warunkach rynkowych – mikro, małym i średnim przedsiębiorcom posiadającym w ocenie banku kredytującego zdolność kredytową oraz na warunkach nie mniej korzystnych niż oferowane dla innych kredytów udzielanych przez bank oraz przy zastosowaniu oprocentowania nie wyższego niż średnie oprocentowanie stosowane w przypadku innych kredytów udzielanych przez bank kredytujący).
- 2) Wnioskowanie o premię technologiczną odbywa się w ramach konkursów ogłaszanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego, pod warunkiem wcześniejszego uzyskania promesy kredytowej lub zawarcia z bankiem kredytującym warunkowej umowy kredytowej.
- 3) W przypadku pozytywnego rozpatrzenia wniosku o premię technologiczną (zakwalifikowania wniosku do uzyskania premii technologicznej), Bank Gospodarstwa Krajowego przyznaje promesę udzielenia premii technologicznej.

¹³ Innowacje procesowe – zgodnie z definicją *Podręcznika Oslo. Zasady gromadzenia i interpretacji danych dotyczących innowacji*, Komisja Europejska 2005, Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Warszawa 2008, s. 19 oraz 51-52.

- 4) Po udzieleniu promesy przedsiębiorca zawiera umowę kredytu (technologicznego) z bankiem kredytującym.
- 5) Następnie przedsiębiorca zawiera z BGK umowę dofinansowania projektu w formie premii technologicznej.
- 6) Ostatecznie, BGK wypłaca premię technologiczną w ramach płatności pośrednich i/lub płatności końcowej.

Tabela 3. Wsparcie w ramach poddziałania 3.2.2

Lp.	Parametr	Opis	
1.	Alokacja	▪ 472 055 000 euro (ogółem: koperta mazowiecka i pozostałe regiony)¹⁴ ▪ ≈ 26% alokacji na działanie 3.2	
2.	Forma wsparcia	▪ Dotacja (premia technologiczna)	
3.	Koszty kwalifikowane (wartość: min. – max.)	▪ Brak minimum ▪ Max. 50 mln euro	
4.	Zakres dofinansowania	▪ Maksymalnie 6 mln zł	
5.	Udział dofinansowania kosztów kwalifikowanych na poziomie projektu	Koperta mazowiecka	Pozostałe regiony
		▪ 20%-55%	▪ 35%-75%
6.	Beneficjent	▪ Mikro, mali i średni przedsiębiorcy	
7.	Typ projektu	▪ Wdrożenie własnej lub zakupionej nowej technologii oraz uruchomienie na jej podstawie wytwarzania nowych lub znacząco ulepszonych produktów (także stosowanie nowych lub znacząco ulepszonych procesów)	
8.	Rodzaj i poziom innowacyjności	▪ Nowe technologie prowadzące do innowacji produktowych lub procesowych ▪ Nowy produkt / znacząco udoskonalony produkt (lub proces), będący efektem wdrożenia nowej technologii, stanowi nowość w skali rynku krajowego ▪ Minimalny poziom innowacyjności podobny jak w poddziałaniu 3.2.1 i wyższy niż w poddziałaniu 3.2.3	
9.	Ryzyko biznesowe	▪ Niższe niż w poddziałaniu 3.2.1	
10.	Potencjał rynkowy	▪ Dowolny – jednak z uwagi na ocenę dokonywaną przez bank raczej co najmniej przeciętny	

Źródło: opracowanie własne na podstawie dokumentacji programowej.

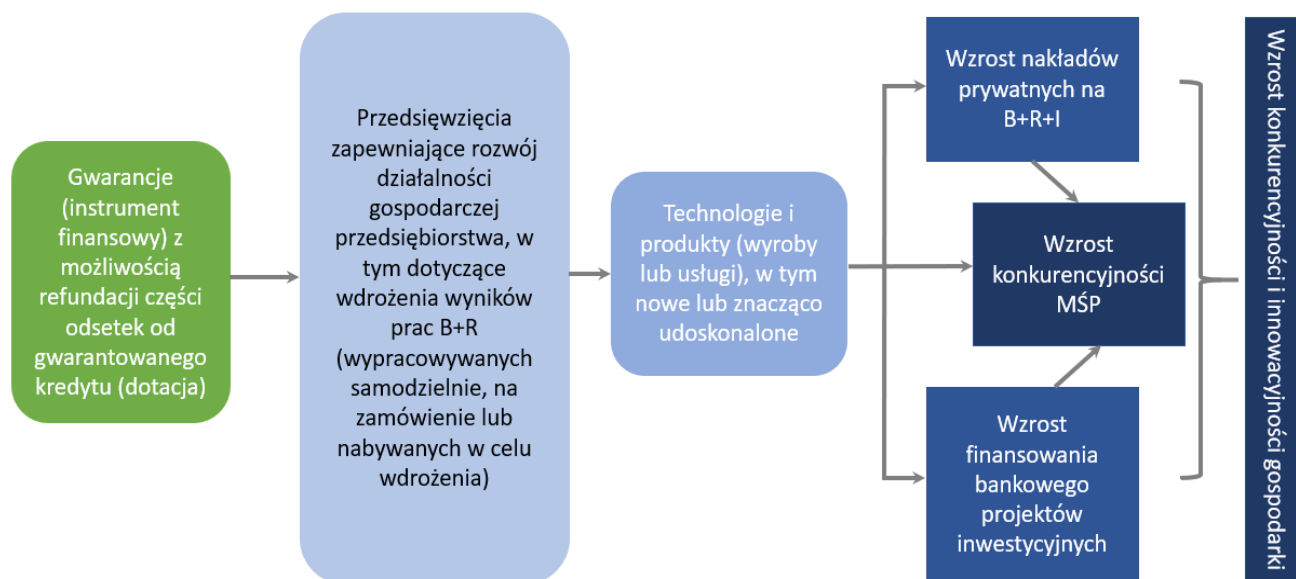
¹⁴ Wartość alokacji uwzględnia rezerwę wykonania.

W ramach poddziałania 3.2.3 PO IR „Fundusz gwarancyjny wsparcia innowacyjnych przedsiębiorstw PO IR”¹⁵ jest oferowane wsparcie w formie „czystego” instrumentu finansowego (gwarancja kredytu), uzupełnione jednak¹⁶ o instrument dotacyjny, finansujący (w określonym czasie i wielkości) część odsetek od gwarantowanego kredytu.

FG PO IR jest wdrażany przez Bank Gospodarstwa Krajowego, w ramach realizowane przez BGK Projektu, na podstawie umowy o finansowaniu zawartej z Ministrem Rozwoju i Finansów 29 listopada 2016. Celami projektu są wspieranie rozwoju innowacyjnych przedsiębiorstw sektora MŚP oraz zwiększenie potencjału innowacyjności w sektorze MŚP.

W przypadku poddziałania 3.2.3 formę wsparcia stanowi instrument finansowy w postaci gwarancji zabezpieczającej spłatę kredytu (nieodnawialnego, udzielanego w złotych przez bank kredytujący)¹⁷. Gwarancja Biznesmax obejmuje maksymalnie 80% kwoty kredytu; w wymiarze wartościowym stanowi maksymalnie równowartość 2,5 mln euro; udzielana jest przez Bank Gospodarstwa Krajowego, który oferuje gwarancje jako beneficjent projektu pozakonkursowego pn. „Utworzenie i dokapitalizowanie Funduszu Gwarancyjnego wsparcia innowacyjnych przedsiębiorstw”.

Schemat 4. Zarys logiki interwencji poddziałania 3.2.3 *Fundusz Gwarancyjny PO IR*



Źródło: opracowanie własne na podstawie na podstawie dokumentacji programowej.

¹⁵ Wymiennie będziemy także stosować nazwę Fundusz Gwarancyjny PO IR (FG PO IR) lub też nazwę handlową pod którą gwarancja jest oferowana klientom, czyli Gwarancja BiznesMax.

¹⁶ Dodatkowe wsparcie bezzwrotne zostało „dodane” jednak już w jakiś czas po uruchomieniu instrumentu, rozwiązanie to było wynikiem obaw o poziom zainteresowania „czystą” gwarancją. Wsparcie dotacyjne miało dodatkowo zachęcać do korzystania z oferty

¹⁷ Oferowana przez BGK pod nazwą marketingową „Gwarancja Biznesmax z dotacją”, <https://www.bgk.pl/przedsiębiorstwa/poleczenia-i-gwarancje/gwarancja-biznesmax/>

Gwarancję Biznesmax uzupełnia możliwość otrzymania dotacji refundującej część zapłaconych odsetek zagwarantowanego kredytu. Dopłata do oprocentowania kredytu obejmuje odsetki za maksymalnie trzyletni okres od daty uruchomienia kredytu¹⁸.

W tym instrumencie wsparcia, gwarantowane kredyty nie muszą dotyczyć przedsięwzięć polegających na wdrożeniu wyników działalności badawczo-rozwojowej. Zatem, przedmiotem gwarancji mogą być kredyty służące finansowaniu projektów wpływających na rozwój działalności gospodarczej przedsiębiorstwa (w tym również, a więc niekoniecznie, opartych na wdrożeniu wyników działalności B+R).

W związku z powyższym rozwiązaniem, identyfikacja kwalifikowanych w poddziałaniu 3.2.3 odbiorców ostatecznych gwarancji Biznesmax zachodzi dwuwariantowo, poprzez:

- 1) wariant 1: rodzaj projektu – przedsięwzięcia finansowane kredytem, polegające na wdrożeniu innowacji będącej wynikiem własnych prac badawczo-rozwojowych lub też zakupionego innowacyjnego rozwiązania, lub
- 2) wariant 2: cechy podmiotowe, dotyczące beneficjenta kredytu (cechy te określa 16 kryteriów innowacyjnego przedsiębiorcy – definiowanego jako taki pod ich kątem; spełnienie przynajmniej jednego z tych kryteriów uprawnia do uzyskania gwarancji).

Tabela 4. Wsparcie w ramach poddziałania 3.2.3

Lp.	Parametr	Opis
1.	Alokacja	▪ 228 430 523 euro (ogółem: koperta mazowiecka i pozostałe regiony)¹⁹ ▪ ≈ 23% alokacji na działanie 3.2 ▪ Wartość środków przeznaczonych na dopłaty do odsetek wynosi 348 milionów złotych
2.	Forma wsparcia	▪ Gwarancja ▪ Dotacja (refundacja odsetek zagwarantowanego kredytu)
3.	Koszty kwalifikowane (wartość: min. – max.)	▪ Min / max. – n/d
4.	Zakres dofinansowania	▪ Gwarancja maksymalnie 2,5 mln euro (maksymalnie 80% kwoty kredytu) ▪ Dopłata (dotacja) w wysokości do 5% wartości kredytu rocznie (odsetki, maksymalnie przez 3 lata od daty uruchomienia zagwarantowanego kredytu; kwota dopłaty nie wyższa niż kwota zapłaconych odsetek)

¹⁸ Stawka roczna, stosowana do wyliczenia kwoty refundacji do oprocentowania kredytu w okresie promocyjnym (kredyty objęte gwarancją udzieloną do 31.12.2020 r.) wynosi maksymalnie 5% (kwota dopłaty nie może być wyższa od kwoty zapłaconych odsetek za okres objęty dopłatą), a później maksymalnie 3,33%.

¹⁹ Wartość alokacji uwzględnia rezerwę wykonania.

Lp.	Parametr	Opis	
5.	Udział dofinansowania kosztów kwalifikowanych na poziomie projektu (odbiorcy ostatecznego)	Koperta mazowiecka	Pozostałe regiony
		▪ Limity wynikające z mapy pomocy regionalnej, przeliczania na EDB oraz ewentualnej kombinacji z pomocą de minimis	▪ Limity wynikające z mapy pomocy regionalnej, przeliczania na EDB oraz ewentualnej kombinacji z pomocą de minimis
6.	Beneficjent	▪ Bank Gospodarstwa Krajowego	
7.	Odbiorcy ostateczni	▪ Mikro, mali i średni przedsiębiorcy	
8.	Typ projektu	▪ Projekty zapewniające rozwój działalności przedsiębiorstwa, w tym (o ile występuje) bazujące na wdrożeniu wyników działalności B+R	
9.	Rodzaj i poziom innowacyjności	▪ Innowacja produktowa i procesowa oraz inne typy (w ramach projektów prowadzących do rozwoju działalności przedsiębiorstwa) ▪ Minimalny poziom innowacyjności niższy niż w poddziałaniu 3.2.1 i 3.2.2, wymagana innowacyjność co najmniej na poziomie przedsiębiorstwa (produktowa, procesowa, organizacyjna lub marketingowa)	
10.	Ryzyko biznesowe	▪ Podobne lub niższe niż w poddziałaniu 3.2.2 (niższe niż w poddziałaniu 3.2.1)	
11.	Potencjał rynkowy	▪ Dowolny – jednak z uwagi na ocenę dokonywaną przez bank raczej co najmniej przeciętny (produkt jest bardziej atrakcyjny od innych produktów gwarancyjnych BGK, ale z kolei jego ocena znacznie bardziej pracochłonna)	

Źródło: opracowanie własne na podstawie dokumentacji programowej.

Warto też pamiętać, że specyfiką instrumentów gwarancyjnych i poręczeniowych w ramach Polityki Spójności 2014-2020 jest to, że wartość alokacji na dany instrument jest równa docelowej wartości planowanych do udzielenia poręczeń lub gwarancji pomnożonej przez zakładany współczynnik ryzyka wypłaty poręczeń lub gwarancji. W przypadku FG PO IR współczynnik ten wynosi 33%, zaś potencjał gwarancyjny (maksymalna wartość udzielonych gwarancji) wynosi 2,2 miliarda złotych. Gwarancje w ramach FG PO IR powinny być dostępne do końca 2023 roku.

W kolejnej tabeli prezentujemy podstawowe parametry gwarancji w ramach FG PO IR, także w porównaniu do dwóch największych programów gwarancyjnych oferowanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego, czyli gwarancji de minimis oraz gwarancji objętej regwarancją w ramach programu COSME.

Tabela 5. Porównanie oferty w ramach gwarancji FP PO IR oraz dwóch pozostałych kluczowych programów gwarancji portfelowych BGK

	Gwarancje FG PO IR	Gwarancja de minimis	COSME
Maksymalna zapadalność gwarantowanego kredytu	Brak, maksymalna zapadalność gwarancji 20 lat	kredyt obrotowy - do 27 miesięcy, kredyt inwestycyjny - do 99 miesięcy	27 miesięcy dla kredytu obrotowego lub 99 miesięcy dla kredytu inwestycyjnego
Maksymalny udział gwarancji w kredycie	80%	60%	80%
Maksymalna wartość gwarancji	Równowartość 2 500 000 euro	3 500 000 zł	480 000 zł
Wielkość prowizji za udzielenie gwarancji	Brak	0,5% rocznie	1% w skali roku
Typ pomocy publicznej	Pomoc de minimis, regionalna pomoc inwestycyjna	Pomoc de minimis	Brak
Firmy uprawnione do korzystania w gwarancji	Mikro, mali i średni przedsiębiorcy, mający status rezydentów, posiadający zdolność kredytową oraz spełniający dodatkowe kryteria, wskazujące na ich wysoką innowacyjność lub bardzo szybki rozwój	Mikro, mali i średni przedsiębiorcy, mający status rezydentów, posiadający zdolność kredytową	Mikro, mali i średni przedsiębiorcy, mający status rezydentów, posiadający zdolność kredytową
Dodatkowe wsparcie bezzwrotne	Dopłata do kosztów oprocentowania kredytu w wysokości do 0 5% kwoty kredytu rocznie, przez pierwsze 3 lata kredytowania	Brak	Brak

Źródło: Bank Gospodarstwa Krajowego, opracowanie własne

Jak widać (Tabela 5), oferta FG PO IR jest zdecydowanie najbardziej atrakcyjna w porównaniu do dwóch pozostałych programów gwarancyjnych BGK²⁰ z następujących powodów:

- Maksymalna wartość gwarancji (a więc i gwarantowanego kredytu) jest zdecydowanie najwyższa ze wszystkich trzech analizowanych programów.
- Jako jedyna, gwarancja PO IR jest bezpłatna.
- Dodatkowym atutem gwarancji PO IR jest możliwość skorzystania z dopłaty do odsetek od gwarantowanego kredytu
- Gwarancja ma bardzo długą zapadalność, może być zatem stosowana do zabezpieczenia długoterminowych kredytów inwestycyjnych.

Jedynym poważnym ograniczeniem są kryteria podmiotowe, dotyczące tego jakie firmy mogą się ubiegać o gwarancje w ramach FG PO IR, które bardziej szczegółowo analizujemy w rozdziale 4.2.

Fundusz Gwarancyjny PO IR był inspirowany instrumentami wdrażanymi bezpośrednio z poziomu europejskiego, czyli instrumentem *Risk Sharing Instrument* (w poprzednim okresie programowania), a obecnie także gwarancjami Europejskiego Funduszu Inwestycyjnego dla wybranych banków, oferowanymi w ramach programu InnovFin SME²¹. Ponadto instrumentem, który miał być swego rodzaju pilotem gwarancji w ramach FG PO IR, był Fundusz Gwarancyjny Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka, wdrażany pod koniec okresu programowania 2007-2013²².

Od niedawna w Funduszu Gwarancyjnym PO IR wprowadzono też możliwość ubiegania się o dotację na spłatę odsetek dla objętych gwarancjami kredytów (tego typu instrumenty bywały wcześniej stosowane w Polsce, ale niesłychanie rzadko). Dla kredytu objętego gwarancją udzieloną do dnia 31 grudnia 2020 r. stawka roczna stosowana do wyliczenia dopłaty do oprocentowania kredytu wynosi 5%, a dla kredytu objętego gwarancją udzieloną od dnia 1 stycznia 2021 r. stawka roczna dla wyliczenia dopłaty do oprocentowania kredytu wynosi 3,33%, przy czym kwota dopłaty nie może być wyższa niż kwota odsetek zapłaconych przez przedsiębiorcę za okres objęty wnioskowaną dopłatą. Dopłata do oprocentowania kredytu może obejmować okres nie dłuższy niż 3 lata. Interesującą i nietypową cechą tego rozwiązania jest to, że dopłata nie pomniejsza kwoty odsetek (jak to ma miejsce na przykład w przypadku subsydiowania odsetek od kredytów dla rolników), ale wartość zapłaconych odsetek ma tylko charakter referencyjny, a sama dotacja jest wypłacana po spłacie gwarantowanego kredytu lub też po upływie 3 lat od jego udzielenia, o ile wszystkie raty są

²⁰ Nie analizujemy oferty instrumentu gwarancyjnego dla sektorów kultury i kreatywnego w unijnym programie "Kreatywna Europa", gdyż nie jest ona jeszcze dostępna – planowane uruchomienie to styczeń 2019.

²¹ Więcej informacji na ten temat można znaleźć na stronie: http://www.eif.org/what_we_do/guarantees/single_eu_debt_instrument/innovfin-guarantee-facility/, w Polsce pożyczki oraz transakcje leasingowe zabezpieczone gwarancją w ramach tego programu oferują Credit Value Investments CVI oraz PKO Leasing.

²² Więcej na ten temat można znaleźć na stronie <https://www.bgk.pl/archiwum/przedsiębiorstwa/gwarancje-w-ramach-funduszu-gwarancyjnego-dla-rozwoju-innowacyjnosci-msp-fg-poig/>

regulowane terminowo. W rezultacie po spłacie kredytu lub po okresie 3 lat przedsiębiorca otrzymuje na konto „czystą gotówkę”, którą może wykorzystać na dowolne cele.

W przypadku Funduszu Gwarancyjnego PO IR mamy też do czynienia (podobnie jak w poddziałaniu 3.2.2), z dość oczywistym wymogiem, ze względu na istotę tego instrumentu, zgodnie z którym z jego oferty mogą korzystać wyłącznie firmy, które są zainteresowane korzystaniem z kredytu bankowego, udzielanego przez współpracujące z BGK banki (a z kolei banki te są takiego kredytu skłonne udzielić) – obecnie jest to 10 banków, w tym trzy największe polskie banki, czyli PKO BP, PEKAO SA oraz Santander Bank Polska SA oraz oba banki zrzeszające banki spółdzielcze, czyli BPS i SGB.

Ramka 1.

W przeprowadzonym badaniu ewaluacyjnym, w ramach ankiety CAWI z beneficjentami poddziałań 3.2.1 i 3.2.2 zapytano o trzy główne utrudnienia związane z pozyskiwaniem i realizacją dofinansowanych projektów. W ramach pytania badawczego znalazły się kwestie dotyczące parametrów wsparcia.

Wyszczególnienie	3.2.1	3.2.2
Zbyt wysoka minimalna wartość kosztów kwalifikowanych.	7%	1%
Zbyt niska maksymalna kwota dofinansowania.	11%	11%
Zbyt krótki maksymalny okres realizacji projektu.	21%	14%
Zbyt ograniczony katalog kosztów kwalifikowanych, uniemożliwiający pokrycie pewnych nakładów, kluczowych z punktu widzenia potrzeb wdrożeniowych projektu.	30%	17%
Brak jasnej informacji, jakie wydatki stanowić mogą koszty kwalifikowane projektu.	8%	10%
Wymóg stosowania prawa zamówień publicznych lub zasady konkurencyjności przy wydatkowaniu środków wsparcia.	43%	38%
Zbyt długi okres od złożenia wniosku do ogłoszenia wyników naboru.	38%	31%
Zbyt długi okres od ogłoszenia wyników naboru do podpisania umowy o finansowaniu projektów.	27%	26%
3.2.1 PO IR - Ograniczone możliwości finansowania prac rozwojowych.	17%	x
3.2.2 PO IR - Wygórowany koszt pozyskania promesy kredytu technologicznego	X	14%
3.2.2 PO IR - Zbyt skomplikowana procedura pozyskania promesy kredytu	X	9%
3.2.2 PO IR - Długotrwała procedura pozyskania promesy kredytu technologicznego	X	10%
3.2.2 PO IR - Zbyt wygórowane wymagania banku, dotyczące zabezpieczenia kredytu	X	25%
3.2.2 PO IR - Wygórowane oczekiwania co do poziomu innowacyjności projektów	x	23%
Inne	11%	7%
Nie natrafiliśmy na żadne utrudnienia	13%	4%
Razem	100%	100%

Źródło: Badanie CAWI, beneficjenci w poddziałaniu 3.2.1 i 3.2.2. Respondenci mogli wybrać maksymalnie trzy wskazania z katalogu: 3.2.1 n=96 wskazań, 3.2.2 n= 183.

W przypadku poddziałania 3.2.1, jeden z ocenionych parametrów uległ zmianie w czasie realizacji programu – obniżono minimalnie wymaganą wielkość kosztów kwalifikowanych projektu (z 10 do 5 mln

zł.; zmiana wprowadzona do konkursów w poddziałaniu, począwszy od konkursu nr 2 z 2017 r.). Obecnie, odwołując się do wyników badania stwierdzić można, że zmiana ta nie miała szczególnego znaczenia. Realnie, o czym piszemy dalej, nie spowodowała przyrostu liczby wniosków. Poza tym, nawiązując do ww. zestawienia, w sumie tylko stosunkowo niewielka liczba respondentów uznawała ten limit za szczególne utrudnienie, ograniczające dostępność wsparcia oferowanego w poddziałaniu 3.2.1 (tylko 7%). Co więcej, szczegółowe dane badawcze pokazują, że w tych 7% jednak tylko niewielka większość (ok. 57%) respondentów formułowała swoją opinię w stosunku do konkursów, gdy obowiązywał jeszcze limit 10 mln zł. Pozostali (43%) to respondenci, wnioskujący i pozyskujący wsparcie, gdy obowiązywał już limit obniżony. Zatem w sumie, obie podgrupy oceniających, że minimalna kwota kosztów kwalifikowanych stanowi utrudnienie dostępu do wsparcia, są podobnej wielkością, niezależnie od wielkości limitu, który ich dotyczył.

Analizy dotyczące rozkładu opinii zależnie od konkursu, w którym wnioskodawca stawiał się beneficjentem wsparcia można przedstawić również dla pozostałych parametrów. Generalnie, dane szczegółowe z badania wskazują (zarówno dla opinii formułowanych przez beneficjentów poddziałania 3.2.1, jak i poddziałania 3.2.2), że beneficjenci konkursów późniejszych (w poddziałaniu 3.2.1 i 3.2.2: konkursy 1-3 vs. 5-7), co do zasady, zdecydowanie rzadziej wskazują na utrudnienia postrzegane przez nich jako specyficzne bariery dostępowe i zniechęcające do pozyskiwania wsparcia. W poddziałaniu 3.2.1 częściowo jest to spowodowane faktem malejącej z czasem wielkości wnioskowanych projektów. Może to powodować, że pewne utrudnienia okazują się mniej istotne w sytuacji, gdy projekt ma mniejszą skalę (np. maksymalny okres jego realizacji). Do grupy tych sytuacji można włączyć także opinie wskazujące, że „zbyt niska jest maksymalna kwota dofinansowania” (w poddziałaniu 3.2.1 opinia ta występowała znacznie częściej pośród beneficjentów konkursów 1-3, niż późniejszych konkursów). Trzeba wreszcie pamiętać, że taki rozkład opinii (rzadziej występujące uwagi pośród beneficjentów konkursów późniejszych) wynika w pewnej mierze także z efektów wielokrotnego wnioskowania o wsparcie (choć zjawisko to nie było powszechne zob. dalej roz. 5), gdy w końcu udaje się je uzyskać. W takiej sytuacji zrozumieliśmy stąd, że respondent ostatecznie wyraża bardziej pozytywne opinie.

3 Wdrażanie wsparcia w działaniu 3.2 PO IR

3.1 Poddziałanie 3.2.1 *Badania na rynku*

Wdrażanie poddziałania 3.2.1 rozpoczęło się w 2015 r. ogłoszeniem pierwszego konkursu o wsparcie, w którym nabór realizowany był w okresie od 31 sierpnia do 28 października. W kolejnych latach realizowane były dalsze nabory – w sumie osiem, uwzględniając ostatnie dwa konkursy realizowane obecnie (oba podzielone na rundy, z zamknięciem ostatniej z nich przewidzianej 5 grudnia 2018 r.).

Tabela 6. Konkursy o wsparcie w poddziałaniu 3.2.1

Rok realizacji konkursu	Okres naboru (data rozpoczęcia – zakończenia), inne charakterystyki naborów			
2015	Konkurs 1 z 2015 r. (1) VIII-X 31.08-28.10 Konkurs ogólny			
2016	Konkurs 1 z 2016 r. (2) VI-IX 1.06-28.09 Konkurs ogólny			
2017	Konkurs 1 z 2017 r. (3) III-IV 13.03-26.04 Konkurs ogólny	Konkurs 2 z 2017 r. (4) III-IV 13.03-26.04 Konkurs dedykowany elektromobilności	Konkurs 3 z 2017 r. (5) IX.17 - II.18 5.09.2017-28.02.2018 Konkurs podzielony na rundy	Konkurs 4 z 2017 r. (6) IX.17 - II.18 5.09.2017-28.02.2018 Konkurs dedykowany miastom średnim, podzielony na rundy
2018	Konkurs 1 z 2018 r. (7) III-XII 20.03-5.12 Konkurs ogólny, podzielony na rundy	Konkurs 2 z 2018 r. (8) III-XII 20.03-5.12 Konkurs dedykowany miastom średnim, podzielony na rundy		

Źródło: opracowanie własne na podstawie <http://poir.parp.gov.pl/harmonogram-naboru-wnioskow-poir/terminy-naborow-dla-programu-operacyjnego-inteligentny-rozwoj>

W toku realizowanych konkursów, pierwotnie ustalone dla poddziałania 3.2.1 warunki wsparcia ulegały pewnym modyfikacjom (zmianom ulegały również kryteria wyboru projektów w poddziałaniu – sprawę zmian w kryteriach omówiono w kolejnym rozdziale opracowania). Miały one na celu doskonalenie tych warunków, po to, aby zapewnić jak najlepsze dostosowanie instrumentu do potrzeb grupy docelowej (przedsiębiorców – MŚP), uwzględniając przy tym logikę interwencji właściwą dla poddziałania 3.2.1, w tym cele programowe PO IR. Generalnie, działaniom korygującym przyświecało dążenie do podniesienia atrakcyjności wsparcia celem przyspieszenia kontraktacji zaalokowanych w poddziałaniu środków. Wprowadzane zmiany w zasadach dyktowane były również doświadczeniami gromadzonymi w toku poszczególnych konkursów.

Zestawienie zmian zasad poddziałania 3.2.1 przedstawia Tabela 9 (str. 37).

Najważniejsze zmiany warunków realizacji poddziałania 3.2.1 były następujące:

- Począwszy od roku 2017 wyodrębniono dwie dziedziny specjalizacyjne, oparte na przedmiocie projektów (był to konkurs dedykowany wspieraniu projektów w dziedzinie elektromobilności) lub ich lokalizacji (konkurs na projekty realizowane w tzw. miastach średnich)²³ – w rezultacie nowego podziału doszło do ustanowienia tzw. konkursu ogólnego (obejmującego wszelkie projekty – bez delimitacji terytorialnej lub przedmiotowej). Zmiany te podyktowane były realizacją założeń rządowej polityki wsparcia, wynikających z ustaleń Strategii na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju (SOR)²⁴ (były to rządowy „Pakiet dla miast średnich”²⁵ oraz „Plan Rozwoju Elektromobilności”²⁶).
- We wszystkich konkursach realizowanych od 2017 r. rozszerzono katalog form pomocy państwa o pomoc de minimis, w ramach której możliwe stało się klasyfikowanie wsparcia na pokrycie kosztów ustanowienia i utrzymania zabezpieczeń związanych z pozyskiwaną dotacją.
- Bardzo ważną zmianą było wprowadzenie (po raz pierwszy w konkursie na elektromobilność) modyfikacji minimalnej wartości kosztów kwalifikowanych projektu. Wielkość ta została zmniejszona z 10 mln zł do 5 mln zł, co uczyniło wsparcie z poddziałania znacznie szerzej dostępnym²⁷. Zmiana ta uwzględniona została również w późniejszych konkursach z 2017 r. (konkurs ogólny i dedykowany miastom średnim), przy czym limit obniżono tylko dla projektów składanych przez wnioskodawców posiadających status mikro lub małego przedsiębiorstwa (limit pozostał niezmienny dla firm średniej wielkości). Ostatecznie to ostatnie rozwiązanie uchylono i w konkursach z roku 2018 limit 5 mln minimalnej wartości kosztów kwalifikowanych rozciągnięto także na firmy średnie.

²³ Taki kierunek zmian uznać należy za sensowny, choć jak się okazało konkurs ten odnotował niskie zainteresowanie (być może został uruchomiony zbyt wcześnie, gdy sprawy elektromobilności dopiero co zostały uwypuklone jako kierunek rozwojowy gospodarki). Niemniej jednak, w przypadku specjalizacji przedmiotowej, program wsparcia ma szansę stać się konkretnym instrumentem realizacji szczególnych celów gospodarczych. Biorąc pod uwagę dzisiejsze realia można dyskutować o tego typu rozwiązaniu w np. sferze ochrony środowiska i spraw ekologicznych (zapewne można by oczekiwać znacznie większego zainteresowania, niż w przypadku elektromobilności, bowiem sprawy te są o wiele lepiej znane i rozpowszechnione).

²⁴ *Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do roku 2030)*, Ministerstwo Rozwoju, Warszawa 2017.

²⁵ Zob. <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/wiadomosci/wsparcie-rozwoju-srednich-miast/>

²⁶ Program przyjęty przez Radę Ministrów 16.03.2017 r., zob. <https://www.gov.pl/web/energia/elektromobilnosc-w-polsce> oraz *Plan rozwoju elektromobilności w Polsce „Energia do przyszłości”*, Ministerstwo Energii, zob.

https://www.gov.pl/documents/33372/436746/DIT_PRE_PL.pdf/ebdf4105-ef77-91df-0ace-8fbb2dd18140

²⁷ Nie ma jednak podstaw, aby wnioskować, że zmiana ta doprowadziła do istotnych zmian w zainteresowaniu wsparciem ze strony potencjalnych wnioskodawców. W konkursach o wsparcie przeprowadzonych po wprowadzeniu tej zmiany wciąż malała liczba składanych wniosków. Zmiana ta nie miała zatem realnego wpływu na proces aplikowania o wsparcie. Zob. *Poddziałanie 3.2.1: analiza działania pod kątem profilu beneficjenta; możliwości zwiększenia zainteresowania działaniem*, PARP(prezentacja), 9.10.2018 r.

- Kolejne istotne zmiany miały również na celu rozszerzenie potencjalnego grona wnioskodawców do poddziałania 3.2.1. Zmiany te dotyczyły warunków dostępowych, umożliwiając wnioskowanie o wsparcie firmom młodym oraz o niewielkiej skali działalności. Sformalizowano podejście stosowane wcześniej. W regulaminach konkursów ustalono, że wnioskodawcami kwalifikującymi się do uzyskania wsparcia są przedsiębiorcy (MŚP), którzy:
 - zamknęli co najmniej jeden dwunastomiesięczny rok obrotowy (w ten sposób uwzględniono firmy o krótkim stażu działalności rynkowej), oraz
 - przynajmniej w jednym zamkniętym roku obrotowym (w okresie trzech lat poprzedzających złożenie wniosku o wsparcie) osiągnęli przychody ze sprzedaży na poziomie co najmniej:
 - 600 tys. zł (firmy mikro i małe), lub
 - co najmniej 1 mln zł (firmy średnie).Parametry te wyraźnie wskazują na niewielką skalę działalności, co pozwala wnioskować, iż wsparcie z poddziałania 3.2.1 mogło być kierunkowane do podmiotów znajdujących się na wczesnych etapach rozwoju, pamiętając jednak, że minimalna wartość kosztów kwalifikowanych projektów wynosi 5 mln zł. W praktyce podmiotów znajdujących się na wczesnych etapach rozwoju limit ten (już obniżony) wydaje się jednak wciąż zbyt wysoki.
- Inną ważną zmianą (wprowadzoną w konkursach o wsparcie z 2018 r.) było szersze zdefiniowanie źródła projektów, które mogą podlegać dofinansowaniu w ramach poddziałania. Mianowicie, ustalono, że mogą być to projekty, których podstawę stanowią nie tylko wyniki prac badawczo-rozwojowych zrealizowanych samodzielnie przez wnioskodawcę lub zamówionych przez niego (takie wymogi obowiązywały wcześniej), ale także wyniki takich prac zakupione przez wnioskodawcę. Rozwiązanie to niewątpliwie rozszerzyło grono potencjalnych projektów (wnioskodawców) oraz lepiej odzwierciedliło praktyki rynkowe związane z pozyskiwaniem wyników działalności badawczej / własności intelektualnej. Można je zatem uznać za całkowicie słuszne, co więcej dostosowujące wsparcie do realiów rynkowych.
- W konkursach realizowanych w 2018 r. do treści regulaminów konkursów wprowadzono informacje o wymogach, dotyczących okresu wdrażania dofinansowanych projektów (wcześniej wymogi te formułowano na poziomie kryteriów wyboru projektów) – była to zatem zmiana o charakterze formalnym. Ponadto, w połowie 2017 r. wprowadzono wymóg rozpoczęcia projektu w okresie dwunastu miesięcy od złożenia wniosku o dofinansowanie).

Przedstawione powyżej modyfikacje, jak zaznaczyliśmy wcześniej, odzwierciedlają dążenie do uczynienia wsparcia w ramach poddziałania 3.2.1 możliwie powszechnie dostępnym. Naszym zdaniem, wszystkie one powodują, że warunki finansowania projektów stają się bardziej elastyczne, co musi lepiej dostosowywać wsparcie do potrzeb potencjalnych wnioskodawców. Dodajmy, że stanowisko to potwierdziło się również w innych stosowanych

w niniejszej ewaluacji technikach badawczych, a w szczególności w ramach warsztatu z ekspertami oceniającymi wnioski, a także (choć w mniejszym stopniu) w ramach zogniskowanego wywiadu grupowego z bankami²⁸. Pośród ekspertów oceniających wnioski o wsparcie (w tym także przedstawiciele firm doradczych), dominowała generalna, pozytywna ocena obecnie obowiązujących warunków wsparcia. Zauważono, że nominalnie rzecz biorąc dostępność wsparcia jest większa, a kierunek i skutki wprowadzonych zmian uznawano za właściwe, konkludując, że obecna konstrukcja działania jest wystarczająco dobra.

Powyższe, pozytywne opinie grona eksperckiego skupiają się na stronie technicznej realizacji konkursów o wsparcie (są to kwestie istotne dla osób, którym powierza się dokonywanie oceny wniosków projektowych). Z drugiej jednak strony pojawia się kwestia skuteczności kontraktacji środków wsparcia, wynoszącej ponad 1 085 mln euro²⁹. Dane na ten temat przedstawiają poniższe tabele.

Tabela 7. Wykorzystanie alokacji w poddziałaniu 3.2.1

Alokacja (zł)	Środki zakontraktowane (umowy o dofinansowanie, z uwzględnieniem oszczędności na projektach zakończonych) (zł)
4 301 477 234	2 386 534 744
Udział w alokacji na poddziałanie 3.2.1	55,48%

Źródło: dane MliR – Postęp finansowy w ramach PO IR według danych na dzień 16.11.2018 r.

Tabela 8. Postęp realizacji poddziałania 3.2.1

Wnioski po ocenie formalnej		Wnioski zatwierdzone do dofinansowania		Zawarte umowy	
Liczba	Wartość dofinansowania (EFRR) (zł)	Liczba	Wartość dofinansowania (EFRR) (zł)	Liczba	Wartość wsparcia (EFRR) (zł)
a	b	c	b	e	f
968	10 736 918 508	269	2 974 582 089	211	2 386 534 744
	% alokacji = 250%		% alokacji = 69%		% alokacji = 55%
		Skuteczność (c/a) = 28%		Skuteczność (e/a) = 22%	

Źródło: dane MliR – Postęp finansowy w ramach PO IR według danych na dzień 16.11.2018 r.

²⁸ Co prawda, wywiad ten koncentrował się na prezentacji doświadczeń i opinii przedstawicieli banków związanych z ich udziałem w realizacji poddziałania 3.2.2 *Kredyt na innowacje technologiczne*, ale w jego toku pojawiły się wątki porównawcze, dotyczące poddziałania 3.2.1 (zdarza się, że banki uczestniczą w finansowaniu projektów wspieranych w ramach poddziałania 3.2.1 – np. w zakresie udzielenia finansowania na zapewnienie wkładu własnego, czy też ciągłości realizacji projektu).

²⁹ SzOOP PO IR, s. 88.

Powyższe dane pokazują umiarkowany stopień kontraktacji środków na poddziałanie 3.2.1: w okresie 4 lat realizacji poddziałania udało się zakontraktować nieco ponad połowę alokacji przeznaczonej na instrument interwencji (z uwagi na czas niezbędny na zawarcie umowy, prezentowane dane nie obejmują kontraktacji, która pojawi się na skutek realizacji konkursów z 2018 r., których ostatnie rundy zostaną zamknięte na początku grudnia 2018 r.³⁰). Biorąc pod uwagę okres zakończenia kontraktacji, przypadający na koniec 2020 r., oznacza to, że blisko 45% środków powinno zostać zakontraktowane w ciągu dwóch najbliższych lat (2019-2020), a więc proces ten powinien przebiegać prawie dwukrotnie szybciej niż dotychczas. Wystąpienie takiego scenariusza wydaje się mało realne. Za konkluzją tą przemawiają także inne fakty, zidentyfikowane przez Instytucję Pośredniczącą, a mianowicie:

- Na przestrzeni dotychczas realizowanych konkursów widoczna jest malejąca dynamika liczby i wartości kierowanych na konkursy wniosków o wsparcie (407 wniosków o łącznej wartości dofinansowania w wysokości ok. 4,7 mld zł, średnia wartość dofinansowania ok. 11,4 mln zł na projekt – w konkursie nr 1 vs. 174 wnioski o wartości dofinansowania ok. 1,7 mld zł, średnia wartość dofinansowania ok. 9,7 mln zł – w konkursach nr 5 i 6³¹). Skutki tych negatywnych trendów łagodzi nieco wzrost skuteczności aplikowania (dla ww. konkursów jest to wzrost z 17% do 29%, mierzony liczbą zawartych umów).
- Inny problem, w sumie o kluczowym znaczeniu (jego skutkiem są opisane powyżej niekorzystne trendy, dotyczące zainteresowania wsparciem z poddziałania 3.2.1) ukazują oszacowania wielkości populacji potencjalnych wnioskodawców. Szacunki Instytucji Pośredniczącej³², uwzględniające warunki dostępowe stosowane obecnie w analizowanym instrumencie interwencji (firmy wprowadzające innowacje produktowe o krajowym poziomie innowacyjności, posiadające odpowiedni potencjał finansowy), oceniają populację potencjalnych wnioskodawców do poddziałania 3.2.1 w wysokości ok. 6 tys. przedsiębiorstw (w tym ok. 1/3 to mikrofirmy). Górna wielkość tej grupy to ok. 15 tys. podmiotów (bez uwzględniania potencjału finansowego)³³.

³⁰ W trzech pierwszych rundach złożonych zostało 110 wniosków. Zob. *Poddziałanie 3.2.1: analiza działania /.../, op. cit.*

³¹ Odwołujemy się tu do danych za ostanie, w pełni zamknięte konkursy (zamknięta ostatnia runda).

³² (Prezentacja PARP), *Poddziałanie 3.2.1: analiza działania /.../, op. cit.*

³³ Rozważania dotyczące wielkości populacji potencjalnych wnioskodawców do działań pomocowych polityki spójności prowadzono w ostatnim czasie także w odniesieniu do podmiotów angażujących się w działalność B+R. Konkluzje, wskazujące na w sumie ograniczoną populację takich podmiotów, wydają się być zbieżne z prezentowanymi tu oszacowaniami dotyczącymi działalności innowacyjnej. Zob. *Badanie ewaluacyjne pomocy publicznej udzielanej w ramach Rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego w sprawie warunków i trybu udzielania pomocy publicznej i pomocy de minimis za pośrednictwem Narodowego Centrum Badań i Rozwoju(B+Radar)*, Fundacja IDEA Rozwoju, IMAPP sp. z o.o., PAG Uniconsult sp. z o.o., Centrum Analiz Polityk Publicznych UJ, Warszawa 2018, s. 6 i 30-31 oraz *Ocena skuteczności wdrażania PO IR (Moduł I, Etap I)*, EGO s.c., LB&E sp. z o.o., MCM Institute Poland, Warszawa, maj 2018 r., s. 7 (cyt. „z przeprowadzonych /.../ szacunków wynika, że liczba firm prowadzących działalność badawczo-rozwojową może przekraczać 10 tysięcy”

Wielkość 6 tys. podmiotów, skorygowana o wskaźniki deklarowanego zainteresowania pozyskiwaniem wsparcia z programów publicznych (wyliczone na podstawie odrębnego badania, opartego na próbie 1327 przedsiębiorstw³⁴) prowadzi do konkluzji o istnieniu bardzo ograniczonej populacji docelowej wnioskodawców w liczbie ok. tysiąca.³⁵

Powyższy stan faktyczny oznacza, że w celu intensyfikacji wykorzystania alokacji poddziałania 3.2.1 konieczne jest podjęcie zdecydowanych działań, których efektem byłoby dalsze „otwieranie” działania na szerszą populację mikro, małych i średnich firm, w tym poprzez dalsze zmiany warunków wsparcia, podnoszące atrakcyjność interwencji (podniesienie górnej granicy wsparcia, ograniczenie limitów na pewne kategorie kosztów kwalifikowalnych – np. dotyczące inwestycji budowlanych, jako komponentu dofinansowanego projektu). W polu rozważań uwzględnić można również realokację środków z poddziałania 3.2.1. Wszystkie te zabiegi powinny również brać pod uwagę fakt, że trwająca obecnie wysoka koniunktura gospodarcza nie jest zjawiskiem trwałym. W związku z tym, coraz częściej wskazuje się, że w nadchodzącym okresie (2-3 lat) spodziewać się można spowolnienia gospodarczego. Jest to naturalnie czynnik będący poza kontrolą programu pomocowego, tym niemniej powinien być on brany pod uwagę, jako przesłanka kształtująca zainteresowanie wsparciem z poddziałania 3.2.1, które wymaga odpowiedniej aktywności inwestycyjnej po stronie wnioskodawców.

oraz wskazania na działania stymulujące wysokie zainteresowanie ubieganiem się o wsparcie na projekty B+R, realizowane pod kątem głównych powodów, z uwagi na które potencjalni wnioskodawcy nie decydują się na składanie wniosków o dofinansowanie, np. „firmy nie są świadome, że realizują działalność B+R, brak wiedzy o możliwości ubiegania się o wsparcie, przekonanie, że wsparcie nie jest przeznaczone dla „firmy takiej jak nasza”, obawy dotyczące poprawności rozliczenia wsparcia, brak środków na pokrycie wkładu własnego” – konkluzje te wydają się adekwatne w szerszym wymiarze, a więc – odpowiednio – również w odniesieniu do potencjalnych wnioskodawców w poddziałaniu 3.2.1).

³⁴ *Monitoring innowacyjności polskich przedsiębiorstw*, PARP 2018 (za: prezentacja *Poddziałanie 3.2.1: analiza działania /.../*, op. cit.

³⁵ Przyjmując, że przeciętna wielkość dofinansowania w kolejnych konkursach wyniesie ok. 9 mln zł (obecnie, zgodnie z danymi na 1 listopada 2018, dofinansowanie w projektach beneficjentów konkursu nr 5 i 6 to ok. 9,4 mln zł – roboczo zakładamy, że wielkość ta będzie nadal spadać), to pozyskanie wsparcia przez ok. 215 firm zapewni wykorzystanie całej alokacji. Liczba ta nie wydaje się szczególnie wysoka, ale – mimo wszystko – jest to 20% populacji szacowanej (co i tak jest wysokim wskaźnikiem, wymagającym precyzyjnej identyfikacji zainteresowanych) oraz – przede wszystkim – jest to drugie tyle podmiotów, których udało się pozyskać jako beneficjentów poddziałania, począwszy od początku jego wdrażania (na 1 listopada 2018 r.). Zrealizowanie takiego scenariusza uznajemy za bardzo wątpliwe (jest to więc raczej scenariusz bardzo optymistyczny).

Tabela 9. Warunki wsparcia na podstawie regulaminów konkursów w poddziałaniu 3.2.1 PO IR; zmiany – zaznaczone czerwoną czcionką (kolor obrazuje zmianę w stosunku do wersji prezentowanej wcześniej)

Nr konkursu: 1 Rok: 2015	Nr konkursu: 1 (2) Rok: 2016	Nr konkursu: 1 (3) Rok: 2017	Nr konkursu: 2 (4) Rok: 2017 elektromobilność	Nr konkursu: 3 (5) Rok: 2017	Nr konkursu: 4 (6) Rok: 2017 miasta średnie	Nr konkursu: 1 (7) Rok: 2018	Nr konkursu: 2 (8) Rok: 2018 miasta średnie
Projekty dotyczące wdrożenia wyników prac badawczo-rozwojowych przeprowadzonych przez wnioskodawcę samodzielnie lub na jego zlecenie prowadzących do wprowadzenia na rynek nowych bądź znacząco ulepszonych produktów (wytrobów lub usług).			Projekty w zakresie elektromobilności (wskazane typy projektów oraz klasyfikacja PKD/EKD) dotyczące wdrożenia wyników prac badawczo-rozwojowych przeprowadzonych przez wnioskodawcę samodzielnie lub na jego zlecenie prowadzących do wprowadzenia na rynek nowych bądź znacząco ulepszonych produktów (wytrobów lub usług).	Projekty dotyczące wdrożenia wyników prac badawczo-rozwojowych przeprowadzonych przez wnioskodawcę samodzielnie lub na jego zlecenie prowadzących do wprowadzenia na rynek nowych bądź znacząco ulepszonych produktów (wytrobów lub usług).		Projekty dotyczące wprowadzenia na rynek nowych lub znacząco ulepszonych produktów (wytrobów lub usług), które są wynikiem przeprowadzonych przez wnioskodawcę samodzielnie, na jego zlecenie lub zakupionych wyników prac badawczo-rozwojowych.	Projekty dotyczące wprowadzenia na rynek nowych lub znacząco ulepszonych produktów (wytrobów lub usług), które są wynikiem przeprowadzonych przez wnioskodawcę samodzielnie, na jego zlecenie lub zakupionych wyników prac badawczo-rozwojowych. Dofinansowanie przeznaczone wyłącznie dla projektów realizowanych na terenie miast średnich wyszczególnionych w przyjętym przez Ministerstwo Rozwoju Pakiecie dla miast średnich.
Mikro, mali lub średni przedsiębiorcy, prowadzący działalność w Polsce. W kryteriach (formalne specyficzne) dla konkursów nr 1 w 2016 oraz nr 1 w 2017 uwzględniono: „Wnioskodawca przynajmniej w jednym zamkniętym roku obrotowym (trwającym przynajmniej 12 miesięcy) w okresie 3 lat poprzedzających rok, w którym złożył wniosek o udzielenie wsparcia, osiągnął przychody ze sprzedaży nie mniejsze niż 1 mln zł. W kryteriach (formalne specyficzne) dla konkursu nr 3 i 4 w 2017 r. uwzględniono: „Wnioskodawca przynajmniej w jednym zamkniętym roku obrotowym (trwającym przynajmniej 12 miesięcy) w okresie 3 lat poprzedzających rok, w którym złożył wniosek o udzielenie wsparcia, osiągnął przychody ze sprzedaży nie mniejsze niż 1 mln zł (dotyczy średnich przedsiębiorców) lub 600 tys. zł (dotyczy mikro i małych przedsiębiorców)”.					Mikro, mali lub średni przedsiębiorcy, prowadzący działalność w Polsce. Dofinansowanie przeznaczone wyłącznie dla projektów realizowanych na terenie miast średnich wyszczególnionych w przyjętym przez Ministerstwo Rozwoju Pakiecie dla miast średnich.	Mikro, mali lub średni przedsiębiorcy, prowadzący działalność w Polsce, którzy: – zamknęli jeden rok obrotowy trwający przynajmniej 12 m-cy (zmiana ta miała charakter doprecyzowujący zasady podmiotowe) oraz – przynajmniej w jednym zamkniętym roku obrotowym trwającym 12 m-cy, w okresie 3 lat poprzedzających rok, w którym złożyli wniosek o udzielenie wsparcia osiągnęli przychody ze sprzedaży nie mniejsze	Mikro, mali lub średni przedsiębiorcy, prowadzący działalność w Polsce, którzy: – zamknęli jeden rok obrotowy trwający przynajmniej 12 m-cy oraz – przynajmniej w jednym zamkniętym roku obrotowym trwającym 12 m-cy, w okresie 3 lat poprzedzających rok, w którym złożyli wniosek o udzielenie wsparcia osiągnęli przychody ze sprzedaży nie mniejsze niż 600 tys. zł (mikro i mali) lub nie mniejsze niż 1 mln złotych (średni)

Nr konkursu: 1 Rok: 2015	Nr konkursu: 1 (2) Rok: 2016	Nr konkursu: 1 (3) Rok: 2017	Nr konkursu: 2 (4) Rok: 2017 elektromobilność	Nr konkursu: 3 (5) Rok: 2017	Nr konkursu: 4 (6) Rok: 2017 miasta średnie	Nr konkursu: 1 (7) Rok: 2018	Nr konkursu: 2 (8) Rok: 2018 miasta średnie
						niż 600 tys. zł (mikro i mali) lub nie mniejsze niż 1 mln złotych (średni przedsiębiorcy).	przedsiębiorcy).
Dofinansowanie stanowi: ♦ regionalną pomoc inwestycyjną; ♦ pomoc na usługi doradcze; ♦ pomoc na prace rozwojowe.		Dofinansowanie stanowi: ♦ regionalną pomoc inwestycyjną; ♦ pomoc na usługi doradcze; ♦ pomoc na prace rozwojowe; ♦ pomoc de minimis, na pokrycie kosztów ustanowienia i utrzymania zabezpieczenia.					
W konkursie nie podlegało ocenie kryterium „Wnioskodawca jest członkiem Krajowego Klastra Kluczowego”.	Uwzględnione kryterium oceny „Wnioskodawca jest członkiem Krajowego Klastra Kluczowego”.		Uwzględnione kryterium oceny „Wnioskodawca jest członkiem Krajowego Klastra Kluczowego”. Z uwzględnieniem kryteriów dla konkursu dedykowanego	Uwzględnione kryterium oceny „Wnioskodawca jest członkiem Krajowego Klastra Kluczowego”. W przypadku konkursów dla miast średnich – z uwzględnieniem listy miast średnich (257 miast). Następnie (od 2018 r.) kwalifikowalne obszary rozszerzono o gminy sąsiednie (względem miasta).			
				Wprowadzone do regulaminu konkursu warunki dotyczące okresu realizacji projektu (łącznie): - okres realizacji projektu nie może być dłuższy niż 30 m-cy od dnia rozpoczęcia realizacji projektu; - okres realizacji projektu nie może wykroczyć poza końcową datę kwalifikowalności (31.12.2023).	Wprowadzone do regulaminu konkursu warunki dotyczące okresu realizacji projektu (łącznie): - okres realizacji projektu nie może być dłuższy niż 30 m-cy od dnia rozpoczęcia realizacji projektu; - okres realizacji projektu nie może wykroczyć poza końcową datę kwalifikowalności (31.12.2023).	Warunki dotyczące okresu realizacji projektu (łącznie): - realizacja projektu nie może rozpocząć się przed dniem lub w dniu złożenia wniosku o dofinansowanie; - realizacja projektu musi rozpocząć się w okresie 12 m-cy od dnia złożenia wniosku o dofinansowanie; - okres realizacji projektu nie może być dłuższy niż 30 m-cy od dnia rozpoczęcia realizacji projektu; - okres realizacji projektu nie może wykroczyć poza końcową datę kwalifikowalności (31.12.2023).	Warunki dotyczące okresu realizacji projektu (łącznie): - realizacja projektu nie może rozpocząć się przed dniem lub w dniu złożenia wniosku o dofinansowanie; - realizacja projektu musi rozpocząć się w okresie 12 m-cy od dnia złożenia wniosku o dofinansowanie; - okres realizacji projektu nie może być dłuższy niż 30 m-cy od dnia rozpoczęcia realizacji projektu; - okres realizacji projektu nie może wykroczyć poza końcową datę kwalifikowalności (31.12.2023).
Minimalna wartość kosztów kwalifikowalnych projektu ogółem wynosi 10 mln zł.			Minimalna wartość kosztów kwalifikowalnych projektu ogółem wynosi 5 mln zł.	Minimalna wartość kosztów kwalifikowalnych projektu ogółem dla mikro i małych przedsiębiorców wynosi 5 mln zł. Minimalna wartość kosztów kwalifikowalnych projektu ogółem dla średnich przedsiębiorców wynosi 10 mln zł.		Minimalna wartość kosztów kwalifikowalnych projektu ogółem wynosi 5 mln zł. (dla mikro, małych i średnich firm)	Minimalna wartość kosztów kwalifikowalnych projektu ogółem wynosi 5 mln zł.
Maksymalna wartość kosztów kwalifikowalnych projektu wynosi równowartość 50 mln EUR.							

Nr konkursu: 1 Rok: 2015	Nr konkursu: 1 (2) Rok: 2016	Nr konkursu: 1 (3) Rok: 2017	Nr konkursu: 2 (4) Rok: 2017 elektromobilność	Nr konkursu: 3 (5) Rok: 2017	Nr konkursu: 4 (6) Rok: 2017 miasta średnie	Nr konkursu: 1 (7) Rok: 2018	Nr konkursu: 2 (8) Rok: 2018 miasta średnie
★ Maksymalna wartość kosztów kwalifikowalnych projektu na prace rozwojowe wynosi 1 mln zł. ★ Maksymalna wartość kosztów kwalifikowalnych projektu na usługi doradcze wynosi 1 mln zł. ★ Maksymalna kwota dofinansowania wynosi 20 mln zł, w tym: ♦ na prace rozwojowe 450 tys. zł; ♦ na usługi doradcze 500 tys. zł.							
★ Nabycie prawa użytkowania wieczystego gruntu oraz nabycia prawa własności nieruchomości, z wyłączeniem lokali mieszkalnych; ★ Nabycie albo wytworzenie środków trwałych innych niż określone w pkt 1; ★ Nabycie robót i materiałów budowlanych; ★ Nabycie wartości niematerialnych i prawnych w formie patentów, licencji, know-how oraz innych praw własności intelektualnej.							
Wartość kosztów kwalifikowalnych, dotyczących nabywanych praw użytkowania lub własności nieruchomości, może wynosić do 10 % kosztów kwalifikowalnych.							
Wartość kosztów kwalifikowalnych, dotyczących nabywanych praw użytkowania lub własności nieruchomości, nabywanych robót i materiałów budowlanych i leasingu nieruchomości zabudowanych lub niezabudowanych, może wynosić do 20 % kosztów kwalifikowalnych, ale nie więcej niż 5 mln zł.							
Koszty kwalifikowane w zakresie prac rozwojowych (wynagrodzenia osób realizujących projekt, koszty badań, usług doradczych i równorzędnych, koszty operacyjne – materiały, środki eksploatacyjne).							
Maksymalne intensywności: ♦ regionalnej pomocy inwestycyjnej na podstawie mapy pomocy regionalnej, ♦ pomocy na prace rozwojowe (35% dla średnich i 45% dla mikro i małych przedsiębiorstw), ♦ pomocy na usługi doradcze = 50% kosztów kwalifikowanych.							
Maksymalna intensywność pomocy de minimis na pokrycie kosztów ustanowienia i utrzymania zabezpieczenia równa maksymalnej intensywności określonej w mapie pomocy regionalnej.							
Warunki uznawania kosztów za koszty kwalifikowalne określone na podstawie obowiązujących przepisów oraz w wytycznych horyzontalnych w zakresie kwalifikowalności oraz w wytycznych PO IR.							

Źródło: opracowanie własne na podstawie regulaminów konkursów w poddziałaniu 3.2.1 PO IR.

3.2 Poddziałanie 3.2.2 Kredyt na innowacje technologiczne

Wdrażanie poddziałania 3.2.2 rozpoczęło się w końcu 2015 r. (konkurs nr 1, w którym nabór wniosków prowadzony był od grudnia 2015 r. do stycznia 2016 r., a więc już po zamknięciu pierwszego konkursu w ramach poddziałania 3.2.1). Do chwili obecnej zrealizowano cztery konkursy, a piąty jest realizowany obecnie (jest to konkurs podzielony na sześć rund, pierwsza zakończyła się 7 listopada 2018 r.).

Tabela 10. Konkursy o wsparcie w poddziałaniu 3.2.2

Rok realizacji konkursu	Okres naboru (data rozpoczęcia – zakończenia), inne charakterystyki naborów	
2015	Konkurs 1. XII.15-I.16 7.12.2015-29.01.2016 r.	
2016		Konkurs 2. VI-VII 28.07-14.10
2017	Konkurs 3. II-III 20.02-7.04	
2018	Konkurs 4. II-V 15.02-24.05. Konkurs podzielony na rundy	Konkurs 5. IX.18 – IV.19 8.10.2018 – 26.04.2019 Konkurs podzielony na rundy
2019		

Źródło: opracowanie własne na podstawie <https://www.bgk.pl/przedsiębiorstwa/kredyt-na-innowacje-technologiczne/skorzystaj-z-programu-poddzialanie-322-kredyt-na-innowacje-technologiczne-po-ir/>

W toku realizowanych w poddziałaniu 3.2.2 konkursów, ustalone początkowo warunki wsparcia ulegały jedynie bardzo nieznacznym modyfikacjom (nieco większym zmianom podlegały kryteria wyboru projektów, aczkolwiek nie były to modyfikacje radykalne – omówiono je w kolejnym rozdziale opracowania). Dwie zmiany, dotyczące warunków wsparcia wprowadzono począwszy od konkursu nr 2 (2016 r.). W pierwszej z nich doprecyzowano, że przedsiębiorca składający wniosek o wsparcie musi posiadać zdolność kredytową, stwierdzoną przez bank kredytujący i potwierdzoną w treści promesy lub warunkowej umowy kredytu technologicznego, wystawionej / zawartej najpóźniej w dniu złożenia wniosku o dofinansowanie (nowością było tu tylko doprecyzowanie, że posiadanie zdolności kredytowej, odpowiednio potwierdzonej, musi mieć miejsce już w dniu składania wniosku o dofinansowanie; kryterium posiadania zdolności kredytowej występowało już od początku realizacji poddziałania 3.2.2). Druga zmiana polegała na uzupełnieniu regulaminu konkursu o normę stwierdzającą, że wnioskodawca i wnioskowany projekt muszą spełniać kryteria obowiązujące dla poddziałania 3.2.2. Zmiana ta miała charakter formalny, aczkolwiek służyła podkreśleniu, że w przypadku istotnych zmian wprowadzanych do projektu w toku jego realizacji, które powodowałyby nie spełnienie kryteriów, pod kątem

których projekt był pierwotnie oceniany, umowa na realizację projektu może zostać (będzie) rozwiązana.

Zestawienie zmian zasad poddziałania 3.2.2 przedstawia Tabela 13 (str. 44).

Zgodnie z danymi obrazującymi postęp realizacji poddziałania 3.2.2 na dzień 16.11.2018 r., zaangażowanie alokacji przewidzianej na to poddziałanie (ok. 472 mln euro³⁶) wynosi prawie 70% (jest to poziom wyraźnie wyższy niż rejestrowany w poddziałaniu 3.2.1). Bardziej szczegółowe informacje na temat postępu poddziałania 3.2.2 prezentuje Tabela 11 i Tabela 12.

Tabela 11. Wykorzystanie alokacji w poddziałaniu 3.2.2

Alokacja (zł)	Środki zakontraktowane (umowy o dofinansowanie, z uwzględnieniem oszczędności na projektach zakończonych) (zł)
1 871 612 359	1 309 611 322
Udział w alokacji na poddziałanie 3.2.2	69,97%

Źródło: dane MliR – Postęp finansowy w ramach PO IR według danych na dzień 16.11.2018 r.

Tabela 12. Postęp realizacji poddziałania 3.2.2

Wnioski po ocenie formalnej		Wnioski zatwierdzone do dofinansowania		Zawarte umowy	
Liczba	Wartość dofinansowania (EFRR) (zł)	Liczba	Wartość dofinansowania (EFRR) (zł)	Liczba	Wartość wsparcia (EFRR) (zł)
a	b	c	b	e	f
1 437	4 797 378 595	531	1 796 697 454	388	1 309 611 322
	% alokacji = 256%		% alokacji = 96%		% alokacji = 70%
		Skuteczność (c/a) = 40%		Skuteczność (e/a) = 27%	

Źródło: dane MliR – Postęp finansowy w ramach PO IR według danych na dzień 16.11.2018 r.

Prezentowane dane pokazują, że zaawansowanie realizacji poddziałania 3.2.2 przebiega wyraźnie szybciej niż poddziałania 3.2.1 (70% zaangażowania alokacji w poddziałaniu 3.2.2 wobec 55,5% w poddziałaniu 3.2.1). Poza tym, wkrótce należy oczekiwać kolejnych przyrostów, co będzie konsekwencją finalizacji procesu zawierania umów w przypadku projektów zaakceptowanych do dofinansowania w ostatniej rundzie IV konkursu³⁷. Dodatkowo, w przypadku poddziałania 3.2.2 obserwuje się wolniejszy spadek liczby składanych wniosków. W pierwszych trzech konkursach liczba składanych wniosków

³⁶ SzOOP PO IR, s. 88.

³⁷ Dane, którymi się tu posługujemy obejmują tylko 18 umów zawartych w rezultacie konkursu nr 4. W konkursie tym do finansowania zaakceptowanych zostało 115 wniosków.

oscylowała w granicach od ok. 480 do ok. 500 wniosków, przy czym wyraźnie mniej w konkursie nr 4 (226 wniosków)³⁸. Zatem, pomimo znacznie większego postępu w realizacji poddziałania 3.2.2, problem spadku zainteresowania wsparciem występuje i tutaj, aczkolwiek jego skala jest wyraźnie mniejsza. Poza tym, w poddziałaniu 3.2.2 rejestrowana jest wyższa skuteczność wnioskowania o wsparcie (stosunek liczby wniosków zatwierdzonych do dofinansowania i liczba wniosków po pozytywnej ocenie formalnej: 40% w poddziałaniu 3.2.2 wobec 28% w poddziałaniu 3.2.1) – instrument premii technologicznej jest więc łatwiej dostępny, co na pewno może stanowić czynnik zachęcający do wnioskowanie o tego rodzaju wsparcie.

Z kolei, odwołując się także badań jakościowych, zdaniem naszych respondentów raczej nie należy oczekiwać wystąpienia zagrożeń, których uniemożliwiłyby zakontraktowanie środków wsparcia – wręcz przeciwnie, oczekuje się, że realizowany obecnie konkurs doprowadzi do wykorzystania alokacji lub też znacznego zbliżenia się do jej limitu. Nawiązując do ustaleń zogniskowanego wywiadu grupowego z przedstawicielami banków udzielających kredytów technologicznych, niewątpliwie, czynnikiem sprzyjającym wdrażaniu analizowanego tu poddziałania jest udział w tym procesie sektora bankowego, który (przynajmniej w przypadku niektórych banków) tworzy dość efektywny kanał dystrybucji wsparcia. Niektóre banki postrzegają kredyt technologiczny jako instrument pozyskiwania (lub utrwalania) współpracy z sektorem innowacyjnych firm. Podejście takie niejednokrotnie stanowi wyraz realizowanej przez dostawcę kredytu strategii.

Czynnikiem wzmacniającym perspektywę angażowania wsparcia w ramach poddziałania 3.2.2 są pozytywne informacje, wskazujące na rosnącą w ostatnim czasie dostępność kredytu inwestycyjnego dla przedsiębiorstw³⁹, korygowaną jednak obserwowanymi fluktuacjami na rynku kredytowania małych i średnich przedsiębiorstw. Mianowicie, analizy przeprowadzone przez Komisję Nadzoru Finansowego dla I półrocza 2018 r. wskazują, że po obserwowanym przyspieszeniu tempa wzrostu kredytów dla przedsiębiorstw, w II kwartale przyrost akcji

³⁸ Dane na podstawie opublikowanych list wniosków po ocenie formalnej, zakwalifikowanych do oceny merytorycznej), <https://www.bgk.pl/przedsiębiorstwa/kredyt-na-innowacje-technologiczne/skorzystaj-z-progrmu-poddzialanie-322-kredyt-na-innowacje-technologiczne-po-ir/>

³⁹ Konkluzje w tym zakresie, wynikające z badań prowadzonych przez Związek Banków Polskich są następujące (badanie: *Polscy przedsiębiorcy o usługach bankowych*, Indicator, lipiec 2017 r. – badanie ankietowe małych i średnich firm): (♦) w 2017 roku odnotowano znaczny wzrost korzystania z kredytu inwestycyjnego, (♦) (na podstawie badania ankietowego) blisko połowa (44%) średnich firm oraz blisko jedna trzecia mikro i małych firm korzysta z kredytu inwestycyjnego, co oznacza w przypadku średnich firm 2-krotny wzrost, a w przypadku mikro i małych firm 2,5-krotny wzrost liczby firm korzystających z tego rodzaju kredytu porównaniu z 2015 rokiem, (♦) co trzecia średnia firma oraz co piąta mikro i mała firma korzysta z kredytu obrotowego w formie odnawialnej lub nieodnawialnej oraz (♦) (konkludując:) przedsiębiorcy coraz lepiej oceniają dostępność kredytów bankowych – blisko 57% średnich firm i 44% mikro i małych firm pozytywnie ocenia możliwość zaciągnięcia kredytu, a jedynie co dziesiąta firma negatywnie informuje o trudnościach w dostępie do tego źródła finansowania. Zob.

<https://zbp.pl/wydarzenia/archiwum/wydarzenia/2017/lipiec/kredyt-bankowy-nadal-najczestsza-forma-finansowania-zewnetrznego-wsrod-przedsiębiorstw> oraz

https://zbp.pl/public/repozytorium/wydarzenia/images/lipiec_2017/INDICATOR_dla_ZBP.pdf

kredytowej uległ wyraźnemu spowolnieniu. Przyrost ten obserwowany był głównie w sektorze dużych przedsiębiorstw, podczas gdy w obszarze kredytów dla MŚP, odnotowano obniżenie stanu zadłużenia. Z punktu widzenia celu udzielenia kredytu wzrost akcji kredytowej obserwowano głównie w przypadku kredytów na działalność bieżącą (o 10,0 mld zł) oraz na finansowanie nieruchomości (o 8,5 mld zł), podczas gdy stan kredytów na działalność inwestycyjną spadł (o 3,0 mld zł). Odnotowano także wzrost stanu i udziału kredytów ze stwierdzoną utratą wartości. W największym stopniu dotyczyło to kredytów dla przedsiębiorstw, w tym kredytów dla MŚP (wzrost stanu o 3,3 mld zł, wzrost udziału z 10,0% do 11,6%)⁴⁰.

⁴⁰ Zob. *Raport o sytuacji banków w I półroczu 2018 r.*, KNF, Warszawa 2018 r., s. 10-11 oraz prezentacja raportu (s. 3, 10, 12 i 13).

Tabela 13. Warunki wsparcia na podstawie regulaminów konkursów w poddziałaniu 3.2.2 PO IR; zmiany – zaznaczone czerwoną czcionką (kolor obrazuje zmianę w stosunku do wersji prezentowanej wcześniej)

Nr konkursu: 1 Rok: 2015	Nr konkursu: 2 Rok: 2016	Nr konkursu: 3 Rok: 2017	Nr konkursu: 4 Rok: 2017	Nr konkursu: 5 Rok: 2018
Projekty dotyczące wdrożenia innowacji technologicznych, będących wynikiem własnych prac B+R przedsiębiorców, lub projekty dotyczące wdrożenia wyników prac B+R nabywanych przez przedsiębiorców w ramach projektu. Mogą one mieć postać prawa własności przemysłowej lub wyników prac rozwojowych lub wyników badań przemysłowych, lub nieopatentowanej wiedzy technicznej, które umożliwiają wytwarzanie nowych lub znacząco ulepszonych, w stosunku do dotychczas wytwarzanych na terytorium Polski, towarów, procesów lub usług.				
Mikro, mali lub średni przedsiębiorcy, prowadzący działalność na terenie Polski.				
-	Warunkiem koniecznym do wystąpienia przedsiębiorcy do BGK z wnioskiem o dofinansowanie jest posiadanie przez niego zdolności kredytowej, ocenionej przez bank kredytujący, potwierdzonej w treści warunkowej umowy kredytu technologicznego lub promesy kredytu technologicznego zawartej lub wystawionej najpóźniej w dniu złożenia wniosku o dofinansowanie w BGK, stanowiącej załącznik do wniosku o dofinansowanie. Uwaga: warunek posiadania zdolności kredytowej przez wnioskodawcę występował również w konkursie 1 (opisany w § 6 Regulaminu) – natomiast w tym przypadku doprecyzowano, że potwierdzenie posiadania zdolności musi dotyczyć dnia (najpóźniej), w którym składany jest wniosek o dofinansowanie.	Warunkiem koniecznym do wystąpienia przedsiębiorcy do BGK z wnioskiem o dofinansowanie jest posiadanie przez niego zdolności kredytowej, ocenionej przez bank kredytujący, potwierdzonej w treści warunkowej umowy kredytu technologicznego lub promesy kredytu technologicznego zawartej lub wystawionej najpóźniej w dniu złożenia wniosku o dofinansowanie w BGK, stanowiącej załącznik do wniosku o dofinansowanie.		
Maksymalna kwota dofinansowania = 6 mln zł.				
Dofinansowanie stanowi: ♦ regionalną pomoc inwestycyjną; ♦ pomoc na usługi doradcze.				
-	Wnioskodawca oraz projekt muszą spełnić kryteria obowiązujące dla poddziałania, zatwierdzone przez Komitet Monitorujący POIR.	Wnioskodawca oraz projekt muszą spełnić kryteria obowiązujące dla poddziałania, zatwierdzone przez Komitet Monitorujący POIR.		
Brak minimalnej wartości wydatków kwalifikowanych.				
Maksymalna wartość kosztów kwalifikowalnych projektu wynosi równowartość 50 mln EUR.				
Dofinansowanie obejmuje wydatki przeznaczone na realizację inwestycji technologicznej (zgodnie z ustawą z dnia 30 maja 2008 r., tj. Dz. U. z 2018 r. poz. 141) o niektórych formach wspierania działalności innowacyjnej), w ramach której dokonywany jest zakup i wdrożenie nowej technologii lub wdrożenie własnej nowej technologii oraz uruchomienie na jej podstawie wytwarzania nowych lub znacząco ulepszonych (w stosunku do dotychczas wytwarzanych w Polsce), towarów, procesów lub usług. Wdrażana technologia musi mieć postać prawa własności przemysłowej lub wyników prac rozwojowych, lub wyników badań przemysłowych, lub nieopatentowanej wiedzy technicznej.				
★ Nabycie prawa użytkowania wieczystego gruntu oraz nabycia prawa własności nieruchomości, wykorzystywanych wyłącznie dla celów inwestycji technologicznej; ★ Zakup (innych niż nieruchomości) środków trwałych – nowych lub używanych, ich montaż i uruchomienie, z wyłączeniem środków transportu nabywanych przez przedsiębiorcę prowadzącego działalność w sektorze transportu; także koszty wytworzenia (montażu i uruchomienia) środków trwałych; ★ Zakup robót i materiałów budowlanych w celu budowy lub rozbudowy budynków, budowli lub ich części; ★ Zakup wartości niematerialnych i prawnych; ★ Pokrycie kosztów związanych z najmem lub dzierżawą gruntów, budynków i budowli lub ich części; ★ Sfinansowanie wydatków ponoszonych na wykonane przez doradców zewnętrznych studia, ekspertyzy, koncepcje i projekty techniczne, niezbędne do wdrożenia nowej technologii w ramach inwestycji technologicznej.				
Wartość kosztów kwalifikowalnych, dotyczących nabywanych praw użytkowania lub własności nieruchomości, może wynosić do 10 % kosztów kwalifikowalnych.				
Maksymalne intensywności: ♦ regionalnej pomocy inwestycyjnej na podstawie mapy pomocy regionalnej, ♦ pomocy na usługi doradcze = 50% kosztów kwalifikowanych.				
Warunki uznawania kosztów za koszty kwalifikowalne określone na podstawie obowiązujących przepisów oraz w wytycznych horyzontalnych w zakresie kwalifikowalności oraz w wytycznych PO IR.				

Źródło: opracowanie własne na podstawie regulaminów konkursów w poddziałaniu 3.2.2 PO IR.

Jeśli chodzi o zmiany systemowe, to kluczowe znaczenie miało uzupełnienie przepisów, wprowadzone w 2017 r. do ustawy wdrożeniowej⁴¹, dopuszczające jednokrotne uzupełnianie lub poprawianie wniosku o dofinansowanie w części dotyczącej spełnienia przez wniosek kryteriów wyboru projektów właściwych dla drugiego etapu oceny (kryteria w poddziałaniu 3.2.1) / oceny merytorycznej (kryteria w poddziałaniu 3.2.2), o ile możliwość taką przewidziano w odnośnym kryterium i w dopuszczonym w nim zakresie⁴² (uzupełnienia lub poprawienia projektu może dokonać, za zgodą wnioskodawcy, również komisja oceny projektów)⁴³. Zgodnie z obowiązującymi rozwiązaniami, jeżeli wnioskodawca nie poprawi lub nie uzupełni wniosku o dofinansowanie w terminie lub zakresie wskazanym w wezwaniu do zmian lub uzupełnień, ocena projektu prowadzona jest na podstawie złożonego wniosku o dofinansowanie.

Powyższa zmiana znalazła zastosowanie w konkursach realizowanych w 2018 roku (zarówno w poddziałaniu 3.2.1, jaki w poddziałaniu 3.2.2). Z uwagi na umocowanie ustawowe rozwiązanie to ma oczywiście charakter trwały (będzie musiało być stosowane w kolejnych konkursach o wsparcie).

Komentowana tu zmiana systemowa ma znaczenie o tyle, iż umożliwia ona poprawę wniosku o dofinansowanie pod kątem uwag zgłoszonych przez ekspertów oceniających wnioski⁴⁴. W przypadku uwzględnienia uwag, co do zasady, istnieje bardzo wysokie prawdopodobieństwo uzyskania przez wniosek oceny pozytywnej. W rezultacie cała procedura skutkuje podniesieniem jakości ostatecznej wersji wniosku, a co za tym idzie prowadzi do zwiększenia skuteczności aplikowania o wsparcie (przykładowo, w konkursie nr 4 w poddziałaniu 3.2.2 ok. 71% wniosków, 154 z 217, zostało rekomendowanych do dofinansowania, a liczba wniosków które spełniły wymagane minimum dla uzyskania pozytywnej oceny merytorycznej wyniosła 84%; 183 z 217 wniosków) – wpływ (przynajmniej w znacznej mierze) na tak wysoki udział wniosków z pozytywną oceną merytoryczną ma na pewno opisywane tu rozwiązanie⁴⁵. Bez wątpienia jest to prawidłowy mechanizm, przyczyniający się do zwiększenia skali absorpcji środków wsparcia.

⁴¹ Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020, tekst jed. Dz.U. z 2018 r. poz. 1431.

⁴² Przykładowo, w kryteriach wyboru projektów stosowanych w poddziałaniu 3.2.2 weryfikacja nie może dotyczyć zmiany technologii wskazanej we wniosku o dofinansowanie (kryterium nr 1: „Zgodność technologii planowanej do wdrożenia w ramach projektu oraz przedmiotu projektu z wymogami dla poddziałania”).

⁴³ Art. 45 ust. 3 ustawy wdrożeniowej.

⁴⁴ W poddziałaniu 3.2.2 przyjęto rozwiązanie, że wezwania do uzupełnień kierowane są do wnioskodawców jeszcze przed spotkaniem wnioskodawcy z panelem eksperckim; a zatem, podczas panelu wnioskodawca może przedstawić i skomentować wprowadzone zmiany do wniosku.

⁴⁵ W niniejszym badaniu, konkluzja ta znalazła potwierdzenie podczas dyskusji na warsztacie z ekspertami oceniającymi wnioski w poddziałaniu 3.2.1 i 3.2.2.

Z oczywistych względów rozwiązanie to nie budzi wątpliwości po stronie wnioskodawców, bowiem cała procedura ostatecznie ułatwia uzyskanie pozytywnej oceny wniosku⁴⁶.

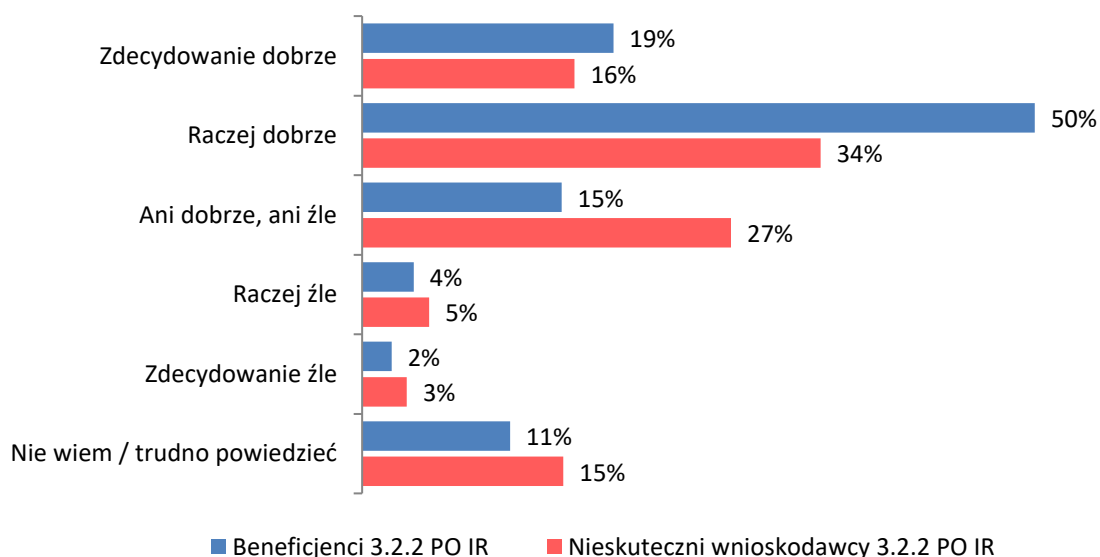
Powyższe ustalenia na temat funkcjonowania omawianego tu mechanizmu, płynące z badań jakościowych, potwierdzają opinie beneficjentów i nieskutecznych wnioskodawców w konkursach poddziałania 3.2.2, zobrazowane na poniższych wykresach.

Jak pokazują odnośne dane, rozwiązania dotyczące uzupełnień i wyjaśnień w przeważającej mierze oceniane są jako zdecydowanie lub raczej dobre. Dotyczy to zarówno:

- możliwości składania uzupełnień / wyjaśnień (Wykres 1),
- jasnego sformułowania ich przedmiotu (Wykres 2), a także
- znaczenia w procesie pozyskiwania wsparcia z poddziałania (przydatności w procesie pozyskiwania wsparcia, Wykres 3).

Dane z badania pokazują, że w przypadku każdego z analizowanych wymiarów oceny rozwiązania, opinie negatywne są w mniejszości. Szczególne znaczenia ma także to, że te pozytywne oceny artykułowane są nie tylko przez beneficjentów wsparcia, ale także przez przedstawicieli wnioskodawców, którzy zakończyli proces wnioskowania o wsparcie z wynikiem negatywnym. Oczywiście, w tym gronie respondentów badania oceny są bardziej krytyczne – oceny pozytywne występują rzadziej, ale nadal przeważają nad stanowiskami neutralnymi lub negatywnymi.

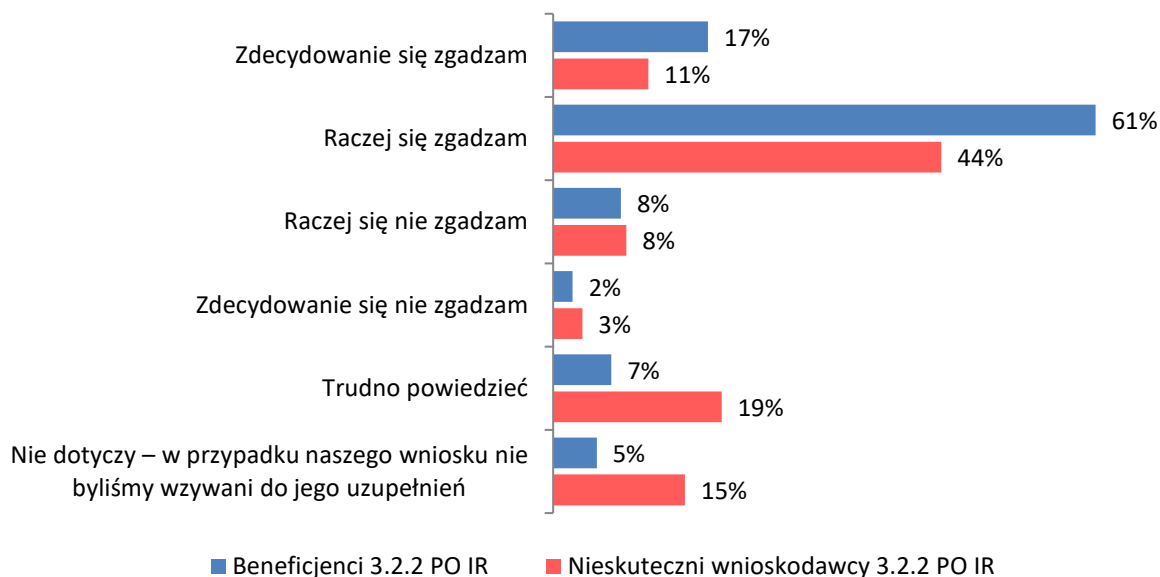
Wykres 1. Jak Państwo oceniają możliwość składania uzupełnień / dodatkowych wyjaśnień na etapie oceny projektu przed posiedzeniem panelu ekspertów?



Źródło: badanie CAWI, beneficjenci i nieskuteczni wnioskodawcy w poddziałaniu 3.2.2, n=183, n=121.

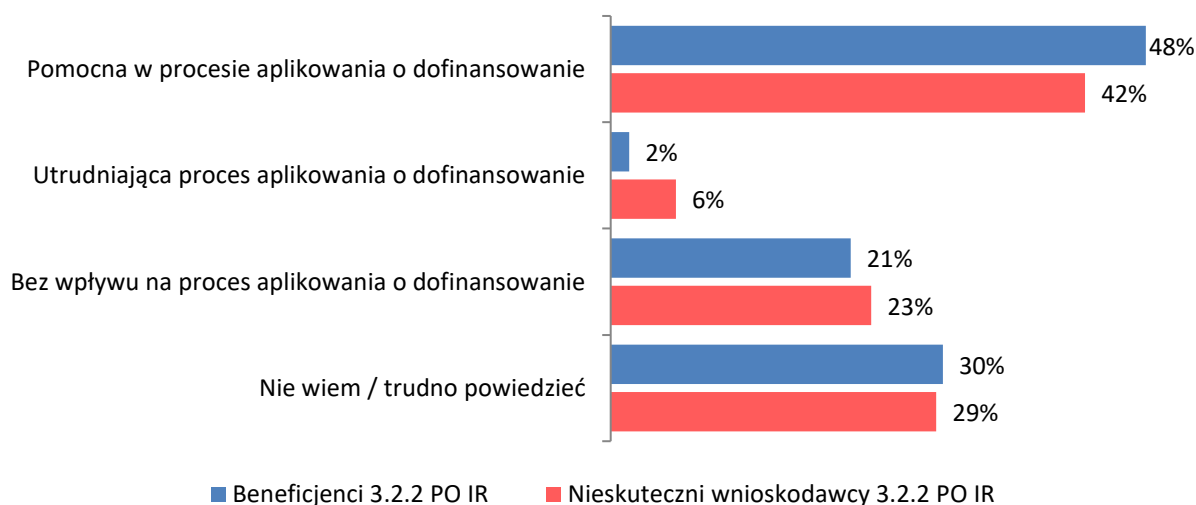
⁴⁶ Krytyka ocen eksperckich, spotykana w niektórych wywiadach z wnioskodawcami, nie dotyczyła tego rozwiązania, a koncentrowała się głównie na dyskusyjnej (zdaniem respondentów) znajomości zagadnień (w tym często natury rynkowej) związanych z przedmiotem wniosku / projektu.

Wykres 2. Czy w Państwa opinii wezwanie do uzupełnienia wniosku o dofinansowanie na etapie oceny było sformułowane w sposób jasny i zrozumiały?



Źródło: badanie CAWI, beneficjenci i nieskuteczni wnioskodawcy w poddziałaniu 3.2.2, n=183, n=121.

Wykres 3. Czy możliwość uzupełnień wniosku o dofinansowanie przed posiedzeniem panelu ekspertów była:



Źródło: badanie CAWI, beneficjenci i nieskuteczni wnioskodawcy w poddziałaniu 3.2.2, n=183, n=121.

Z drugiej strony, rozwiązanie to jest wymagające z punktu widzenia zadań stawianych ekspertom oceniającym. Jak wyrażali to niektórzy z nich w niniejszej ewaluacji „/.../ de facto, to my w dużej części „piszemy” te wnioski, bowiem wskazujemy co i w jakim zakresie wymaga poprawy /.../ wnioskodawca akceptując uwagi i pozytywnie reagując na nie zapewnia sobie pozytywną ocenę aplikacji o wsparcie, bowiem, jak może być inaczej /.../”.

3.3 Poddziałanie 3.2.3 Fundusz gwarancyjny wsparcia innowacyjnych przedsiębiorstw

Wdrażanie poddziałania 3.2.3 było przygotowywane stosunkowo długo, ze względu na konieczność opracowania odpowiednich procedur, następnie zaś z uwagi na konieczność podpisania umów z bankami, przeszkolenia ich personelu, wdrożenia odpowiednich procedur w bankach kredytujących, a także dostosowania ich systemów informatycznych.

Ostatecznie, pierwsze gwarancje w ramach poddziałania 3.2.3 zostały udzielone we wrześniu 2017 roku. Do obecnego momentu udzielono 32 gwarancji na kwotę 55,2 miliona złotych. Średnia wartość udzielonej gwarancji wynosi 1,7 miliona złotych, zaś kredytu objętego gwarancją 2,6 miliona złotych. Proces udzielania gwarancji wyraźnie przyspiesza, wzrasta też zainteresowanie instrumentem, na co wpływ miało na pewno wprowadzenie dopłat do odsetek. O ile bowiem od września 2017 do końca czerwca 2018 roku udzielono 12 gwarancji, to w ciągu 5 miesięcy od lipca do listopada 2018 roku udzielono ich 20.

Poniżej prezentujemy informacje o udzielonych gwarancjach w podziale na poszczególne kategorie firm.

Tabela 14. Gwarancje w ramach FG PO IR w podziale na kategorie wielkościowe firm

Wyszczególnienie	Mikro	Małe	Średnie	Razem
Liczba gwarancji	5	12	15	32
Łączna wartość gwarancji	4,3 mln zł	17,9 mln zł	33,1 mln zł	55,2
Średnia wartość gwarancji	855 tys. zł	1,5 mln zł	2,2 mln zł	1,7 mln zł

Źródło: Bank Gospodarstwa Krajowego, opracowanie własne.

Zdaniem przedstawicieli banków, produkt, mimo pewnych oczywistych zalet, jest bardzo trudny i złożony, a ryzyka związane z jego wdrażaniem bardzo znaczące, stąd też wiele banków stara się przede wszystkim ograniczyć ryzyka wdrożeniowe. Częściowo jest to związane z rygorami dotyczącymi pomocy publicznej i konsekwencjami tego faktu, częściowo również z wymogami Komisji Europejskiej, aby w przypadku projektu objętego gwarancją niezbędne było precyzyjne rozliczanie kosztów kwalifikowalnych; naturalnie dość trudno oczekiwać zmian w tych obu sferach. Nadal jednak istnieją pewne obszary, w których można by dokonać znaczących zmian i uproszczeń, co ułatwiłoby wdrażanie tego instrumentu, zarówno z punktu widzenia banków, jak i ostatecznych odbiorców. Obecny kształt produktu jest bowiem dość powszechnie oceniany przez banki jako bardzo trudny i pracochłonny do wdrażania. W szczególności kwestie wymagające ewentualnych zmian dotyczą:

- Konieczności przygotowania dokumentu, jakim jest plan projektu inwestycyjnego⁴⁷ i konieczność monitorowania jego wdrażania, a w sytuacji

⁴⁷ Z drugiej strony, w porównaniu do instrumentów bezzwrotnych plan inwestycyjny jest stosunkowo prosty, dodatkowo jest on też opatrzony instrukcją jego wypełniania.

istotnej zmiany kosztów⁴⁸, okresu realizacji projektu lub kluczowych parametrów kredytu/gwarancji konieczność sformalizowania tego i uzgodnienia / poinformowania BGK. Lepszym rozwiązaniem byłoby ograniczenie szczegółowości tego dokumentu (przy pozostawieniu dokumentów, jakich wymagają same banki przy ubieganiu się o kredyt inwestycyjny) i uproszczenie procedury w sytuacji jego zmian. Co do zasady wymagania nie powinny wychodzić ponad to, co jest niezbędne z punktu widzenia Komisji Europejskiej oraz tego co wynika z przepisów dotyczących pomocy publicznej⁴⁹.

- Instrument dopłaty do odsetek jest oceniany bardzo pozytywnie, choć jego słabszą stroną jest brak możliwości zagwarantowania dostępności dopłaty ze względu na ograniczenia budżetowe (nie można zagwarantować klientowi, że po spełnieniu odpowiednich warunków zostanie ona na pewno wypłacona). Dodatkowo, obecność tego instrumentu może prowadzić do osobliwej sytuacji (już się ona obecnie zarysowuje), w której przedsiębiorcy występują o gwarancję nie z powodu braku zabezpieczeń kredytu, ale z uwagi na możliwość pozyskania dotacji⁵⁰. W rezultacie cały instrument może mieć dominujący charakter (naturalnie dla określonej grupy przedsiębiorców) instrumentu nie tyle gwarancyjnego, ale instrumentu obniżającego koszty finansowania kredytów inwestycyjnych. Już obecnie jest zauważalna tendencja, że niektórzy klienci nie pytają o gwarancję, ile o dopłatę (gwarancja w takich przypadkach staje się zatem instrumentem sztucznym, de facto fasadowym⁵¹).
- Banki mają bardzo duże problemy (choć nie dotyczy to tylko tego produktu) z badaniem przynależności klienta do kategorii MŚP (chodzi głównie o trudności z badaniem powiązań kapitałowych i osobowych). Ich zdaniem, o ile nie zostanie przygotowane jakieś narzędzie informatyczne, ułatwiające prowadzenie takiego badania, ryzyko z tym związane może zniechęcać sektor bankowy do uczestnictwa w tego typu programach⁵².
- Istotnym problemem (analogicznie, nie dotyczącym tylko tego instrumentu) są warunki związane z wypłatą gwarancji BGK. Ze względu na to, że są one stosunkowo wymagające, komórki ds. ryzyka poszczególnych banków kredytujących uznają przeważnie, że zabezpieczenie to jest obciążone

⁴⁸ Co jest oczywiście standardem, ze względu na zmiany cen i problemy w precyzyjnym oszacowaniu kosztów inwestycji.

⁴⁹ Być może wymogi te są związane ze wskaźnikami rezultatu bezpośredniego w ramach PO IR. Warto jednak zauważyć, że ponieważ w ramach poddziałania 3.2.3 finansowany może być dowolny projekt inwestycyjny, a kryteria dopuszczające dotyczą tylko przedsiębiorcy, to całkowicie wystarczające byłoby zbadanie odpowiednich wskaźników *ex post*.

⁵⁰ Przy czym, bank powinien dokonać oceny potrzeby skorzystania z gwarancji.

⁵¹ Naturalnie, nie taki jest cel tego instrumentu, w sytuacji jednak gdy gwarancja jest bezpłatna istnieje niewielkie ryzyko tego typu zjawisk, choć oczywiście co do zasady to same banki kredytujące powinny stwierdzać konieczność wzmocnienia zabezpieczeń kredytu gwarancją BGK).

⁵² Postulat ten jest zresztą zgłaszany od wielu lat, niestety bez widocznych skutków; kwestia jest zresztą stosunkowo skomplikowana.

znaczącym ryzykiem i w rezultacie klienci muszą zapewniać także dodatkowe inne zabezpieczenia. W rezultacie, gwarancja BGK oczywiście zmniejsza liczbę i wartość wymaganych zabezpieczeń (stąd jest korzystna zarówno dla klientów, jak i samych banków), nadal jednak klienci muszą przedstawić znaczące własne zabezpieczenia.

Jeżeli chodzi o poziom zaawansowania postępu w realizacji poddziałania, w kontekście wykorzystania całej alokacji, to zakładana wartość gwarancji⁵³ powinna zostać udzielona do końca 2023 roku. Oznacza to, że (przy docelowej wartości udzielonych gwarancji wynoszącej ok. 2,2 miliarda złotych i po odjęciu już dotąd udzielonych gwarancji) średniomiesięcznie należałoby udzielać gwarancji po ok. 35,2 miliona złotych⁵⁴. Biorąc pod uwagę specyficzny charakter gwarancji FG PO IR oraz dotychczasowy postęp wdrażania, będzie to na pewno dużym wyzwaniem, jednak przy określonych założeniach nie wydaje się być niewykonalne. Przykładowo, w 2016 roku BGK udzielał miesięcznie gwarancji de minimis w wysokości 784 milionów złotych (naturalnie, jest to znacznie prostszy produkt, dodatkowo obejmujący także kredyty obrotowe, ale z drugiej strony o mniejszej maksymalnej wartości wsparcia i bez jakichkolwiek dopłat do odsetek⁵⁵). Z kolei w przypadku gwarancji COSME średniomiesięcznie udzielano gwarancji w wysokości ok. 45 milionów złotych⁵⁶, w tym przypadku jednak produkt był nieco wyraźnie mniej atrakcyjny (gwarancje bez preferencji cenowych i bez pomocy publicznej).

3.4 Zaawansowanie działania 3.2 PO IR – wnioski

Jeżeli chodzi o poziom zaawansowania całego działania 3.2 PO IR, to wydaje się on przeciętnie zadowalający, gdyż w związku z obecnym zaangażowaniem alokacji pojawiają się pewne zagrożenia. Poniżej przedstawiamy kluczowe wnioski i możliwości ewentualnych korekt w kształcie wdrażanych instrumentów.

W przypadku poddziałania 3.2.1 dotychczasowy poziom wykorzystania alokacji może budzić uzasadnione obawy o realność zaangażowania całej alokacji. W związku z tym należy rozważyć podjęcie pewnych działań, zwiększających atrakcyjność tego instrumentu interwencji, w dużym zresztą stopniu postulowanych przez Instytucję Pośredniczącą, takich jak:

- Zwiększenie wartości dofinansowania do 30 mln zł⁵⁷ – tego typu zmianę uważamy za zasadną, tego typu postulaty pojawiały się zresztą w badaniach jakościowych, a także pojawiły się w badaniach ilościowych (ok. 14% badanych

⁵³ W przypadku dopłat do odsetek mogą one zostać udzielone po upływie okresu kwalifikowalności wydatków.

⁵⁴ 2,15 miliarda złotych pozostałych do zaangażowania podzielone przez dalsze 61 miesięcy wdrażania.

⁵⁵ Raport roczny BGK za 2016 rok, obliczenia własne.

⁵⁶ <https://www.bgk.pl/aktualnosci/informacja-o-udzielonych-gwarancjach-plg-cosme-2334/>, obliczenia własne.

⁵⁷ Propozycja kwoty 30 milionów ma charakter arbitralny, choć częściowo opiera się na postulatach zgłaszanych w ramach wywiadów jakościowych.

- beneficjentów i nieskutecznych wnioskodawców w poddziałaniu 3.2.1), wskazało na zbyt niski górny pułap dofinansowania⁵⁸.
- Zmniejszenie minimalnej wartości dofinansowania do 3 milionów złotych⁵⁹, naturalnie takie rozwiązanie będzie prowadzić do silniejszej konkurencji z poddziałaniem 3.2.2, będzie też bardzo pracowite (konieczność oceny większej liczby projektów o średnio mniejszej wartości). Tym niemniej, taka możliwość jest naszym zdaniem godna rozważenia, gdyż wielkość projektu była istotną barierą dla wielu firm rozważających ubieganie się o wsparcie.
- Silniejszą promocję oferty poddziałania (a także być może zmianę jego nazwy) – w wywiadach jakościowych z przedsiębiorcami pojawiały się opinie, że oferta „Badań na rynek” nie jest wystarczająco wypromowana w porównaniu na przykład do oferty kredytu technologicznego. Naturalnie, warto pamiętać, że znaczącą przewagą kredytu technologicznego jest promocja instrumentu przez sektor bankowy, a także to, że instrument ten jest (w stosunkowo zbliżonej formie) dostępny – choć z pewnymi przerwami – od 10 lat. Jak się wydaje, interesującym rozwiązaniem mogłaby być jego promocja wśród firm aplikujących (skutecznie i nieskutecznie) do poddziałania 3.2.2 PO IR (część z nich ma potencjał do realizacji więcej niż jednego projektu), działań dotyczących wdrażania rezultatów projektów B+R w ramach regionalnych programów operacyjnych oraz beneficjentów I Osi Priorytetowej PO IR.

Ostatecznie, należy też, o ile inne działania nie okażą się skuteczne, dopuścić realokowanie części środków z poddziałania 3.2.1 do poddziałania 3.2.2. W przypadku poddziałania 3.2.2 bowiem poziom zaangażowanie środków nie budzi szczególnych wątpliwości, co do możliwości wykorzystania alokacji.

Z kolei jeżeli chodzi o poddziałanie 3.2.3, to należy wstrzymać się z ostateczną analizą poziomu zaangażowania (ze względu na nadal krótką historię wdrażania gwarancji PO IR) do około połowy 2019 roku. W miarę pilnie natomiast należy, wzmocnić (obecnie już realizowany) proces szkoleń i komunikacji z przedstawicielami banków kredytujących, aby odpowiednie wymogi formalne były dla nich jasne (przykładem są zmiany w planie projektu inwestycyjnego, które zgodnie z wyjaśnieniami BGK nie wymagają uzgodnień, podczas gdy część przedstawicieli banków uważa inaczej).

⁵⁸ Podobne uwagi formułowali także beneficjenci i nieskuteczni wnioskodawcy w poddziałaniu 3.2.2 – w tym przypadku odsetek wyniósł ok. 12% respondentów.

⁵⁹ Analogicznie, propozycja kwoty 3 milionów ma charakter arbitralny, choć częściowo opiera się na postulatach zgłaszanych w ramach wywiadów jakościowych.

4 Kryteria oceny w instrumentach interwencji działania 3.2 PO IR

4.1 Zmiany kryteriów oceny w poddziałaniach 3.2.1 i 3.2.2

System selekcji wniosków w poddziałaniu 3.2.1 i 3.2.2 opiera się o dedykowane tym poddziałaniom zestawy kryteriów merytorycznych (w poddziałaniu 3.2.1 – w obecnie obowiązującym zestawie rozpatrujemy tzw. kryteria etapu II oceny) podlegających ocenie na panelach eksperckich.

W przypadku obu poddziałań, zestawy analizowanych tu kryteriów obejmują po 12 kryteriów punktowanych, przy czym niektóre z nich mają charakter „dostępowy” tzn. każdy wniosek musi na takich kryteriach uzyskać co najmniej jeden punkt. W obowiązujących obecnie zestawach, w obu poddziałaniach kryteriów takich jest po dziewięć. Poza tym, pewne z tych kryteriów umożliwiają uzyskanie większej liczby punktów (punkty te określamy jako fakultatywne – a więc dodatkowe, możliwe do uzyskania ponad wymagane minimum). W zestawach funkcjonują także kryteria całkowicie fakultatywne (umożliwiają uzyskanie dodatkowych punktów, przy czym dopuszczalne jest także ich niespełnienie).

W dotychczasowym toku realizacji konkursów w poddziałaniu 3.2.1 i 3.2.2 analizowane kryteria podlegały pewnym zmianom (zestawienie tych zmian przedstawiają zawarte na kolejnych stronach: Tabela 15, str. 54 – kryteria stosowane w poddziałaniu 3.2.1 oraz Tabela 16, str. 55 – kryteria dla poddziałania 3.2.2), przy czym nie były to zmiany daleko posunięte. W sumie więc, system oceny pozostawał stabilny.

Kluczowe zmiany w zestawie kryteriów w poddziałaniu 3.2.1 były następujące:

- rozszerzenie skali oceny w kryterium nr 1 „Projekt dotyczy wdrożenia wyników prac badawczo-rozwojowych”, kryterium nr 2 „Przygotowanie do realizacji projektu” oraz kryterium nr 7 „Projekt ma pozytywny wpływ na politykę zrównoważonego rozwoju, o której mowa w art. 8 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013” (kryteria te umożliwiają obecnie różnicowanie oceny projektów spełniających wymagane minimum),
- w przypadku kryterium nr 8 „Innowacyjność produktu”, począwszy od konkursów organizowanych w 2017 r., nastąpiło nieznaczne zmniejszenie skali oceny oraz wymaganego minimum (tym samym doszło do zmniejszenia znaczenia kryterium w całym zestawie oraz „obniżenia” minimalnie wymaganej oceny stopnia innowacyjności – z punktu widzenia wnioskodawców nieco łatwiejsze stało się spełnienie obligatoryjnego minimum) oraz
- wprowadzenie kryterium nr 12 „Projekt polega na wdrożeniu wyników prac B+R chronionych patentem lub zgłoszonych do ochrony patentowej lub prawem ochronnym na wzór użytkowy lub dotyczących zgłoszonego wzoru użytkowego” (w konkursach z roku 2015 i 2016 nie występującego) – z uwagi na fakt, że kryterium to ma charakter fakultatywny (nie musi być spełnione), umożliwiło ono różnicowanie wszystkich wniosków pod kątem przedmiotu kryterium; preferuje ono przedsięwzięcia oparte na własności intelektualnej, podlegającej

formalnej ochronie w postaci patentów oraz praw ochronnych na wzór użytkowy⁶⁰.

Jeśli chodzi o kryteria w poddziałaniu 3.2.2, to w tym przypadku skala zmian zestawu była mniejsza niż w poddziałaniu 3.2.1, a wszystkie wprowadzone zmiany zapewniły pewne (w sumie niewielkie) udoskonalenia w zakresie profilowania oceny pod kątem logiki interwencji poddziałania. Zmiany te polegały na:

- zwiększeniu znaczenia oceny wniosku, dokonywanej pod kątem innowacyjności planowanej do wdrożenia technologii (kryterium nr 2) – kosztem zmniejszenia znaczenia kryterium fakultatywnego, dotyczącego członkostwa wnioskodawcy w Krajowym Kłastrze Kluczowym (kryterium nr 3); była to w sumie raczej drobna zmiana, dobrze korelująca się z logiką interwencji poddziałania 3.2.2 (finansowanie inwestycji technologicznych, których przedmiotem są nowe, własne lub nabywane, rozwiązania technologiczne – innowacje technologiczne w rozumieniu dokumentacji programowej PO IR⁶¹),
- zwiększeniu górnej granicy oceny (z 8 na 9 punktów) w ramach kryterium nr 3 „Nowość i potencjał rynkowy końcowego rezultatu projektu (towaru, procesu, usługi)”⁶²,
- wprowadzeniu kryterium nr 4 „Przedmiot projektu nie dotyczy rodzajów działalności wykluczonych z możliwości uzyskania wsparcia” (nowe kryterium począwszy od konkursu nr 4 z 2017 r.), kryterium nr 6 „Projekt dotyczy inwestycji początkowej zgodnie z rozporządzeniem KE (UE) nr 651/2014” (nowe kryterium począwszy od konkursu z 2016 r.), kryterium nr 7 „Projekt jest zgodny z zasadą równości szans, o której mowa w art. 7 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013” (nowe kryterium począwszy od konkursu nr 4 z 2017 r.),
- Modyfikacji kryterium nr 10 – obecnie (po modyfikacji) brzmi ono w następujący sposób: „Wnioskodawca nie podlega wykluczeniu z możliwości ubiegania się o dofinansowanie, a projekt jest właściwie przygotowany do realizacji” – uwzględnia kwestię przygotowania projektu do realizacji.

⁶⁰ De facto, kryterium to dobrze uzupełnia się z kryterium nr 8 „Innowacyjność produktu”. O ile w kryterium nr 8 chodzi o ocenę skali innowacyjności, to kryterium nr 12 premiuje przedsięwzięcia, w których „innowacyjność” osiągana będzie w oparciu o realnie wypracowane i poddane ochronie rozwiązania w zakresie własności intelektualnej. Generalnie rzecz biorąc, rozwiązanie to należy oceniać pozytywnie – w większym stopniu ukierunkowuje ono dofinansowane projekty na cele interwencji (pozwala na silniejsze uwzględnienie założonej logiki interwencji).

⁶¹ SzOOP PO IR, s. 86. Zastanawiające jest jednak nie uczynienie spełnienia tego kryterium jako obligatoryjnego (wprowadzenie minimum). Wydaje się, że należałoby tak zrobić, biorąc pod uwagę założenia logiki interwencji dla tego poddziałania.

⁶² Zmiana ta miała raczej niewielkie znaczenie, aczkolwiek (o czym piszemy dalej na przykładzie konkursu nr 4 z 2018 r.) umożliwiła wyselekcjonowanie projektów idealnych pod tym kątem (uzyskujących dostępne maksimum).

Tabela 15. Kryteria oceny projektów w konkursach w poddziałaniu 3.2.1; zmiany – zaznaczone czerwoną czcionką (kolor obrazuje zmianę w stosunku do wersji prezentowanej wcześniej)

Kryt.	Opis	Nr konkursu: 1 Rok: 2015	Nr konkursu: 1 Rok: 2016	Nr konkursu: 1 Rok: 2017	Nr konkursu: 2 Rok: 2017 elektromobilność	Nr konkursu: 3 Rok: 2017	Nr konkursu: 4 Rok: 2017 miasta średnie	Nr konkursu: 1 Rok: 2018	Nr konkursu: 2 Rok: 2018 miasta średnie
1	Projekt dotyczy wdrożenia wyników prac badawczo-Rozwojowych (punktacja 0 lub 1) ⁶³	0 lub 1 (min=1)						0, 1 lub 3 (min=1)	0, 1 lub 3 (min=1)
2	Przygotowanie do realizacji projektu	0 lub 1 (min=1)				0, 1 lub 3 (min=1)	0, 1 lub 3 (min=1)		
3	Wydatki w ramach projektu są racjonalne i uzasadnione z punktu widzenia zakresu i celu projektu	0 lub 1 (min=1)							
4	Wskaźniki projektu są obiektywnie weryfikowalne i odzwierciedlają założone cele projektu	0 lub 1 (min=1)							
5	Wnioskodawca posiada zdolność do sfinansowania projektu	0 lub 1 (min=1)							
6	Projekt dotyczy inwestycji początkowej zgodnie z rozporządzeniem KE (UE) nr 651/201	0 lub 1 (min=1)							
7	Projekt ma pozytywny wpływ na politykę zrównoważonego rozwoju, o której mowa w art. 8 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013	0 lub 1 (min=1)				0 lub 1 (bez min)	0 lub 1	0, 1 lub 2 (min=1)	0, 1 lub 2 (min=1)
8	Innowacyjność produktu	0, 1, 2, 3, 4 lub 5 (min=2)		0, 1, 2, 3 lub 4 (min=1)	0, 1, 2, 3 lub 4 (min=1)				
9	Potencjał rynkowy produktu będącego efektem projektu	0, 1, 2 lub 3 (min=1)							
10	Projekt wpisuje się w Krajową Inteligentną Specjalizację	0 lub 1							
11	Wnioskodawca jest członkiem Krajowego Klastra Kluczowego	0 lub 1							
12	Projekt polega na wdrożeniu wyników prac B+R chronionych patentem lub zgłoszonych do ochrony patentowej lub prawem ochronnym na wzór użytkowy lub dotyczących zgłoszonego wzoru użytkowego	W zestawie kryterium nie występowało		0, 1 lub 2	0, 1 lub 2				
Wymagane minimum do uzyskania dofinansowania		Min=13 (jeśli KKK) lub 12	Min=13	Min=12	Min=12	Min=12	Min=12	Min=12	Min=12
Maksymalnie na ocenie punktowej		17 (z KKK) lub 16	17	18	18	20	20	23	23

Źródło: opracowanie własne na podstawie kryteriów oceny projektów w konkursach w poddziałaniu 3.2.1 PO IR.

⁶³ W konkursie 1 z 2917 r. (i kolejnych) „/.../ LUB Projekt dotyczy wdrożenia wyników prac badawczo-rozwojowych w zakresie wskazanym w regulaminie danego konkursu (dotyczy wyłącznie konkursów dedykowanych)”.

Tabela 16. Kryteria oceny projektów w konkursach w poddziałaniu 3.2.2 PO IR; zmiany – zaznaczone czerwoną czcionką (kolor obrazuje zmianę w stosunku do wersji prezentowanej wcześniej)

Kryt.	Opis	Nr konkursu: 1 Rok: 2015	Nr konkursu: 2 Rok: 2016	Nr konkursu: 3 Rok: 2017	Nr konkursu: 4 Rok: 2018	Nr konkursu: 5 Rok: 2018
1	Zgodność technologii planowanej do wdrożenia w ramach projektu oraz przedmiotu projektu z wymogami dla poddziałania	0 lub 1 (min=1)				
2	Innowacyjność technologii planowanej do wdrożenia w ramach projektu	0 lub 2 lub 4	0 lub 2,5 lub 4,5	0 lub 2,5 lub 4,5		
3	Nowość i potencjał rynkowy końcowego rezultatu projektu (towaru, procesu, usługi)	od 0 do 8 (min=1)	od 0 do 9 (min=1)	od 0 do 9 (min=1)		
4	Przedmiot projektu nie dotyczy rodzajów działalności wykluczonych z możliwości uzyskania wsparcia	Min wymagane w podkryterium A: nowość końcowego rezultatu projektu				
5	Wydatki przeznaczone na realizację projektu zostały określone zgodnie z katalogiem wydatków kwalifikowalnych oraz są niezbędne do realizacji inwestycji technologicznej i są powiązane funkcjonalnie a wnioskowana kwota wsparcia jest zgodna z zasadami finansowania projektów obowiązujących dla poddziałania	0 lub 1 (min=1)				
6	Projekt dotyczy inwestycji początkowej zgodnie z rozporządzeniem KE (UE) nr 651/2014	W zestawie kryterium nie występowało	0 lub 1 (min=1)	0 lub 1 (min=1)		
7	Projekt jest zgodny z zasadą równości szans, o której mowa w art. 7 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013	W zestawie kryterium nie występowało			0 lub 1 (min=1)	0 lub 1 (min=1)
8	Projekt ma pozytywny wpływ na realizację zasady zrównoważonego rozwoju, o której mowa w art. 8 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013	0 lub 1 (min=1)				
9	Wskaźniki projektu są obiektywnie weryfikowalne i odzwierciedlają założone cele projektu	0 lub 1 (min=1)				
10	Przygotowanie projektu do realizacji	W zestawie kryterium nie występowało	0 lub 1 (min=1)	0 lub 1 (min=1)	Kryterium usunięto (uwzględniono w nowym kryterium – zob. 10' poniżej)	
10'	Wnioskodawca nie podlega wykluczeniu z możliwości ubiegania się o dofinansowanie, a projekt jest właściwie przygotowany do realizacji	W zestawie kryterium nie występowało			0 lub 1 (min=1)	0 lub 1 (min=1)
11	Przedmiotem projektu jest rozwiązanie wpisujące się w Krajowe Inteligentne Specjalizacje i/lub dotyczące branż wysokich lub średnio-wysokich technologii lub zaawansowanych technologicznie wiedzochłonnych usług, zgodnie z klasyfikacją Eurostat	0, 1, 2 lub 3				
12	Wnioskodawca jest członkiem Krajowego Klastra Kluczowego	0 lub 1	0 lub 0,5	0 lub 0,5		
Wymagane minimum		5	7	7	9	9
Maksymalnie na ocenie punktowej		20	23	23	25	25

Źródło: opracowanie własne na podstawie kryteriów oceny projektów w konkursach w poddziałaniu 3.2.2 PO IR.

4.2 Funkcjonowanie kryteriów oceny w poddziałaniach 3.2.1 i 3.2.2

Przedstawione powyżej zmiany kryteriów oceny w poddziałaniu 3.2.1 i 3.2.2 odzwierciedlają słusznie podejmowane zabiegi, doskonalące system selekcji wniosków o wsparcie. Innym, interesującym zagadnieniem, jest funkcjonowanie kryteriów w praktyce oceny wniosków.

Wnioskodawcy aplikujący o wsparcie do poddziałania 3.2.1 w dotychczas zakończonych ośmiu naborach stosunkowo często nie byli w stanie uzyskać minimalnie wymaganej liczby punktów określonej dla kryteriów merytorycznych. Takie minima zostały zadane dla dziewięciu kryteriów merytorycznych. Nie zostały one dotzymane nawet w ponad 40% złożonych wniosków w przypadku:

- kryterium numer 3 („Wydatki w ramach projektu są racjonalne i uzasadnione z punktu widzenia zakresu i celu projektu”) oraz
- kryterium numer 4 („Wskaźniki projektu są obiektywnie weryfikowalne i odzwierciedlają założone cele projektu”).

Tylko w odniesieniu do jednego kryterium (numer 6 „Projekt dotyczy jednej z dopuszczalnych w ramach poddziałania 3.2.1 POIR form inwestycji początkowej”), które zakładało konieczność uzyskania minimalnej liczby punktów, przypadki jego niespełnienia były bardzo rzadkie (stwierdzono je tylko w 8% wniosków).

Poza wymogiem uzyskania minimalnej liczby punktów w szeregu kryteriów istniała możliwość uzyskania punktów fakultatywnych, tzn. takich, które bezpośrednio nie były niezbędne do pozytywnej oceny wniosku (tzn. nie warunkowały decyzji o rekomendowaniu wniosku do dofinansowania), natomiast pomagały uzyskać minimalną wymaganą liczbę punktów w ocenie merytorycznej, a także uzyskać wyższą ocenę wobec innych wniosków, a ostatecznie zdobyć pierwszeństwo do uzyskania rekomendacji dofinansowania.

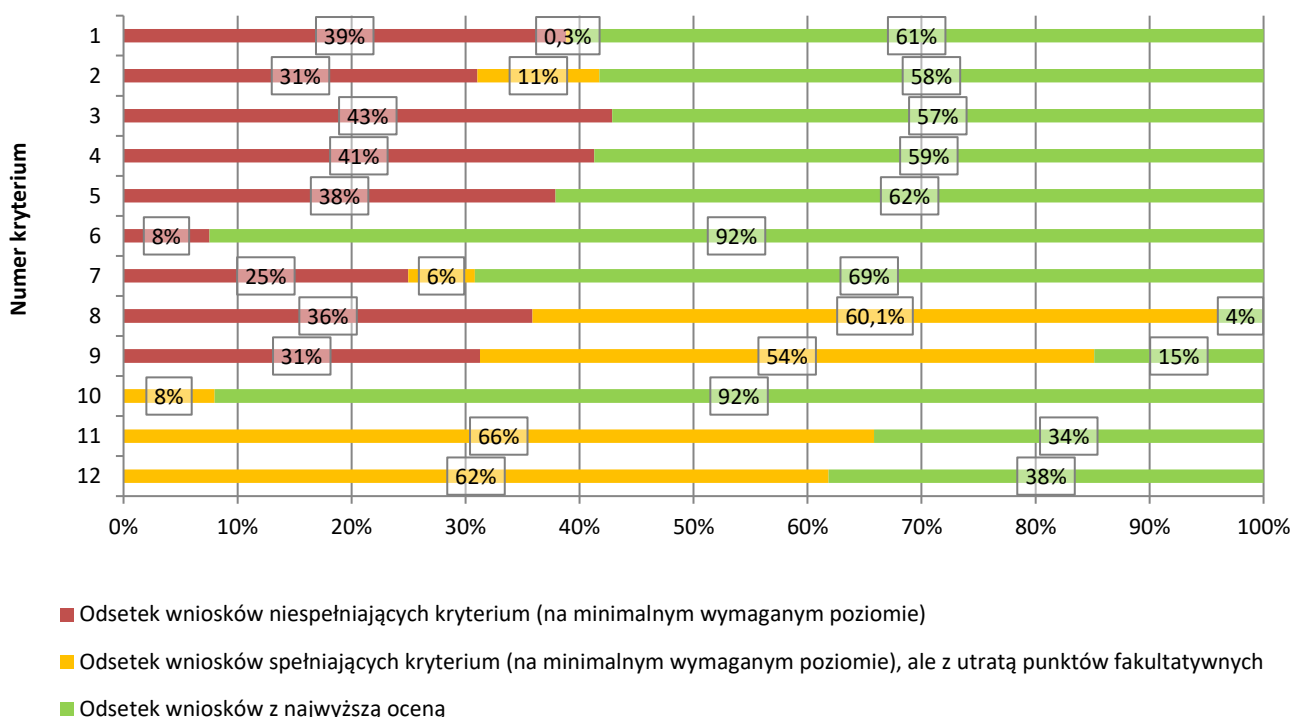
We wszystkich kryteriach, w których wnioskodawcy mieli możliwość uzyskania punktów fakultatywnych (było ogółem 8 takich kryteriów) w ocenie merytorycznej nie przyznano maksymalnej liczby punktów.

Na prezentowanym dalej wykresie (Wykres 4, str. 57):

- czerwoną serią danych oznaczono odsetek wniosków niespełniających kryterium na minimalnym wymaganym poziomie, co skutkowało negatywną oceną złożonego wniosku o dofinansowanie,
- kolorem pomarańczowym oznaczono częstość wniosków, które co prawda spełniały kryterium na minimalnym wymaganym w ocenie poziomie, ale nie uzyskały maksymalnej liczby punktów, tzn. odnotowały utratę punktów fakultatywnych (do tej grupy włączono także przypadki oceny na poziomie 0 punktów w sytuacji, gdy warunkiem uzyskania rekomendacji do dofinansowania nie było uzyskanie wyższej oceny),
- z kolei kolor zielony na wykresie wskazuje odsetek wniosków, które w ocenie danego kryterium uzyskały najwyższą możliwą ocenę.

Jak wynika z prezentowanych danych (Wykres 4) Najwięcej fakultatywnych punktów utracili wnioskodawcy w kryterium numer 8 („Innowacyjność produktu”), w którym to, w zależności od konkursu, możliwe było uzyskanie maksymalnie 5 lub 4 punktów (przy minimalnym wymaganym poziomie, odpowiednio: 2 lub 1 punkt), a zatem ponad wymagane minimum możliwe było zdobycie 3 punktów fakultatywnych.

Wykres 4. Spełnianie kryteriów merytorycznych we wnioskach o dofinansowanie składanych w konkursach w ramach poddziałania 3.2.1*



*Oznaczenia kryteriów: 1 - Projekt dotyczy wdrożenia wyników prac badawczo-rozwojowych, 2 - Przygotowanie do realizacji projektu, 3 - Wydatki w ramach projektu są racjonalne i uzasadnione z punktu widzenia zakresu i celu projektu, 4 - Wskaźniki projektu są obiektywnie weryfikowalne i odzwierciedlają założone cele projektu, 5 - Wnioskodawca posiada zdolność do sfinansowania projektu, 6 - Projekt dotyczy jednej z dopuszczalnych w ramach poddziałania 3.2.1 POIR form inwestycji początkowej, 7 - Projekt ma pozytywny wpływ na politykę zrównoważonego rozwoju, o której mowa w art. 8 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013, 8 - Innovacyjność produktu, 9 - Potencjał rynkowy produktu będącego efektem projektu, 10 - Projekt wpisuje się w Krajową Inteligentną Specjalizację, 11 - Wnioskodawca jest członkiem Krajowego Klastra Kluczowego, 12 - Projekt polega na wdrożeniu wyników prac B+R chronionych patentem lub zgłoszonych do ochrony patentowej lub prawem ochronnym na wzór użytkowy lub dotyczących zgłoszonego wzoru użytkowego.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości.

We wnioskach, które nie uzyskały maksymalnej liczby punktów w kryterium nr 8, aczkolwiek uzyskały liczbę minimalną, średnia liczba punktów poniżej określonego maksimum wyniosła przeszło 2, a łączna liczba niezyskanych punktów fakultatywnych przez wszystkie wnioski na tym kryterium przekroczyła tysiąc. Przede wszystkim ta druga wartość wskazuje na znaczenie w systemie oceny kryterium innowacyjności dla zróżnicowania wniosków pod względem końcowej liczby punktów uzyskanej za spełnienie kryteriów merytorycznych.

Podobnie, wyraźnie różnicującym oceny wniosków kryterium było również kryterium numer 9 („Potencjał rynkowy produktu będącego efektem projektu”).

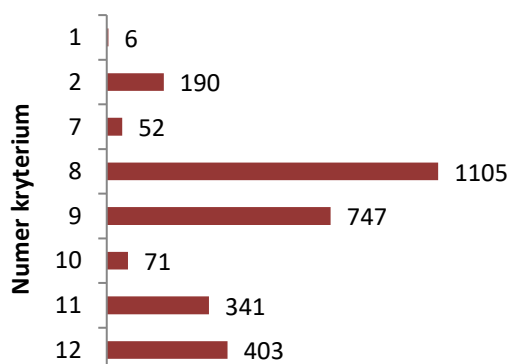
Z badań jakościowych wynika, że w przypadku kryterium dotyczącego tego, że projekt dotyczy wdrożenia wyników prac badawczo-rozwojowych, najczęściej kwestionowane były prace badawczo-rozwojowe realizowane w ramach danej firmy, w szczególności o stosunkowo niewielkiej wartości, to też mogło być powodem odrzucania znaczącej liczby wniosków w ramach kryterium nr 1. Z jednej strony takie podejście można rozumieć (obawa osób oceniających o „sztuczne” klasyfikowanie danych działań jako prace B+R), z drugiej jednak tego typu działania mogą faktycznie prowadzić do znaczącego usprawnienia procesów produkcyjnych i wytwarzania innowacyjnych produktów.

Z kolei wątpliwości dotyczące kwalifikowalności wydatków dotyczyły najczęściej dyskusyjnych związków danego typu wydatków z realizacją projektu, co oczywiście do pewnego stopnia jest kwestią uznaniową (elementy infrastruktury wokół budowanego/rozbudowywanego zakładu, ich powiązanie z produkcją wyrobu będącego przedmiotem projektu).

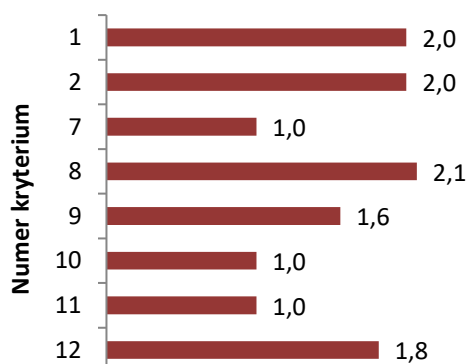
Jeżeli chodzi o kwestie związane ze wskaźnikami, to wydaje się, że problemy wynikały z naturalnej złożoności tego elementu wniosku i braku umiejętności odpowiedniego projektowania przez przedsiębiorców adekwatnych wskaźników, a także tego, że projekty były składane przez bardzo różnych przedsiębiorców reprezentujących zróżnicowane branże. Dodatkowo, w przypadku przedsiębiorców produkujących urządzenia, które mogą być wykorzystywane przez bardzo różnych odbiorców dla zróżnicowanych celów niekiedy bardzo trudno jest określić np. poziom oszczędności energii, czy redukcji hałasu, gdyż będzie to zależeć od konkretnej sytuacji/technologii i zastosowanych rozwiązań.

Z kolei liczbę „utraconych” punktów fakultatywnych prezentuje Wykres 5.

Wykres 5. Łączna liczba „utraconych” punktów fakultatywnych w poszczególnych kryteriach (we wnioskach złożonych do poddziałania 3.2.1)*



Wykres 6. Średnia liczba „utraconych” punktów fakultatywnych - w przeliczeniu na 1 wniosek tracący takie punkty (we wnioskach złożonych do poddziałania 3.2.1)*



* Oznaczenia kryteriów zgodne z oznaczeniami na wykresie 1.

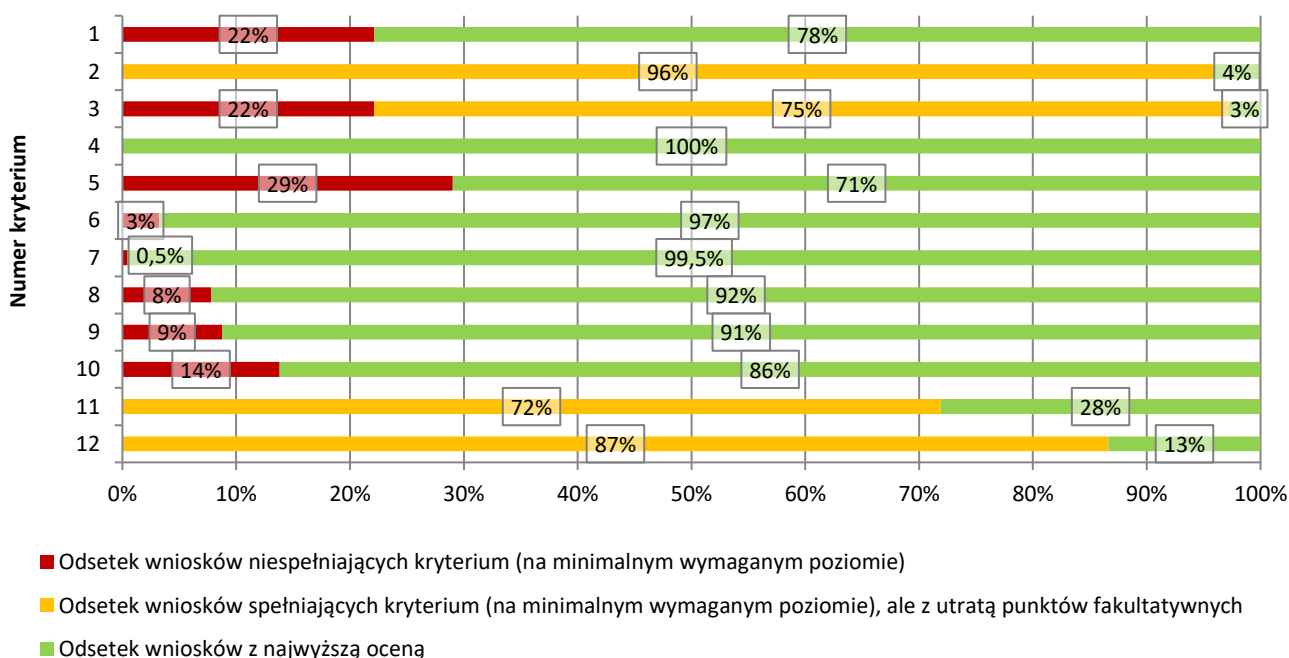
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości.

Z kolei w poddziałaniu 3.2.2 (analizę uzyskanych ocen przeprowadzono dla wniosków złożonych w naborze numer 4 z 2017 roku⁶⁴) uzyskanie minimalnej wymaganej oceny (niezbędnej do otrzymania rekomendacji do dofinansowania) okazało się dość trudne tylko w przypadku 3 kryteriów (Wykres 7):

- numer 1 („Zgodność technologii planowanej do wdrożenia w ramach projektu oraz przedmiotu projektu z wymogami dla poddziałania”),
- numer 3 („Nowość i potencjał rynkowy końcowego rezultatu projektu”) oraz
- numer 5 („Wydatki przeznaczone na realizację projektu zostały określone zgodnie z katalogiem wydatków kwalifikowalnych oraz są niezbędne do realizacji inwestycji technologicznej i są powiązane funkcjonalnie a wnioskowana kwota wsparcia jest zgodna z zasadami finansowania projektów obowiązujących dla poddziałania”).

W przypadku każdego z powyższych kryteriów, niemożność ich spełnienia odnotowano w odniesieniu do ponad 20% analizowanych wniosków. Z drugiej strony, tylko w przypadku kryterium nr 4 („Przedmiot projektu nie dotyczy rodzajów działalności wykluczonych z możliwości uzyskania wsparcia”) we wszystkich wnioskach stwierdzono jego spełnienie (ewidentnie zatem nie było to kryterium eliminujące wnioski z puli możliwych do dofinansowania).

Wykres 7. Spełnianie kryteriów merytorycznych we wnioskach o dofinansowanie składanych w konkursach w ramach poddziałania 3.2.2*



⁶⁴ Niestety, nie było możliwe uzyskanie danych dla wszystkich zrealizowanych dotąd naborów.

**Oznaczenia kryteriów: 1 - Zgodność technologii planowanej do wdrożenia w ramach projektu oraz przedmiotu projektu z wymogami dla poddziałania; 2 - Innowacyjność technologii planowanej do wdrożenia w ramach projektu; 3 - Nowość i potencjał rynkowy końcowego rezultatu projektu (towaru, procesu, usługi); 4 - Przedmiot projektu nie dotyczy rodzajów działalności wykluczonych z możliwości uzyskania wsparcia; 5 - Wydatki przeznaczone na realizację projektu zostały określone zgodnie z katalogiem wydatków kwalifikowalnych oraz są niezbędne do realizacji inwestycji technologicznej i są powiązane funkcjonalnie a wnioskowana kwota wsparcia jest zgodna z zasadami finansowania projektów obowiązujących dla poddziałania; 6 - Projekt dotyczy inwestycji początkowej zgodnie z rozporządzeniem KE (UE) nr 651/2014; 7 - Projekt jest zgodny z zasadą równości szans, o której mowa w art. 7 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013; 8 - Projekt ma pozytywny wpływ na realizację zasady zrównoważonego rozwoju, o której mowa w art. 8 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013; 9 - Wskaźniki projektu są obiektywnie weryfikowalne i odzwierciedlają założone cele projektu; 10 - Wnioskodawca nie podlega wykluczeniu z możliwości ubiegania się o dofinansowanie, a projekt jest właściwie przygotowany do realizacji; 11 - Przedmiotem projektu jest rozwiązanie wpisujące się w Krajowe Inteligentne Specjalizacje i/lub dotyczące branż wysokich lub średnio-wysokich technologii lub zaawansowanych technologicznie wiedzochłonnych usług, zgodnie z klasyfikacją Eurostat; 12 - Wnioskodawca jest członkiem Krajowego Klastra Kluczowego*

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Banku Gospodarstwa Krajowego.

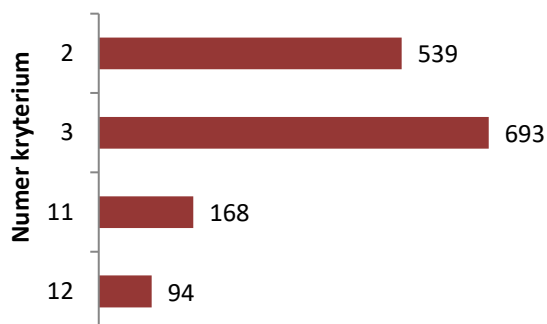
W poddziałaniu 3.2.2 w czterech kryteriach istniała możliwość uzyskania punktów fakultatywnych, tzn. takich, które bezpośrednio nie były niezbędne do pozytywnej oceny wniosku (uzyskania rekomendacji do dofinansowania), aczkolwiek które pomagały uzyskać minimalną wymaganą liczbę punktów w ocenie merytorycznej oraz uzyskać wyższą ocenę niż inni aplikujący, konkurujący o wsparcie.

Jeżeli chodzi o kryterium 1, to zasadniczym problemem była definicja technologii, która oczywiście jest zaprezentowana w dokumentacji konkursowej, ale operacyjnie bywa dość trudna do zastosowania. Dodatkowo, podobnie jak i w poddziałaniu 3.2.1, niekiedy wątpliwości budziły technologie oparte na własnych pracach B+R.

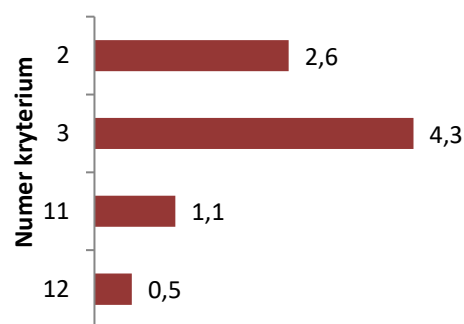
Z kolei problemy, związane kwalifikowalnością wydatków w ramach poddziałania 3.2.2, były zbliżone do tych, które występowały w ramach poddziałania 3.2.1.

Jak wynika z danych prezentowanych na kolejnym wykresie (Wykres 8), najwięcej punktów fakultatywnych „utracili” wnioskodawcy w kryterium numer 3 („Nowość i potencjał rynkowy końcowego rezultatu projektu”), w którym, w analizowanym naborze wniosków było możliwe uzyskanie od 0 do 9 punktów (warunkiem pozytywnej oceny wniosku było uzyskanie jednego punktu w ramach podkryterium A „Nowość końcowego rezultatu projektu” – co najmniej w skali kraju). W tym przypadku tylko 3% wniosków uzyskało ocenę maksymalną, zaś 75% wnioskodawców uzyskało ocenę na poziomie od 1 do 8 punktów, „tracąc” w ocenie ogółem 693 punkty – przeciętnie ponad 4 punkty.

Wykres 8. Łączna liczba „utraconych” punktów fakultatywnych w poszczególnych kryteriach (we wnioskach złożonych do poddziałania 3.2.2)*



Wykres 9. Średnia liczba „utraconych” punktów fakultatywnych – w przeliczeniu na 1 wniosek tracący takie punkty (we wnioskach złożonych do poddziałania 3.2.2)*



* Oznaczenia kryteriów zob. Wykres 7.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Banku Gospodarstwa Krajowego.

Bardzo znaczną liczbę fakultatywnych punktów „utracili” wnioskodawcy także w kryterium numer 2 („Innowacyjność technologii planowanej do wdrożenia w ramach projektu”), w którym, w analizowanym naborze wniosków, było możliwe uzyskanie 0 lub 2,5 lub 4,5 punktów (kryterium bez wymaganego minimum). Tylko 4% wniosków uzyskało ocenę maksymalną, zaś pozostali wnioskodawcy odnotowali niższy poziom oceny, „tracąc” w ocenie ogółem 539 punkty tj. przeciętnie 2,6 punktu na wniosek.

W przypadku spełnienia kryteriów merytorycznych na minimalnym wymaganym poziomie, dwa wspomniane powyżej kryteria (numer 2 i 3) wpływały w największym stopniu na zróżnicowanie liczby uzyskiwanych przez wnioski punktów w ocenie merytorycznej.

Przedstawione powyżej analizy funkcjonowania kryteriów w obu poddziałaniach wskazują, że w przypadku poddziałania 3.2.2 spełnienie kryteriów przez wnioskodawców okazuje się znacznie łatwiejsze niż ma to miejsce w działaniu 3.2.1, w którym występuje aż 5 kryteriów nie spełnianych przez blisko 35÷40% wniosków. Tymczasem, w przypadku poddziałania 3.2.2 mamy do czynienia tylko z jednym kryterium, dla którego granica ta zbliża się do 30%⁶⁵. Konkluzja ta znajduje potwierdzenie w skuteczności wnioskowania o wsparcie, która jest ponad półtora razy większa w poddziałaniu 3.2.2 (wnioskodawcy skuteczni w poddziałaniu 3.2.2 stanowią około 42% wnioskodawców, gdy w poddziałaniu 3.2.1 wskaźnik ten wynosi 26%).

Natomiast w obu działaniach największy jest udział wniosków nie spełniających kryterium, dotyczącego uzasadnienia i racjonalności wydatków (kryterium nr 3 w poddziałaniu 3.2.1 – 43% wniosków i kryterium nr 5 w poddziałaniu 3.2.2, odpowiednio 29%).

⁶⁵ Pamiętając jednak, że w badaniu analizowany był tylko jeden z konkursów (nr 4 z 2018 r., obejmujący ok. 13% wnioskodawców spośród konkursów 1-4 ogłaszanych w latach 2015-2018).

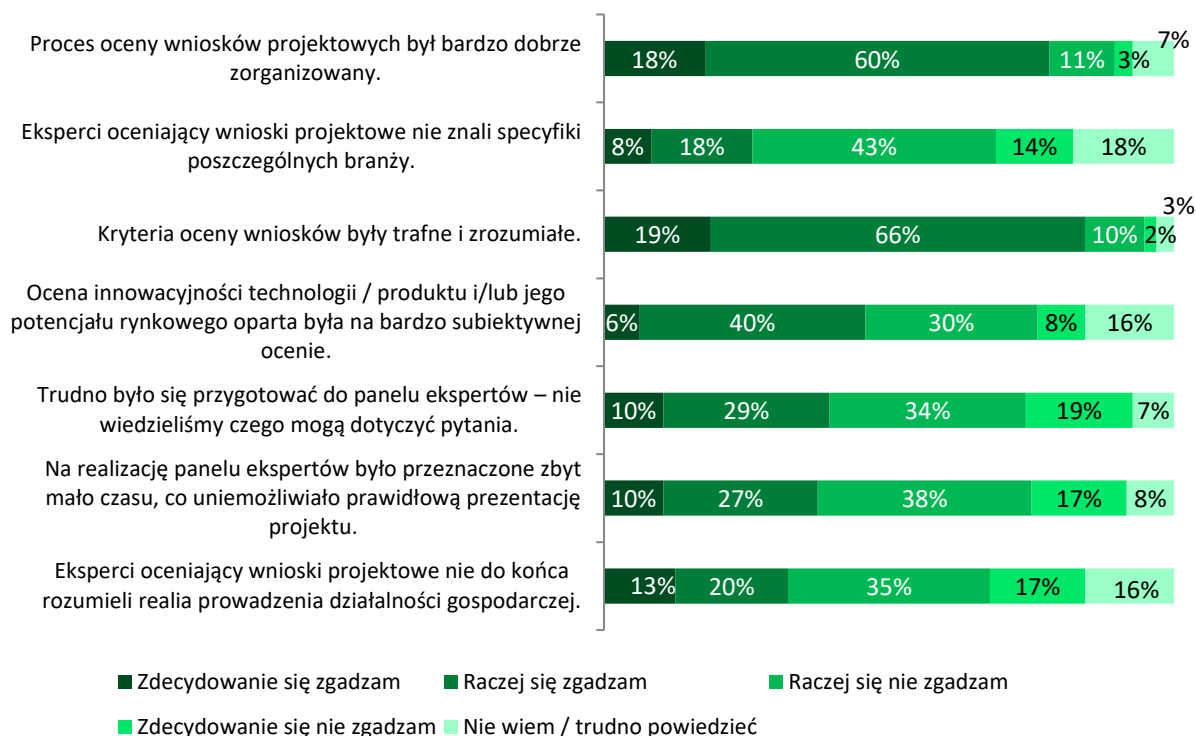
Ponadto, nawiązując do założeń logiki interwencji w obu analizowanych poddziałaniach, należy zauważyć, że w poddziałaniu 3.2.2 mniejszy jest udział wniosków nie spełniających kryterium dotyczącego nowości i potencjału rynkowego końcowego rezultatu projektu (kryterium nr 3; 22% wniosków nie spełniających kryterium) wobec kryterium nr 9 w poddziałaniu 3.2.1, dotyczącego oceny potencjału rynkowego produktu (31% wniosków nie spełniających kryterium), jak i kryterium nr 9, mającego za zadanie ocenę innowacyjności produktu. W przypadku tego kryterium udział wniosków nie spełniających wymaganego minimum wyniósł 36%.

Obserwowane tu różnicowania mogą wynikać z różnych przyczyn, przy czym jedną z nich może być to, że w poddziałaniu 3.2.2 eksperci oceniają wnioski, których gotowość finansowania wyraził bank kredytujący. Generalnie, fakt ten może mieć wpływ na bardziej pozytywną interpretację informacji zawartych we wniosku.

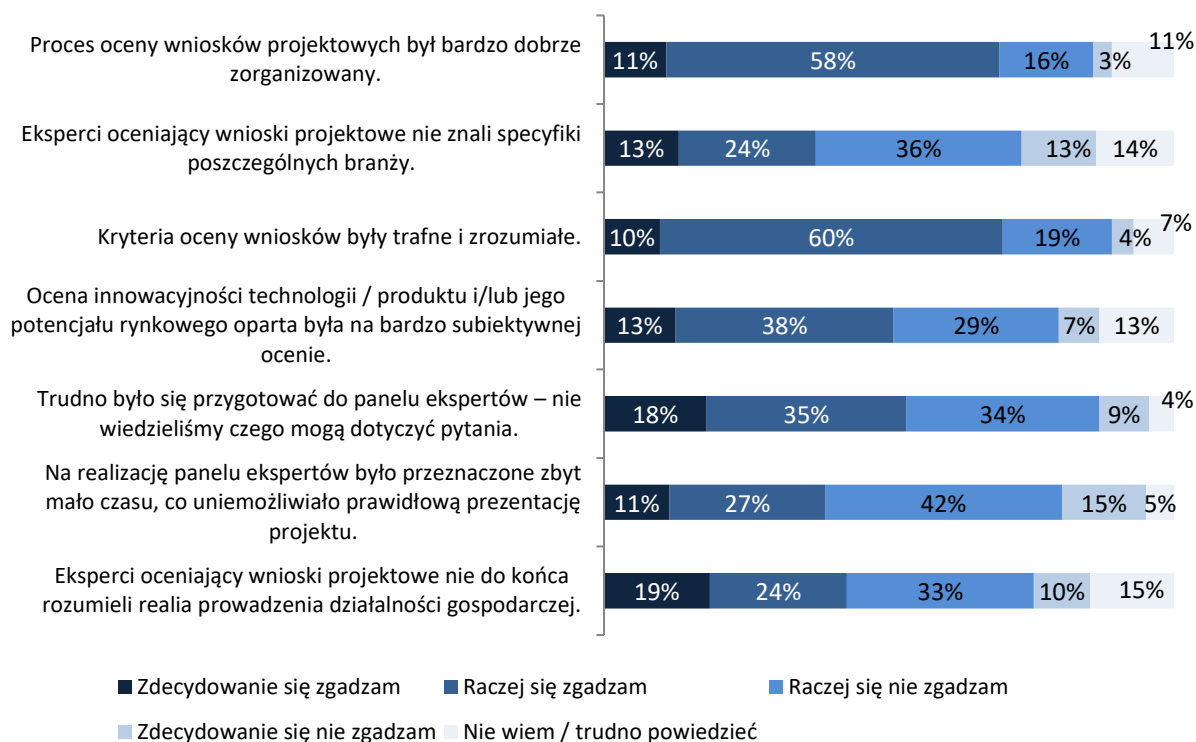
Zauważmy również, że w katalogu kryteriów oceny w poddziałaniu 3.2.2 nie pojawia się w ogóle kwestia zdolności do sfinansowania projektu – nie jest ona przedmiotem oceny (z uwagi na fakt przyrzeczenia kredytu). Natomiast w poddziałaniu 3.2.1 jest inaczej. Takie kryterium występuje, a udział wniosków nie spełniających wymaganego dla niego minimum jest również stosunkowo wysoki (kryterium to należy do grupy najczęściej nie spełnianych, bowiem udział wniosków nie spełniających minimum dla tego kryterium wynosi 38%).

Podsumowując, wszystko wskazuje na to, że pozyskiwanie wsparcia z poddziałania 3.2.2 jest łatwiejsze. W sumie, konkluzja ta raczej potwierdza prawidłowość konstrukcji poszczególnych zestawów kryteriów. Co do zasady bowiem, instrument wsparcia oferowany w poddziałaniu 3.2.2 – premia technologiczna finansująca spłatę części kredytu – przynosi mniej atrakcyjne przysporzenie finansowe. Przykładowo, wskazać można choćby na mniejszą wartościowo wielkość wsparcia – maksymalna wielkość premii technologicznej to 6 mln zł wobec maksymalnego dofinansowania w postaci dotacji, wynoszącego w poddziałaniu 3.2.1 20 mln zł. Ponadto, w celu jej wykorzystania premii technologicznej wymagane jest (co zresztą stanowi trzon logiki operacyjnej poddziałania 3.2.2), zaciągnięcie kredytu na warunkach rynkowych.

O opinie na temat całego systemu oceny w ramach poddziałań 3.2.1 i 3.2.2 poproszono beneficjentów i nieskutecznych wnioskodawców w ramach badania ilościowego CAWI. Badani zostali poproszeni o wyrażenie swojej opinii, jeżeli chodzi o poszczególne elementy procesu oceny. Wyniki dla beneficjentów obu poddziałań prezentujemy na dwóch kolejnych rysunkach.

Wykres 10. Opinie na temat elementów oceny w ramach poddziałania 3.2.1 – beneficjenci

Źródło: Badanie CAWI, beneficjenci w poddziałaniu 3.2.1, n=96.

Wykres 11. Opinie na temat elementów oceny w ramach poddziałania 3.2.2 – beneficjenci

Źródło: Badanie CAWI, beneficjenci w poddziałaniu 3.2.2, n=183

Powyższe wyniki można podsumować w następujący sposób:

- Generalnie organizacja procesu oceny jest oceniana bardzo pozytywnie (69%-78% beneficjentów ocenia ją raczej lub zdecydowanie pozytywnie), dobrze jest też oceniana trafność i zrozumiałość kryteriów oceny (70-75% pozytywnych ocen). Z kolei opinie nieskutecznych wnioskodawców były – jak można się było spodziewać – znacznie bardziej krytyczne (ok. 15-25 punktów procentowych mniej ocen pozytywnych), nadal jednak oceny pozytywne przeważały nad negatywnymi.
- Z drugiej strony, część badanych zwracała uwagę, że ocena innowacyjności produktu / technologii była oparta na zbyt subiektywnej ocenie (46-51% zgadzających się z taką opinią, z kolei dla nieskutecznych wnioskodawców około 10-15 punktów procentowych więcej).
- To co może ewentualnie niepokoić, to z kolei znacząca grupa przedstawicieli beneficjentów zwracających uwagę na słabą, ich zdaniem, znajomość przez oceniających realiów prowadzenia działalności gospodarczej oraz poszczególnych branży. Na ten pierwszy aspekt uwagę zwróciło 33-43% badanych, a na drugi 24-37% przedstawicieli beneficjentów. W przypadku nieskutecznych wnioskodawców wyniki były o 20-25 pkt proc. większe).

Warto także pamiętać, że w trakcie wdrażania obu poddziałań były dokonywane pewne zmiany i udoskonalenia – można zakładać, że kolejne nabory wniosków były coraz lepiej przygotowywane i realizowane. Z drugiej jednak strony, analiza odpowiedzi beneficjentów na pytania dotyczące właśnie znajomości przez ekspertów realiów prowadzenia działalności gospodarczej oraz specyfiki danej branży, wskazuje, że nie nastąpiła znacząca poprawa ocen pomiędzy pierwszym naborem wniosków (poddziałanie 3.2.2) lub pierwszymi dwoma naborami (poddziałanie 3.2.1) – w obu wypadkach oceny pozostają na zbliżonym poziomie.

4.3 Kryteria dostępne w poddziałaniu 3.2.3 PO IR

W przypadku poddziałania 3.2.3 nie mamy do czynienia z typowymi kryteriami oceny wniosków (co zresztą jest charakterystyczne dla programów wsparcia realizowanych w formie instrumentów finansowych), ale tylko z kryteriami dotyczącymi tego, jakiego typu firmy mogą aplikować o gwarancję oraz dopłatę do odsetek. Firmy, które spełniły jedno z kryteriów są następnie oceniane wyłącznie pod kątem zdolności kredytowej oraz jakości przedkładanych poza gwarancją zabezpieczeń. Naturalnie, oceny tej dokonuje bank kredytujący.

Co interesujące, także ocena w ramach kryteriów dostępowych jest realizowana przez bank kredytujący, a następnie ex post kontrolowana przez Bank Gospodarstwa Krajowego (już w trakcie obowiązywania gwarancji). Tego typu podejście powoduje, że banki kredytujące⁶⁶ (a pośrednio i kredytobiorca) ponoszą pewne ryzyko, związane z tym co będzie miało miejsce, gdy BGK zakwestionuje kwalifikowalność danego przedsiębiorcy w ramach

⁶⁶ Przedstawiciele banków zwracali na to uwagę w ramach zogniskowanego wywiadu grupowego.

poddziałania 3.2.3⁶⁷. W takiej sytuacji może przestać obowiązywać gwarancja (gdy kwalifikowalność przedsiębiorcy jest mylnie oceniona z winy banku kredytującego) lub też (w innych przypadkach) przedsiębiorca musi oddać nienależną pomoc wyrażoną w ekwiwalencie dotacji brutto⁶⁸. Takie rozwiązanie powoduje również, że w takiej sytuacji banki mogą być skłonne do żądania dodatkowych zabezpieczeń, aby uniknąć problemów w razie wycofania przez BGK gwarancji.

W zasadzie w przypadku większości kryteriów takie ryzyko jest bardzo niewielkie lub praktycznie zerowe. W przypadku pewnych kryteriów mogą się jednak pojawić wątpliwości interpretacyjne⁶⁹, szczególnie w sytuacji, gdy dojdzie do złożenia przez bank kredytujący wniosku o wypłatę gwarancji. W szczególności może to dotyczyć następujących kwestii:

- Dla kryteriów 2 i 9 jaka jest definicja „działalności innowacyjnej”? Przewodnik po kryteriach łączy je pośrednio (dla kryterium 9) z odpowiednimi danymi z formularzy PNT – w tym przypadku pewnym problemem może być to, że formularze te są wypełniane tylko przez część przedsiębiorców, dobranych przez GUS do próby celowej. Dodatkowo, stosowna definicja jest też zamieszczona w przewodniku po kryteriach dostępu⁷⁰ jest ona oczywiście pomocna, ale nadal (co zrozumiałe) nie do końca jednoznaczna.
- Jaka jest definicja programu wspierania wdrożeń wyników prac B+R lub innowacji (kryterium 12) – w zasadzie powinno to być w miarę jasne, ale kryterium to nie jest całkowicie jednoznaczne.
- Co będzie się działo, jeżeli określone założenia, co do projektu nie zostaną zrealizowane (kryterium 7), a jednocześnie bank nie będzie miał podstaw do wypowiedzenia umowy kredytowej. Wprawdzie pośrednio można domniemywać, że ważne są założenia, a nie ich realizacja, ale w sytuacji problemów z wypłatami z gwarancji może się okazać, że jednak pojawią się inne sposoby interpretacji tego kryterium.

W kolejnej tabeli prezentujemy kryteria dostępu w ramach podziałania 3.2.3.

⁶⁷ Poszczególne kryteria dostępowe są doprecyzowane w ramach odpowiedniego przewodnika po kryteriach dostępu, opublikowanego na stronie BGK – zob. https://www.bgk.pl/files/public/uploads/graphics/Przewodnik_po_kryteriach_uprawnijacych_do_otrzymania_gwarancji_112018.pdf

⁶⁸ Takie rozwiązanie może mieć bardzo niekorzystne konsekwencje dla przedsiębiorcy – w zależności od przyjętej metody wyliczania EDB i zapadalności kredytu, a także momentu wykrycia nie kwalifikowalności, kwota ta może wynosić nawet 5-15% wartości kredytu.

⁶⁹ Na szczęście w dokumentacji BGK znajduje się „Przewodnik po kryteriach dostępu uprawniających do skorzystania z gwarancji spłaty kredytu (Biznesmax) w ramach portfelowej linii gwarancyjnej Funduszu Gwarancyjnego Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój (FG POIR)” – https://www.bgk.pl/files/public/uploads/graphics/Przewodnik_po_kryteriach_uprawnijacych_do_otrzymania_gwarancji_112018.pdf Przewodnik ten wyjaśnia większość wątpliwości, wynikających z brzmienia obowiązujących kryteriów dostępu.

⁷⁰ Cyt. „/.../ [działalność innowacyjna], którą zdefiniowano jako wszystkie działania o charakterze naukowym (badawczym), technicznym, organizacyjnym, finansowym i handlowym (komercyjnym), których celem jest opracowanie i wdrożenie nowych lub istotnie ulepszonych wyrobów, usług lub procesów. Niektóre z tych działań mogą mieć same z siebie charakter innowacyjny, natomiast inne nie są nowością, ale stanowią niezbędny krok na drodze ku wdrożeniu innowacji.

Tabela 17. Kryteria podmiotowe, uprawniające do korzystania z gwarancji w ramach FG PO IR

WARIANT 1	WARIANT 2
Przedsiębiorca, który spełnia kryteria określone dla projektu inwestycyjnego polegającego na wdrożeniu wyników prac B+R, w tym gdy dysponuje prawem do wykorzystania wyników tych prac w fazie wdrożeniowej lub zamierza nabyć prawo do ich wykorzystania w ramach realizacji projektu (w ocenie projektu oprócz banku kredytującego bierze udział ekspert zewnętrzny wskazywany przez BGK).	Przedsiębiorca sektora MŚP uprawnieni do skorzystania z pomocy de minimis lub regionalnej pomocy inwestycyjnej, który (kryteria alternatywne):
	1. Zgłosił do ochrony lub posiada prawa wyłączne w zakresie wynalazku objętego ochroną patentową lub wzoru użytkowego objętego prawem ochronnym lub wzoru przemysłowego objętego prawem z rejestracji lub topografii układu scalonego objętego prawem z rejestracji;
	2. Będąc lokatorem parku technologicznego lub inkubatora przedsiębiorczości otrzymał wsparcie na działalność innowacyjną;
	3. Posiada status centrum badawczo-rozwojowego;
	4. Posiada funkcjonujący dział badawczo-rozwojowy w strukturze organizacyjnej firmy, w którym w ramach personelu badawczego zatrudnia co najmniej jedną osobę w wymiarze pełnego etatu;
	5. Jest inwestorem prowadzącym działalność innowacyjną na terenie parku technologicznego;
	6. Jest podmiotem należącym do Krajowego Klastra Kluczowego;
	7. Środki z kredytu ma zamiar przeznaczyć na realizację projektu polegającego na wprowadzeniu na rynek nowego/ulepszonego wyrobu, usługi lub procesu i w okresie 3 lat od zakończenia realizacji projektu planuje osiągnąć wzrost przychodów o 30%;
	9. W ciągu ostatnich 3 lat obrotowych poniósł na działalność innowacyjną nakłady o równowartości co najmniej 10% sumy obrotów za ten okres lub, w przypadku przedsiębiorstwa rozpoczynającego działalność bez historii finansowej, w bieżącym okresie podatkowym;
	10. W ciągu ostatnich 5 lat wprowadził na rynek nowy/ulepszony towar, proces lub usługę i odnotował w tym czasie wzrost przychodów o 30%;
	11. W ciągu ostatnich 3 lat skorzystał z usługi proinnowacyjnej świadczonej przez akredytowaną instytucję otoczenia biznesu lub brał udział w procesie akceleracyjnym;
	12. W ciągu ostatnich 5 lat otrzymał i prawidłowo wykorzystał wsparcie w ramach jednego z europejskich, krajowych lub regionalnych programów wspierania B+R lub innowacji;
	13. W ciągu ostatnich 5 lat ubiegając się o dofinansowanie w ramach programów wspierania wdrożeń wyników prac B+R lub innowacji, spełnił kryteria wyboru projektów, czego potwierdzeniem jest wynik oceny merytorycznej;
	14. W ciągu ostatnich 5 lat został laureatem co najmniej jednej z ogólnopolskich lub międzynarodowych nagród z dziedziny innowacyjności;
	15. W ciągu ostatnich 3 lat obrachunkowych odnotował wzrost przychodów o średnio 15% rocznie;

WARIANT 1	WARIANT 2	
	8. W ciągu ostatnich 5 lat pozyskał inwestora typu venture capital lub „anioła biznesu” finansującego działalność innowacyjną;	16. W ciągu ostatnich 3 lat został biorcą lub dawcą technologii za pośrednictwem Platformy Transferu Technologii.

Źródło: Bank Gospodarstwa Krajowego, opracowanie własne

W ostatnim czasie lista kryteriów została uzupełniona o kryterium nr 16 – chodzi w nim o podmioty, które dokonały rejestracji na Platformie Transferu Technologii prowadzonej na stronie internetowej Agencji Rozwoju Przemysłu.

Jak widać, o wsparcie w ramach FG PO IR mogą się ubiegać bardzo różni przedsiębiorcy, przy czym kluczowe jest spełnienie jednego z powyżej wskazanych kryteriów. Wszystkie kryteria mają w mniejszym lub większym stopniu powodować, że o wsparcie będą się ubiegać przedsiębiorcy innowacyjni, w tym wdrażający wynik prac badawczo-rozwojowych (o tych mówi wariant 1). Naturalnie, można dyskutować o poszczególnych kryteriach jako mniej lub bardziej trafnych, ale większość z nich nie budzi szczególnych wątpliwości. Można natomiast ewentualnie dyskutować (szczególnie w kontekście oferowanego wsparcia bezzwrotnego) o następujących kryteriach:

- Kryterium 6, dotyczącym przynależności do Krajowego Klastra Kluczowego. Członkami takich klastrów bywają często bardzo różne firmy (np. firmy konsultingowe), co może się też wiązać z tym, że członkostwo w takim klastrze bywało premiowane także w innych działaniach PO IR. Dodatkowo, firmy chcące skorzystać z Gwarancji Biznes Max mogą po prostu przed złożeniem wniosku o gwarancję przystąpić do jednego z klastrów, mającego status Krajowego Klastra Kluczowego.
- Kryterium 10, dotyczące wprowadzenia na rynek w ciągu 5 lat nowego/ulepszonego towaru, procesu lub usługi i odnotowania w tym czasie wzrostu przychodów o 30%. Jak się wydaje, takie kryterium jest w stanie spełnić bardzo znaczna liczba firm, które wcale nie muszą być innowacyjne.
- Kryterium 11, dotyczące skorzystania w ciągu ostatnich 3 lat z usługi proinnowacyjnej świadczonej przez akredytowaną instytucję otoczenia biznesu lub brania udział w procesie akceleracyjnym. Analogicznie jak w przypadku przynależności do klastra kluczowego kryterium to bardzo łatwo spełnić kupując określoną (nawet bardzo tanią i niekoniecznie potrzebną usługę).

Naturalnie, szeroka paleta kryteriów dopuszczających do korzystania z gwarancji FG PO IR, jest raczej zaletą tego instrumentu. Warto jednak się zastanawiać, czy po pewnym, raczej dość długim, czasie, gdy produkt będzie już dobrze „osadzony” na rynku, nie warto byłoby z niektórych kryteriów (na przykład tych wskazanych powyżej) po prostu zrezygnować. Alternatywnie, o ile nadal będzie dostępne wsparcie bezzwrotne (dotacja do odsetek) być może należałoby je ograniczyć do podmiotów spełniających tylko kryteria faktycznie świadczące o wysokiej innowacyjności firmy.

Badani ostateczni odbiorcy poddziałania 3.2.3 w ramach wywiadów jakościowych nie dysponowali wystarczającą wiedzą, co do kryteriów dostępu, wszystkie formalności były realizowane przez przedstawicieli banku kredytującego.

Warto też dodać, że jak dotąd żadna z udzielonych gwarancji nie dotyczyła projektu spełniającego kryterium w ramach Wariantu 1, czyli projektu polegającego na wdrażaniu prac badawczo-rozwojowych.

.

4.4 Wnioski na podstawie analizy kryteriów w instrumentach interwencji działania 3.2 PO IR

Na podstawie analizy kryteriów (a także procesu oceny) we wszystkich trzech poddziałaniach można postawić kilka wniosków. Warto przy tym pamiętać o znacznie odmiennym charakterze kryteriów w ramach poddziałania 3.2.3. które nie są kryteriami służącymi do oceny merytorycznej, ale kryteriami dostępu.

Przede wszystkim fakt, że w trakcie procesu wdrażania obu podstawowych poddziałań, czyli 3.2.1 i 3.2.2, były dokonywane korekty w systemie kryteriów oceny, a jednocześnie zmiany te nie miały charakteru radykalnego, należy ocenić pozytywnie, w zasadzie zawsze w miarę zdobywania doświadczeń w ocenie kolejnej grupy wniosków należy dokonywać takich zmian, w większej lub mniejszej skali. Generalnie, wprowadzane zmiany miały na celu budowę kryteriów, które umożliwiałyby wybór projektów lepiej odzwierciedlających logikę interwencji (w poddziałaniu 3.2.2; kryterium nr 2 „Innowacyjność technologii planowanej do wdrożenia w ramach projektu”), a także umożliwiających premiowanie projektów charakteryzujących się pewnymi cechami. Na uwagę zasługuje tu szczególnie wprowadzenie w poddziałaniu 3.2.1:

- kryterium (nr 12) premiującego projekty polegające na wdrożeniu prac wyników prac B+R, które są chronione patentem lub zostały zgłoszone do ochrony patentowej lub objęte prawem ochronnym na wzór użytkowy lub opierające się na zgłoszonym wzorze użytkowym,
- rozszerzenie skali oceny w:
 - kryterium nr 1, dotyczącym wdrożenia wyników działalności B+R oraz
 - kryterium (nr 2), obrazującym przygotowanie wnioskodawcy do realizacji projektu.

W obu analizowanych głównych poddziałaniach najwięcej punktów w ocenie można było uzyskać w ramach kryteriów odwołujących się do innowacyjności technologii lub nowości produktu, a także jego potencjału rynkowego. Jest to oczywiście głęboko zasadne, ale jednocześnie te kryteria są najbardziej subiektywne, gdyż de facto opierają się na ocenie eksperckiej i to właśnie od profesjonalizmu i obiektywizmu ekspertów, a przede wszystkim ich znajomości danej branży i aktualnych (oraz prognozowanych) trendów rynkowych i kierunków rozwoju technologii zależy jakość oceny.

Z kolei to, że kryteriami najtrudniejszymi do spełniania na minimalnym wymaganym poziomie było kryterium dotyczące prawidłowego zaplanowania wydatków, a także ich racjonalności, może świadczyć zarówno o tym, że część projektów była ukierunkowana na zakup kosztownych środków trwałych, ale być może także (zapewne w znacznie mniejszym stopniu) o niewystarczającej znajomości przez ekspertów aktualnych cen rynkowych. Z kolei fakt, że w poddziałaniu 3.2.1 dużo projektów odpadało na kryterium dotyczącym wskaźników może wskazywać, że warto wzmocnić działania szkoleniowe, a także ulepszyć przekaz (wskazania) na temat sposobów konstruowania prawidłowych wskaźników.

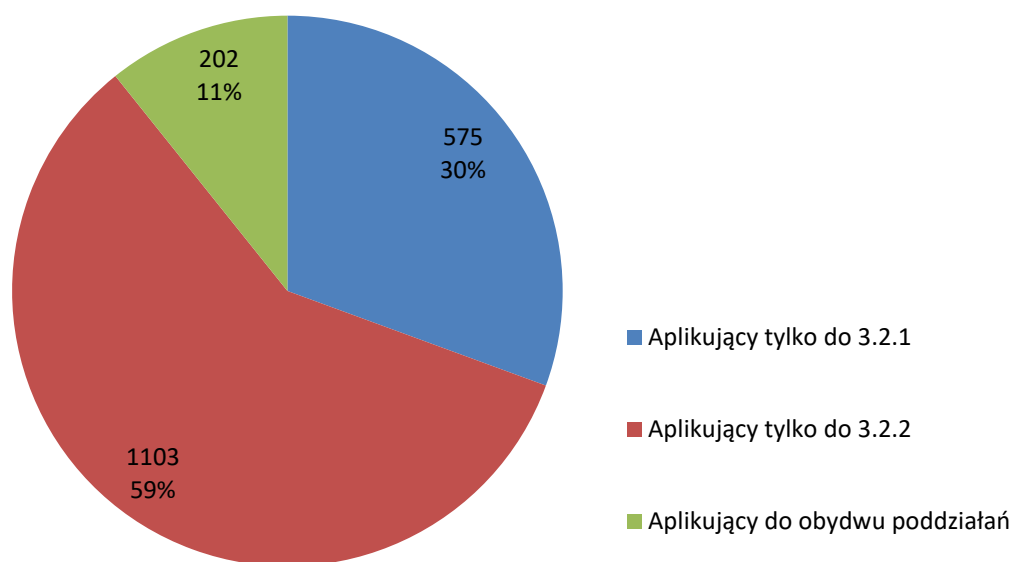
Kwestią do monitorowania i doskonalenia (takie działania są zresztą prowadzone) jest natomiast prowadzenie działań zmierzających do poprawy znajomości przez ekspertów realiów działalności gospodarczej i najnowszych trendów branżowych, jednocześnie jednak pamiętając o kluczowej kwestii związanej z obiektywizmem ekspertów i ich brakiem zaangażowania w działania prowadzone przez firmy mogące stanowić konkurencję wnioskodawców.

5 Komplementarność vs. konkurencja wsparcia w działaniu 3.2 PO IR

5.1 Poddziałanie 3.2.1 a poddziałanie 3.2.2 PO IR

Wśród podmiotów aplikujących do poddziałań 3.2.1 i 3.2.2 było ogółem 1880 niepowtarzających się podmiotów, które można utożsamiać z unikalnymi (niepowtarzającymi się) numerami NIP. Blisko 2/3 przedsiębiorstw (63%) aplikowało do poddziałania 3.2.2, zaś niemal dwukrotnie mniejsza część (37%) – do poddziałania 3.2.1. Dość rzadkie były przypadki składania wniosków o uzyskanie wsparcia do obydwu instrumentów wsparcia – takie doświadczenie mają za sobą 202 podmioty, stanowiące 11% aplikujących (niepowtarzających się) podmiotów.

Wykres 12. Przedsiębiorstwa aplikujące do poddziałania 3.2.1 i poddziałania 3.2.2



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości oraz Banku Gospodarstwa Krajowego.

Spośród 202 firm aplikujących do obydwu poddziałań 96 (48%) złożyło łącznie tylko 2 wnioski (tzn. jeden w poddziałaniu 3.2.1 i jeden w poddziałaniu 3.2.2), 60 (29%) firm złożyło 3 wnioski, a 46 (23%) firm – co najmniej 4 wnioski, w tym rekordziści pod tym względem (3 firmy) – aż 7 wniosków.

Podmioty wnioskujące do każdego z poddziałań mają w większości doświadczenia, albo aplikowania wyłącznie skutecznego, albo aplikowania wyłącznie nieskutecznego⁷¹. Podmioty nieskutecznie aplikujące do poddziałania 3.2.1 (574 firmy) w 17% przypadków mają doświadczenie także nieskutecznego aplikowania do poddziałania 3.2.2, zaś bardzo podobny odsetek tych firm (13-14%) uzyskał rekomendację uzyskania wsparcia w obydwu badanych poddziałaniach. Z kolei spośród aplikujących nieskutecznie do poddziałania 3.2.2 odsetek podmiotów, które dodatkowo mają doświadczenie skutecznego aplikowania do poddziałania 3.2.2 jest znacznie wyższy niż w odniesieniu do poddziałania 3.2.1 (odpowiednio: 15% i 6%).

Bardzo nieliczne były przypadki uzyskania rekomendacji wsparcia w obydwu poddziałaniach – taka sytuacja wystąpiła tylko u 34 firm (1,8% aplikujących).

Tabela 18. Wnioskodawcy w poddziałaniu 3.2.1 i 3.2.2 według skuteczności aplikowania

Numer poddziałania i skuteczność aplikowania	Liczba firm	Liczba firm, które nie aplikowały do drugiego poddziałania i nie miały odmiennego statusu skuteczności aplikowania	Podmioty, które aplikowały także do drugiego poddziałania lub miały odmienny status skuteczności aplikowania			
			3.2.1 nieskuteczny	3.2.1 skuteczny	3.2.2 nieskuteczny	3.2.2 skuteczny
liczba						
3.2.1 nieskuteczny	574	378		80	97	75
3.2.1 skuteczny	251	128	80		52	34
3.2.2 nieskuteczny	843	619	97	52		125
3.2.2 skuteczny	587	399	75	34	125	
odsetek (%)						
3.2.1 nieskuteczny	574	66%		14%	17%	13%
3.2.1 skuteczny	251	51%	32%		21%	14%
3.2.2 nieskuteczny	843	73%	12%	6%		15%
3.2.2 skuteczny	587	68%	13%	6%	21%	

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości oraz Banku Gospodarstwa Krajowego.

Zidentyfikowano ogółem 84 podmioty (zaledwie 4,5% ogółu aplikujących), które nieskutecznie aplikowały do poddziałania 3.2.1, a następnie złożyły wniosek o dofinansowanie podobnego przedsięwzięcia w poddziałaniu 3.2.2^{72, 73}. Spośród tej grupy

⁷¹ Podział wnioskodawców na skutecznych i nieskutecznych odbywa się w oparciu o wynik oceny złożonego przez nich wniosku o dofinansowanie (wnioski, które zostały rekomendowane do uzyskania wsparcia oraz wnioski, które takiej rekomendacji nie uzyskały).

⁷² Identyfikacja projektów podobnych lub takich samych, będących przedmiotem aplikowania do obydwu analizowanych poddziałań ma charakter przybliżony, oparty o analizę tytułów składanych wniosków.

nieznaczna mniejszość (48%) uzyskała wsparcie w poddziałaniu 3.2.2 na realizację tego samego (lub bardzo podobnego) projektu, zaś 52% i w tym poddziałaniu także nie uzyskała wsparcia.

5.2 Poddziałanie 3.2.3 PO IR

Poddziałanie 3.2.3 ma dość specyficzny charakter, ze względu na fakt, że jest to instrument gwarancyjny, połączony z dotacją. Teoretycznie zatem (choć raczej bez komponentu dotacyjnego) mogło by ono mieć charakter komplementarny wobec dwóch pozostałych poddziałań, ułatwiając dostęp do finansowania zwrotnego w celu zapewnienia wkładu własnego, bądź też prefinansowania projektu. Niestety, wskutek przepisów dotyczących zasad łączenia wsparcia ze środków europejskich w różnej formie, takie rozwiązanie nie jest prawnie dopuszczalne (temat ten omawiamy bardziej szczegółowo w rozdziale 6.3).

Ze względu na istotę wsparcia (dominujący komponent gwarancyjny) poddziałanie to na pewno nie jest konkurencją dla dwóch pozostałych poddziałań w ramach działania 3.2. Z kolei komponent dotacyjny polega na zrefinansowaniu zapłaconych odsetek od kredytu, stąd też ma zasadniczo różny charakter od „czystej” dotacji na poniesienie określonych wydatków inwestycyjnych.

Stąd też komplementarność wsparcia może się realizować tylko w bardzo ograniczonym stopniu, na przykład w formie gwarantowania kredytów na kontynuację realizacji projektu finansowanego ze środków europejskich lub też kredytu na inne inwestycje związane z działalnością innowacyjną i wdrażaniem wyników badań B+R. Nie można też wykluczyć, że tego typu kredyt mógłby służyć – odwrotnie – przygotowaniu inwestycji finansowanej w ramach jednego z poddziałań.

Dodatkowo, cennym walorem instrumentu może być też to, że dzięki niemu sektor bankowy nieco bardziej otworzy się na finansowanie firm innowacyjnych, także w ramach czysto komercyjnych kredytów, opracuje też odpowiednie procedury i sposób oceny wniosków kredytowych, dostosowane do specyfiki takich firm.

5.3 Działania zbliżone, realizowane w ramach wybranych regionalnych programów operacyjnych

Wsparcie podobne do oferowanego w działaniu 3.2 PO IR zostało przewidziane także we wszystkich regionalnych programach operacyjnych na lata 2014-2020 (RPO). Przede wszystkim w RPO można odnaleźć instrumenty wsparcia podobne do oferowanych

W praktyce są możliwe sytuacje, że dwa projekty tego samego wnioskodawcy o tym samym tytule różnią się znacząco zakresem; z drugiej strony, dwa projekty o różnych tytułach mogą dotyczyć tego samego przedsięwzięcia.

⁷³ Pozostałe przypadki (118) dotyczą trzech sytuacji: (i) wyłącznie skutecznego aplikowania do poddziałania 3.2.1, (ii) aplikowania nieskutecznego do poddziałania 3.2.1, przy późniejszym aplikowaniu do poddziałania 3.2.2 o wsparcie innego projektu, (iii) aplikowania nieskutecznego do poddziałania 3.2.1, które jednak miało miejsce po aplikowaniu o wsparcie do poddziałania 3.2.2.

w poddziałaniu 3.2.1, natomiast nie występują instrumenty podobnych do poddziałania 3.2.2 i 3.2.3.

Programy regionalne przewidują wsparcie dotacyjne dla przedsiębiorstw (pochodzących wyłącznie z sektora małych i średnich przedsiębiorstw) na inwestycje polegające na wdrożeniu wyników prac badawczo-rozwojowych oraz uruchomienie produkcji o określonym potencjale innowacyjności – zazwyczaj noszącej cechy nowości na poziomie co najmniej regionu, aczkolwiek w dwóch RPO zidentyfikowano wymóg innowacyjności na poziomie co najmniej krajowym: w RPO Województwa Wielkopolskiego (dla wsparcia wysoko innowacyjnych projektów w poddziałaniu 1.5.2) oraz w RPO Województwa Świętokrzyskiego (w jednym naborze wniosków w działaniu 2.5; w innych naborach w tym poddziałaniu obowiązywał próg poziomu powiatu).

Wartość tego typu projektów wspieranych z RPO ma zazwyczaj określony próg dolny (na nierestrykcyjnym poziomie co najwyżej kilkuset tysięcy złotych, aczkolwiek są również obecne działania bez progu dolnego) oraz zawsze określony próg górny (na poziomie od około 2 mln do 25 mln zł⁷⁴). Biorąc pod uwagę to, że w poddziałaniu 3.2.1 minimalna wartość kosztów kwalifikowalnych projektu wynosi 5 mln zł, widać, że w przypadku części regionów jest to czynnik wyraźnie różnicujący możliwość aplikowania o wsparcie bądź do instrumentu krajowego, bądź regionalnego. W części RPO jednak wymogi, dotyczące maksymalnej wartości projektu, są zbliżone do obowiązujących w poddziałaniu 3.2.1 PO IR – przykładowo w RPO Województwa Małopolskiego, w działaniu 3.4. *Rozwój i konkurencyjność małopolskich MŚP* aż 15 umów dotyczy projektów o wartości wydatków kwalifikowanych przekraczających poziom 5 mln zł (wartość maksymalna to 22 mln zł). Także w jednym, wspomnianym naborze w RPO Województwa Świętokrzyskiego, w działaniu 1.5, wsparto 5 projektów o wartości kosztów kwalifikowanych powyżej 10 mln zł (taki próg wartościowy był formalnym wymogiem w tym naborze). Zatem w sporadycznych przypadkach można przyjąć, że oferta tego RPO bezpośrednio konkurowała z ofertą *Badania na rynek*.

Wymóg poziomu innowacyjności jest zazwyczaj bardziej rygorystyczny w poddziałaniu 3.2.1 (wsparcie tylko projektów dotyczących innowacji produktowej co najmniej na skalę polskiego rynku) niż w programach regionalnych, co oznacza, że każdy wniosek spełniający to kryterium w *Badaniach na rynek* automatycznie spełnia wymóg poziomu innowacyjności w RPO.

Kolejnym czynnikiem różnicującym analizowane poziomy wsparcia (krajowe vs. regionalne) jest premiowanie projektów wpisujących się w inteligentne specjalizacje, odpowiednio: krajowe lub regionalne. W przypadku działań dotyczących Celu Tematycznego 3 realizowane projekty nie muszą – co do zasady – wpisywać się w KIS lub RIS, a tylko z tego powodu mogą otrzymać dodatkowe punkty w ramach oceny merytorycznej.

⁷⁴ Wartości przybliżone wynikające z faktu, że poszczególne regiony ograniczenia wartościowe wspieranych przedsięwzięć formułują w trudno porównywalny, zróżnicowany sposób, np. jako maksymalną wartość dofinansowania lub maksymalną wartość wydatków kwalifikowalnych.

Poniżej przedstawiamy kluczowe informacje na temat wsparcia dostępnego w ramach RPO, które przez przedsiębiorców może być traktowane jako alternatywa dla poddziałania 3.2.1.

Tabela 19. Działania wspierające wdrażanie wyników prac B+R w ramach regionalnych programów operacyjnych

RPO	Działanie / poddziałanie	Przedmiot wsparcia	Poziom innowacyjności	Wartość wsparcia (zł)	Zgodność projektu z IS regionu	Alokacja (mln EUR)	Postęp finansowy wdrażania ⁷⁵	Zawarte umowy (liczba, wartość wkładu UE) ⁷⁶
Dolnośląskie ⁷⁷	1.5. Rozwój produktów i usług w MŚP (w części dot. wsparcia dotacyjnego)	Wsparcie innowacyjności produktowej i procesowej, inwestycje w zakresie wdrożenia wyników prac B+R	brak wymogu	min.: 0-100 tys. zł, max: 50 tys. – 9 mln zł**	preferencja	94	46%	334; 182 mln zł
Kujawsko-Pomorskie ⁷⁸	1.6. Wpieranie tworzenia i rozszerzania zaawansowanych zdolności w zakresie rozwoju produktów i usług 1.6.2. Dotacje dla innowacyjnych MŚP	Inwestycje związane z dywersyfikacją działalności MŚP poprzez wprowadzenie nowych produktów/usług na rynek; wdrażanie wyników prac B+R w celu wprowadzenia na rynek nowych produktów, procesów lub usług	poziom regionu	do 500 tys. zł* / brak limitów** ⁷⁹	preferencja	61	56%	107; 144 mln zł
Lubelskie ⁸⁰	3.7 Wzrost konkurencyjności MŚP	Stworzenie/doposażenie infrastruktury MŚP w celu wprowadzenia nowych lub ulepszonych produktów/usług; wdrażanie wyników badań oraz innowacyjnych rozwiązań (wybrane typy projektów)	poziom regionu	do 3 mln zł* oraz do 10 mln zł**	Wymóg lub preferencja	135	62%	246; 351 mln zł
Lubuskie ⁸¹	1.5 Rozwój sektora MŚP 1.5.1 Rozwój sektora MŚP – wsparcie dotacyjne	Zwiększone zastosowanie innowacji w przedsiębiorstwach sektora MŚP - wdrożenie wyników prac B+R, wsparcie inwestycyjne	poziom regionu	do 10 mln zł**	preferencja	41	71%	57; 122 mln zł

⁷⁵ Wartość orientacyjna, oparta o odniesienie wartości wsparcia pochodzącego ze środków UE w umowach zawartych do 1.11.2018 r. do wartości alokacji dla danego działania/poddziałania.

⁷⁶ Dane Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju, lista projektów realizowanych z Funduszy Europejskich w Polsce w latach 2014-2020 - stan na 1 listopada 2018 r.

⁷⁷ Regionalny Program Operacyjny Województwa Dolnośląskiego 2014-2020

⁷⁸ Regionalny Program Operacyjny Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2014-2020

⁷⁹ Limit 500 tys. zł obowiązuje w aktualnie trwającym naborze (26.11.2018-14.01.2019), w którym dofinansowanie inwestycji jest udzielane w formie pomocy zwrotnej; w poprzednim naborze limity wartościowe (dolne bądź górne) nie obowiązywały.

⁸⁰ Regionalny Program Operacyjny Województwa Lubelskiego na lata 2014-2020

⁸¹ Regionalny Program Operacyjny – Lubuskie 2020

RPO	Działanie / poddziałanie	Przedmiot wsparcia	Poziom innowac yjności	Wartość wsparcia (zł)	Zgodność projektu z IS regionu	Alokacja (mln EUR)	Postęp finansowy wdrażania ⁷⁵	Zawarte umowy (liczba, wartość wkładu UE) ⁷⁶
Łódzkie⁸²	2.3. Zwiększenie konkurencyjności MŚP 2.3.1 Innowacje w MŚP	Wdrożenia wyników prac B+R oraz drożenia innowacyjnych produktów, procesów wytwarzania produktów lub świadczenia usług	poziom regionu	200 tys.** - 3,5 mln zł*	preferencja	98	39%	161; 292 mln zł
Małopolskie⁸³	3.4. Rozwój i konkurencyjność małopolskich MŚP, 3.4.4. Dotacje dla MŚP	Wdrożenia posiadanych wyników prac B+R (dla MŚP działających na rynku powyżej 24 m-cy)	poziom regionu	500 tys. – 25 mln**	preferencja	38	59%	46; 94 mln zł
Mazowieckie⁸⁴	3.3. Innowacje w MŚP	Wprowadzanie na rynek nowych lub ulepszonych produktów lub usług (wybrane typy projektów)	poziom regionu	400 tys. - 1 mln zł*	preferencja	72	61%	100; 185 mln zł
Opolskie⁸⁵	2.1. Nowe produkty i usługi w MSP 2.1.3 Nowe produkty i usługi w MSP na obszarach przygranicznych RPO WO 2014-2020	Wdrażanie innowacji; inwestycje w celu wprowadzenia na rynek nowych lub ulepszonych produktów lub usług; inwestycje w rozwój firm zwiększające skalę ich działalności, wzrost zasięgu oferty.	brak wymogu	100 tys. – 2 mln zł*	preferencja	8	77%	26; 24 mln zł
Podkarpackie⁸⁶	1.4. Wsparcie MŚP 1.4.1. Dotacje bezpośrednie	Inwestycje niezbędne do wprowadzenia na rynek nowych lub ulepszonych produktów albo usług (wybrane typy projektów)	poziom regionu	100 tys. – 10 mln zł**	preferencja	161	61%	415; 460 mln zł
Podlaskie⁸⁷	1.3. Wspieranie inwestycji w przedsiębiorstwach	Wdrażanie innowacji produktowych, procesowych, marketingowych i organizacyjnych	brak wymogu	100 tys. – 12 mln zł**	preferencja	70	60%	58; 177 mln zł

⁸² Regionalny Program Operacyjny Województwa Łódzkiego na lata 2014-2020.

⁸³ Regionalny Program Operacyjny Województwa Małopolskiego na lata 2014-2020.

⁸⁴ Regionalny Program Operacyjny Województwa Mazowieckiego na lata 2014-2020.

⁸⁵ Regionalny Program Operacyjny Województwa Opolskiego 2014-2020.

⁸⁶ Regionalny Program Operacyjny Województwa Podkarpackiego na lata 2014-2020.

⁸⁷ Regionalny Program Operacyjny Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020.

RPO	Działanie / poddziałanie	Przedmiot wsparcia	Poziom innowacyjności	Wartość wsparcia (zł)	Zgodność projektu z IS regionu	Alokacja (mln EUR)	Postęp finansowy wdrażania ⁷⁵	Zawarte umowy (liczba, wartość wkładu UE) ⁷⁶
Pomorskie ⁸⁸	2.2. Inwestycje profilowane – wsparcie dotacyjne, 2.2.1. Inwestycje profilowane – wsparcie dotacyjne	Inwestycje służące poszerzeniu rynków zbytu lub palety oferowanych produktów / usług albo znaczącej poprawie ich jakości – projekty wpisujące się w obszary inteligentnej specjalizacji	brak wymogu	do 2 mln**	Preferencja lub wymóg ⁸⁹	41	93% ⁹⁰	278; 160 mln zł
Śląskie ⁹¹	3.2. Innowacje w MŚP	Wdrożenie i komercjalizacja innowacji produktowych oraz procesowych MŚP	poziom regionu	100 tys. - 3 mln*	preferencja	132	61%	398; 336 mln zł
Świętokrzyskie ⁹²	2.5. Wsparcie inwestycyjne sektora MŚP	Wprowadzanie zmian produktowych, technologicznych lub organizacyjnych o charakterze innowacyjnym, uzupełniając zmian marketingowych	poziom powiatu / poziom kraju	100 tys. – 5 mln zł** / 10 mln zł** - 10 mln zł* ⁹³	preferencja	70	64%	241; 188 mln zł
Wielkopolska ⁹⁴	1.5. Wzmocnienie konkurencyjności przedsiębiorstw, 1.5.2. Wzmocnienie konkurencyjności kluczowych obszarów gospodarki regionu	Wysoko innowacyjne projekty (wdrażające innowacje procesowe, produktowe, nietechnologiczne) poprzez inwestycje w środki trwałe i wartości niematerialne i prawne	poziom kraju	50 tys. – 5 mln*	preferencja	297 (całe dz.1.5)	umiarkowany ⁹⁵	317, 369 mln zł
Warmińsko-Mazurskie ⁹⁶	1.5. Nowoczesne firmy 1.5.1. Wdrożenie wyników prac B+R	Wdrożenie do działalności firmy wyników prac B+R celem wdrożenia innowacji produktowej/ procesowej	poziom regionu	500 tys. – 6,5 mln zł**	preferencja	40	95%	79; 159 mln zł

⁸⁸ Regionalny Program Operacyjny Województwa Pomorskiego na lata 2014-2020.

⁸⁹ Wymóg dotyczy tylko jednego wybranego typu projektów, podlegającego wsparciu w poddziałaniu.

⁹⁰ W poddziałaniu 2.2.1 alokacja jest wyczerpana, na lata 2018-2019 nie zaplanowano już naborów wniosków.

⁹¹ Regionalny Program Operacyjny Województwa Śląskiego na lata 2014-2020.

⁹² Regionalny Program Operacyjny Województwa Świętokrzyskiego na lata 2014-2020.

⁹³ W różnych naborach stosowane zróżnicowane kryteria. co do wymaganego poziomu innowacyjności i wartości projektu.

⁹⁴ Wielkopolski Regionalny Program Operacyjny na lata 2014-2020.

⁹⁵ SZOOP WRPO określa wartość alokacji tylko dla całego działania, zatem nie jest możliwe określenie stopnia wykorzystania alokacji wyłącznie dla analizowanego poddziałania. Harmonogram naborów wniosków przewiduje jednak nabór w Poddziałaniu 1.5.2 we wrześniu 2019 roku z kwotą 100 mln zł przeznaczoną na dofinansowanie projektów.

⁹⁶ Regionalny Program Operacyjny Województwa Warmińsko-Mazurskiego na lata 2014-2020.

RPO	Działanie / poddziałanie	Przedmiot wsparcia	Poziom innowac yjności	Wartość wsparcia (zł)	Zgodność projektu z IS regionu	Alokacja (mln EUR)	Postęp finansowy wdrażania ⁷⁵	Zawarte umowy (liczba, wartość wkładu UE) ⁷⁶
Zachodniopomorskie ⁹⁷	1.5. Inwestycje przedsiębiorstw wspierające rozwój regionalnych specjalizacji oraz inteligentnych specjalizacji	Innowacyjne inwestycje przedsiębiorstw	brak wymogu	300 tys. - 4 mln zł*	wymóg	78	43%	75; 141 mln zł
	1.7. Inwestycje przedsiębiorstw w ramach strategii ZIT dla Szczecińskiego Obszaru Metropolitalnego	Innowacyjne inwestycje przedsiębiorstw	brak wymogu	do 1 mln zł*	preferencja	5	67%	14; 9 mln zł
	1.8. Inwestycje przedsiębiorstw w ramach strategii ZIT dla Koszalińsko-Kołobrzesko-Białogardzkiego Obszaru Funkcjonalnego	Innowacyjne inwestycje przedsiębiorstw	brak wymogu	do 1 mln zł*	preferencja	5	85%	18; 12 mln zł

* wartość dofinansowania

** wartość wydatków kwalifikowalnych

Źródło: opracowanie własne na podstawie Uszczegółowień Regionalnych Programów Operacyjnych oraz wykazu wspartych ze środków UE projektów (dane Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju).

Widać więc, że zazwyczaj wsparcie w RPO nie stanowi konkurencji dla poddziałania 3.2.1 – decyduje kryterium maksymalnej wartości projektu w RPO, w około połowie regionów znacznie poniżej progu 5 mln zł obowiązującego w *Badaniach na rynek*. Także sposób sformułowania wymogu innowacyjności w RPO zazwyczaj oznacza, że zgłaszane do tych programów projekty mogą mieć trudność w ubieganiu się o wsparcie w poddziałaniu 3.2.1, w którym te wymogi są trudniejsze do spełnienia. Tym niemniej, można wskazać instrumenty wsparcia, które do pewnego stopnia stanowią konkurencję dla poddziałania 3.2.1. Jest to przede wszystkim poddziałanie 3.4.4. *Dotacje dla MŚP* w RPO Województwa Małopolskiego, które umożliwia realizację projektów nawet o wartości kosztów kwalifikowanych w kwocie 25 mln zł i nadal dysponuje niewyczerpaną alokacją (alokacja ta jest jednak znacznie niższa niż w poddziałaniu 3.2.1 PO IR). Do pewnego stopnia konkurencją było także działanie 2.5. Wsparcie inwestycyjne sektora MŚP w RPO Województwa Świętokrzyskiego, w którym wspierano tylko projekty o wartości powyżej 25 mln zł, umożliwiające wprowadzenie na rynek innowacji o zasięgu co najmniej krajowym. Oddziaływanie tego instrumentu na rynek było jednak dość ograniczone, gdyż wspomniane zasady obowiązywały tylko w jednym naborze (najprawdopodobniej na tych zasadach nie będą już realizowane kolejne nabory) i pozwoliły na wsparcie bardzo nielicznej grupy projektów (zaledwie pięciu).

⁹⁷ Regionalny Program Operacyjny Województwa Zachodniopomorskiego 2014-2020.

Na generalnie niską konkurencję oferty RPO dla poddziałania 3.2.1 wskazuje także dość niska i w znacznej mierze już wykorzystana alokacja w analizowanych działaniach i poddziałaniach RPO. Skutkuje to tym, że harmonogramy naborów wniosków na rok 2019 do części RPO nie przewidują już możliwości aplikowania o wsparcie do działań mających cechy konkurencyjnych dla *Badań na rynek*.

Brak jest w RPO instrumentów wsparcia podobnych do oferowanego przez BGK w poddziałaniu 3.2.2 *Kredyt na innowacje technologiczne*. Programy regionalne oferują instrumenty finansowe kierowane na wsparcie przedsięwzięć innowacyjnych, w tym na wdrożenia wyników B+R, natomiast nie jest w nich oferowane wsparcie bezzwrotne w powiązaniu z kredytem komercyjnym w formie podobnej do stosowanej w poddziałaniu 3.2.2. Na tle instrumentów pożyczkowych w RPO uwagę zwraca natomiast program udzielania pożyczek w województwie pomorskim (Regionalny Program Operacyjny Województwa Pomorskiego na lata 2014-2020) – poddziałanie 1.1.2. *Ekspansja przez innowacje – wsparcie pozadotacyjne*).

W ramach instrumentu interwencji *Zwiększenie konkurencyjności i innowacyjności pomorskich przedsiębiorstw poprzez instrumenty finansowe w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Pomorskiego na lata 2014-2020 (Pomorski Fundusz Rozwoju 2020+)* w tym poddziałaniu (1.1.2 RPO WP) Bank Gospodarstwa Krajowego (pełniący rolę Menadżera Funduszy w ramach RPO WP) zawarł umowę z Towarzystwem Inwestycji Społeczno-Ekonomicznych – TISE (pośrednikiem finansowym) umowę o wartości 60 mln zł (limit pożyczki globalnej)⁹⁸. Umowa ta umożliwia TISE kierowanie pożyczek do przedsiębiorstw realizujących inwestycje badawczo-rozwojowe w obszarze Inteligentnych specjalizacji Pomorza. Wsparcie mogą być wyłącznie przedsięwzięcia badawczo-rozwojowe (o poziomie gotowości technologicznej VII-IX TRL, a przy zapewnieniu finansowania przedsięwzięcia do poziomu IX TRL, również II-VI TRL), służące opracowaniu nowych lub istotnie ulepszonych produktów i procesów produkcyjnych oraz obejmujące wdrożenie wyników prac B+R w działalności gospodarczej.

Pożyczka oferowana przez TISE może wynieść do 5 mln zł i jest ona oprocentowana na poziomie poniżej 1% w skali roku, zgodnie z zasadami pomocy de minimis.

Pożyczki o podobnym przeznaczeniu, aczkolwiek nie stawiające tak rygorystycznych wymogów co do innowacyjności przedmiotu finansowanego przedsięwzięcia, są dostępne także i w innych regionach, np.:

- w województwie opolskim (RPO, w poddziałaniu 2.1.1 *Nowe produkty i usługi*) – pożyczki dla MŚP do kwoty 2,4 mln zł,
- w województwie kujawsko-pomorskim (RPO, w poddziałaniu 1.2.2 *Wsparcie prac B+R poprzez instrumenty finansowe*) – pożyczki dla MŚP do kwoty 2 mln zł, w zakresie finansowania rozwoju realizowanego w oparciu o działalność badawczo-rozwojową i wdrożenie jej wyników. Z punktu widzenia skali

⁹⁸ Informacje o pożyczce w oparciu o stronę internetową <https://tise.pl/offers/pomorze-przyszlosci>

gotowości technologicznej, finansowane mogą być przedsięwzięcia znajdujące się w trzech ostatnich etapach gotowości (etapy VII-IX).

Podsumowując, można zatem wskazać, że oferta w ramach regionalnych programów operacyjnych może być znaczącą konkurencją przede wszystkim dla poddziałania 3.2.2 PO IR, jak i – w bardzo ograniczonym stopniu – dla poddziałania 3.2.1 PO IR (ze względu na znacznie większą wartość projektów w poddziałaniu 3.2.1 oraz wysoki minimalny poziom kosztów kwalifikowanych). Ewentualne zmiany w kształcie poddziałania 3.2.1 mogą nieco zwiększyć jego konkurencję wobec oferty wybranych RPO (szczególnie tych w których pozostaje jeszcze znacząca niewykorzystana alokacja i w ramach których były finansowane projekty o wartości zbliżonej do poddziałania 3.2.1), ale ta konkurencja i tak (choć nie we wszystkich regionach) miała miejsce; jest to skutkiem braku oficjalnego uzgodnienia linii demarkacyjnej dla programów Polityki Spójności 2014-2020 pomiędzy szczeblem krajowym i regionalnym.

Przeciętna wartość wsparcia ze środków publicznych wynosiła w ramach poddziałania 3.2.2 prawie 3,4 miliona złotych⁹⁹, zatem można przyjąć, że oferta w ramach poszczególnych RPO na poziomie od 2 do 5 mln złotych na podobne typy projektów ma charakter konkurencyjny wobec oferty kredytu na innowacje technologiczne. Naturalnie, aby tego typu wnioski były bardziej ugruntowane, należałoby przeprowadzić dalsze analizy, dotyczące takich kwestii jak: zakres finansowanych wydatków kwalifikowalnych, wymogi dotyczące osiąganych wskaźników rezultatu, złożoność i pracochłonność przygotowania wniosku i spełnienia odpowiednich kryteriów oceny. Nie wydaje się to jednak konieczne dla celów niniejszego raportu.

Dodatkowo, warto zauważyć, że zaawansowanie wdrażania zaprezentowanych wybranych działań w ramach RPO jest zbliżone do zaawansowania obu głównych poddziałań w ramach działania 3.2, w ich przypadku pozostały jeszcze pewne (choć nie bardzo duże) środki na kolejne konkursy.

Natomiast w przypadku poddziałania 3.2.1 trudno wskazać, aby jego oferta w znacznym stopniu konkurowała z ofertą w ramach regionalnych programów operacyjnych, z wyjątkiem takich regionów jak województwo małopolskie, w którym zaprojektowano wsparcie o znacznej wartości, będące bezpośrednią konkurencją dla oferty poddziałania 3.2.1 PO IR.

5.4 Wnioski w sprawie komplementarności instrumentów wsparcia w działaniu 3.2 PO IR

Jeżeli chodzi zatem o instrumenty wsparcia w ramach działania 3.2, to poziom wzajemnej komplementarności dwóch kluczowych poddziałań (3.2.1 i 3.2.2) można ocenić jako dość ograniczony, także ze względu na to, że aż 11% ogółu aplikujących firm wnioskowało o wsparcie w ramach obu analizowanych poddziałań oraz tego, że w wywiadach jakościowych niektórzy beneficjenci i wnioskodawcy oceniali oba te poddziałania jako

⁹⁹ Postęp finansowy w ramach PO IR według danych na dzień 16.11.2018 r., Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju.

konkurencyjne wobec siebie; często po nieudanym aplikowaniu do jednego z nich planowali aplikować lub faktycznie aplikowali do drugiego. Naturalnie, czynnikiem ograniczającym elastyczność „wymiany” instrumentu wsparcia była odmienna minimalna wartość wsparcia (w poddziałaniu 3.2.1 mająca postać obligatoryjnego limitu „nie mniej niż”) i w związku z tym odmienna wartość projektów w ramach obu analizowanych poddziałań (czynnik ten raczej ograniczał transfer projektów z poddziałania 3.2.2 do poddziałania 3.2.1)¹⁰⁰. Z kolei fakt, że w ramach poddziałania 3.2.2 niezbędne było zaciągnięcie kredytu odgrywał zapewne znaczącą rolę, ale warto pamiętać, że duża część beneficjentów poddziałania 3.2.1 też raczej wspomagała się kredytem, tyle, że w tym przypadku skorzystanie z kredytu nie było warunkiem obligatoryjnym pozyskania wsparcia.

Jak wspominaliśmy wyżej, komplementarność poddziałania 3.2.3, z powodu przepisów dotyczących łączenia różnych rodzajów wsparcia była bardzo ograniczona (mogła dotyczyć kredytu na sfinansowanie kosztów niekwalifikowalnych w ramach projektu dotacyjnego i faktycznie jak wynika ze zrealizowanych wywiadów takie sytuacje miały miejsce), ten schemat wsparcia może jednak mieć istotne znaczenie na przyszłość, zwiększając zainteresowanie banków finansowaniem projektów dotyczących wdrażania wyników prac badawczo-rozwojowych (szczególnie, jeżeli pojawią się ostatecznie jakieś projekty w ramach tzw. wariantu 1).

Z kolei wsparcie w ramach regionalnych programów operacyjnych miało ewidentnie charakter konkurencyjny wobec obu analizowanych poddziałań, szczególnie zaś wobec poddziałania 3.2.2 (a w regionach dopuszczających znaczne wartościowo wsparcie także wobec poddziałania 3.2.1). Skala tej konkurencji ma jednak charakter malejący, głównie z uwagi na wyczerpywanie się alokacji w programach regionalnych. Poza tym, korzystanie z programów regionalnych (któregokolwiek) nie jest elastyczne – przedsiębiorca, planujący inwestycję w określonej lokalizacji będzie brał pod uwagę (porównywał) dany program regionalny z programem o zasięgu krajowym, a zapewne nie którykolwiek program regionalny (kwestie te wiążą się z lokalizacją przedsięwzięcia – w tym przypadku występuje cały szereg różnorodnych czynników, które będą ważniejsze lub co najmniej podobnie ważne, jak dobór źródła finansowania – programu pomocowego).

¹⁰⁰ Dość dobrze odzwierciedlają to dane badawcze (zob. Tabela 18, str. 57), pokazujące, że nieskuteczni wnioskodawcy w poddziałaniu 3.2.1, decydujący się na realizację projektów w poddziałaniu 3.2.2 ponad dwa razy częściej stawali się skutecznymi, wnioskując o wsparcie w poddziałaniu 3.2.2, niż odwrotnie (nieskutecznym wnioskodawców z poddziałania 3.2.2 znacznie trudniej było pozyskiwać projekty w poddziałaniu 3.2.1, choć nadal było to możliwe i występowało, jednak rzadziej).

6 Dostosowanie oferty instrumentów interwencji działania 3.2 PO IR do potrzeb polskich przedsiębiorców

6.1 Charakterystyka projektów i trafność interwencji działania 3.2

W działaniu 3.2 finansowane są rozmaite projekty – naszym zdaniem – w odpowiednim stopniu wpisujące się w założenia logiki interwencji całego działania i jego składowych poddziałań. Podstawowe parametry projektów w dwóch głównych poddziałaniach (3.2.1 i 3.2.2) przedstawia Tabela 20.

Tabela 20. Parametry finansowe realizowanych projektów – poddziałanie 3.2.1 i 3.2.2

Poddziałanie	Średnia wartość projektu	Średnia wartość kosztów kwalifikowanych	Średnia wartość dofinansowania	Średnie dofinansowanie (udział w kosztach kwalifikowanych)
3.2.1	27 677 587	22 280 550	11 326 247	51%
3.2.2	7 703 894	7 056 331	3 423 104	49%
Ogółem	14 787 002	12 455 171	6 225 732	50%

Źródło: dane MliR – Lista projektów realizowanych z Funduszy Europejskich w Polsce w latach 2014-2020 - stan na 1 listopada 2018 r.

W poddziałaniu 3.2.1 realizowane są projekty o dużej wartości, znacznie przewyższającej wartość projektów w poddziałaniu 3.2.2. Decyduje o tym maksymalnie dostępna kwota wsparcia, która jest ponad trzykrotnie większa w „Badaniach na rynek”. Z kolei w poddziałaniu 3.2.3, w którym stosowany jest instrument gwarancji (z częściową refundacją odsetek), średnia gwarancja wynosi 1,7 mln zł – stanowi ok. 65% zabezpieczanego kredytu, który wynosi średnio 2,6 mln zł. Oznacza to, że w przypadku tego poddziałania mamy do czynienia z najmniejszymi wartościowo projektami (rozumianymi jako wartość udzielonego i zabezpieczonego kredytu).

Jeśli chodzi o dziedziny branżowe realizowanych projektów (Tabela 21), to w przypadku obu działań dominuje przemysł przetwórczy, spożywczy, budownictwo oraz działalność usługowa. Inne branże występują zdecydowanie rzadziej.

W przypadku obu działań częstość określonych dziedzin działalności gospodarczej jest bardzo podobna (zarówno, jeśli chodzi o liczbę projektów, jak i ich wartość), trudno jest więc mówić, aby poszczególne działania miały jakieś specyficzne ukierunkowanie dziedzinowe (z wyjątkiem – w działaniu 3.2.1 – występuje nieco większy udział projektów realizowanych w sferze produkcji artykułów spożywczych i napojów, a w poddziałaniu 3.2.2 udział projektów w sferze usług).

Tabela 21. Dziedziny działalności gospodarczej, których dotyczą realizowane projekty
– poddziałanie 3.2.1 i 3.2.2

Poddziałanie	3.2.1 (projekty)		3.2.2 (projekty)	
	Liczba	Wartość	Liczba	Wartość
Produkcja artykułów spożywczych i napojów	9%	4%	3%	4%
Wytwarzanie tekstyliów i wyrobów włókienniczych	1%	2%	2%	2%
Produkcja sprzętu transportowego	2%	2%	3%	3%
Produkcja komputerów, wyrobów elektronicznych i optycznych	3%	2%	2%	2%
Pozostałe branże przemysłu wytwórczego	65%	67%	72%	72%
Budownictwo	7%	9%	7%	7%
Górnictwo i kopalnictwo	1%	1%	2%	2%
Energia elektryczna, gazownictwo	1%	2%	0%	0%
Dostawa wody, gospodarka ściekami i odpadami	2%	3%	1%	2%
Działalność informacyjno-komunikacyjna	1%	1%	0%	0%
Sztuka rozrywka, sektor kreatywny	1%	1%	0%	0%
Inne, niewyszczególnione usługi	6%	7%	9%	7%
Razem	100%	100%	100%	100%

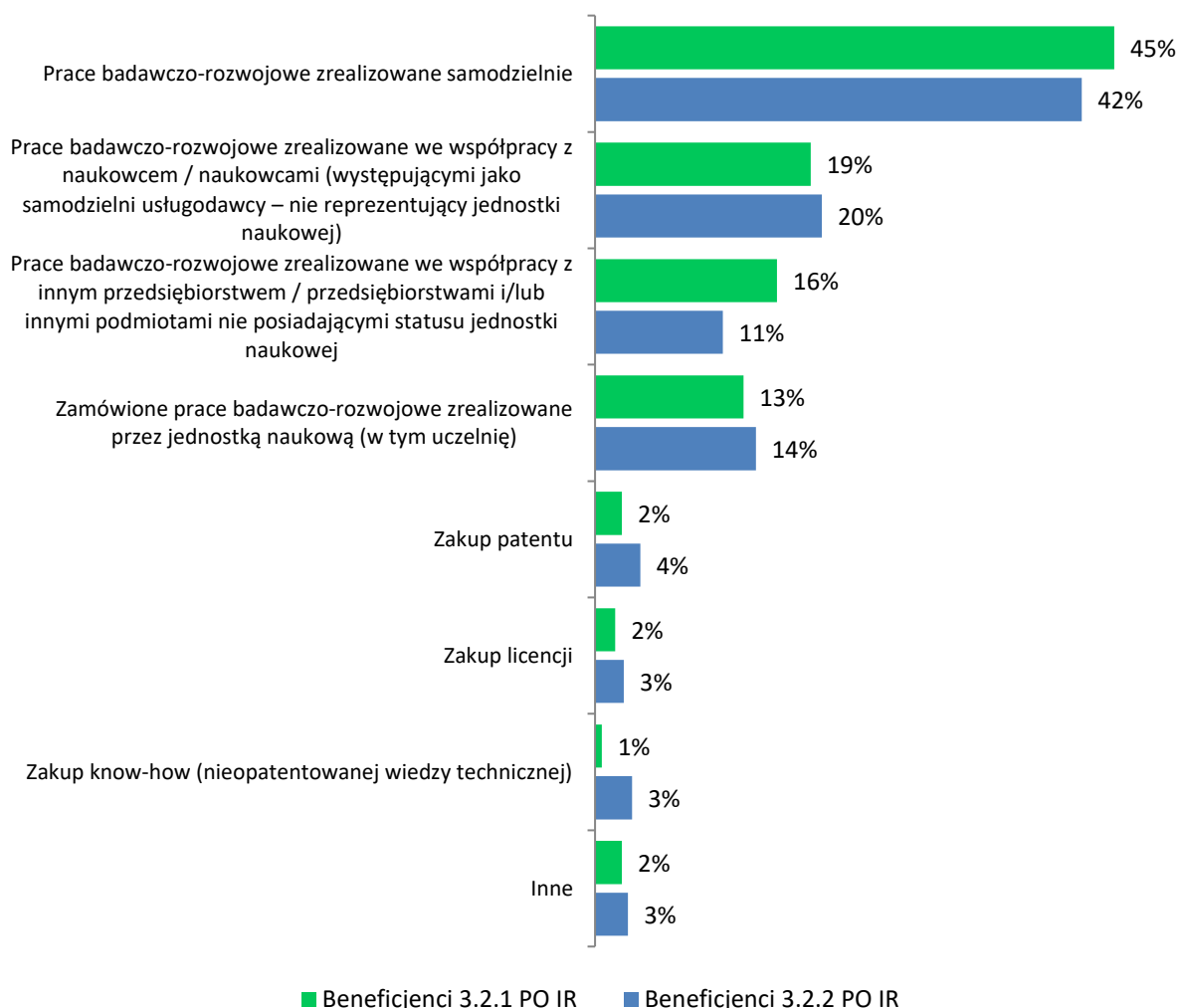
Źródło: dane MliR – Lista projektów realizowanych z Funduszy Europejskich w Polsce w latach 2014-2020 - stan na 1 listopada 2018 r.

Biorąc pod uwagę kategorie wielkościowe przedsiębiorców składających wnioski (zatwierdzone do dofinansowania), to większość projektów, zarówno w poddziałaniu 3.2.1, jak i poddziałaniu 3.2.2, składana jest przez podmioty klasyfikowane jako średnie (w poszczególnych poddziałaniach, odpowiednio, 55% i 57% projektów realizowana jest przez firmy średnie). W kolejności, 34% w poddziałaniu 3.2.1 i 37% projektów realizowane jest przez firmy małe. Pozostałe przedsięwzięcia, to projekty firm kategorii mikro (9% w poddziałaniu 3.2.1 i 8% w poddziałaniu 3.2.2). Wsparcie w ramach obu poddziałań koncentruje się na wyższym wielkościowo segmencie podmiotów gospodarczych. Dane te korelują się ze średnimi wartościami projektów i kwotami dofinansowania. Są to wielkości charakterystyczne dla większych rozmiarowo firm (głównie średnich, a następnie małych).

W obu poddziałaniach różne były źródła pochodzenia innowacyjnych rozwiązań (produktów lub technologii), które stanowiły przedmiot wdrożenia w ramach dofinansowanego projektu (Wykres 13). Opracowywane rozwiązania powstawały głównie jako wynik samodzielnej działalności badawczo-rozwojowej, wspomaganej współpracą z podmiotami zewnętrznymi (naukowcami świadczącymi samodzielnie usługi dla beneficjenta lub też zespołami badawczymi pozyskiwanymi w ramach współpracy z jednostkami naukowymi). Stosunkowo rzadko przedmiot realizacji projektów stanowiły zakupy własności intelektualnej. Trudno jest zatem wnioskować, że omawiane tu instrumenty w sposób zdecydowany intensyfikowały

współpracę badawczo-rozwojową z otoczeniem. Najczęściej wskazywano na działalność B+R realizowaną samodzielnie.

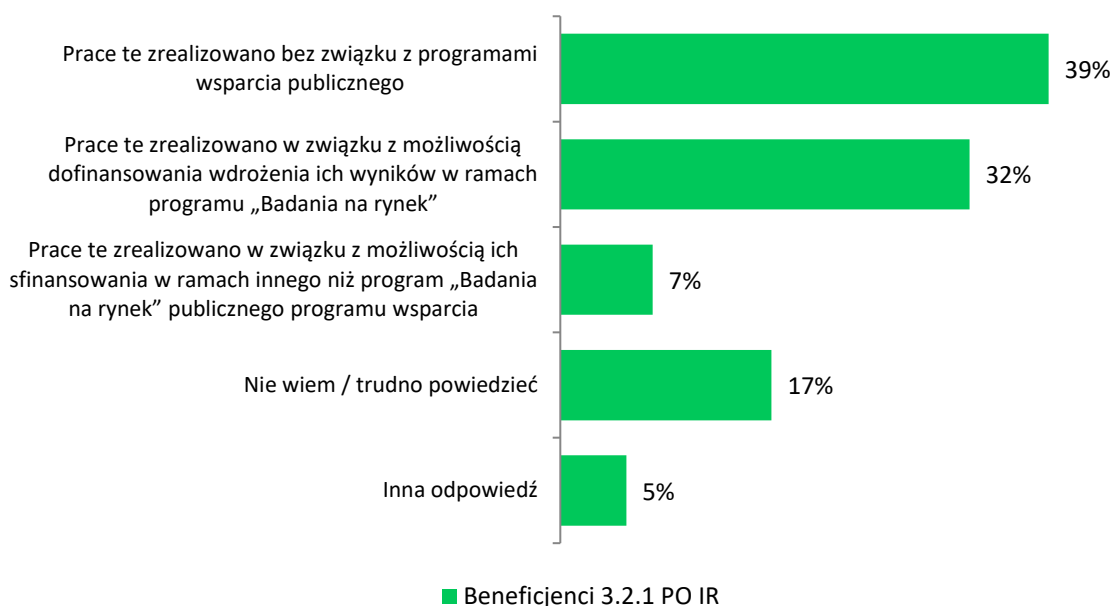
Wykres 13. Jakie były źródła pochodzenia innowacyjnego rozwiązania / technologii, stanowiącego przedmiot Państwa wniosku o wsparcie w ramach programu „Badania na rynek” / „Kredytu na innowacje technologiczne”



Źródło: Badanie CAWI, beneficjenci w poddziałaniu 3.2.1 i 3.2.2. Respondenci mogli wybrać maksymalnie trzy wskazania z katalogu; 3.2.1 n=170 wskazań, 3.2.2 n=278 wskazań.

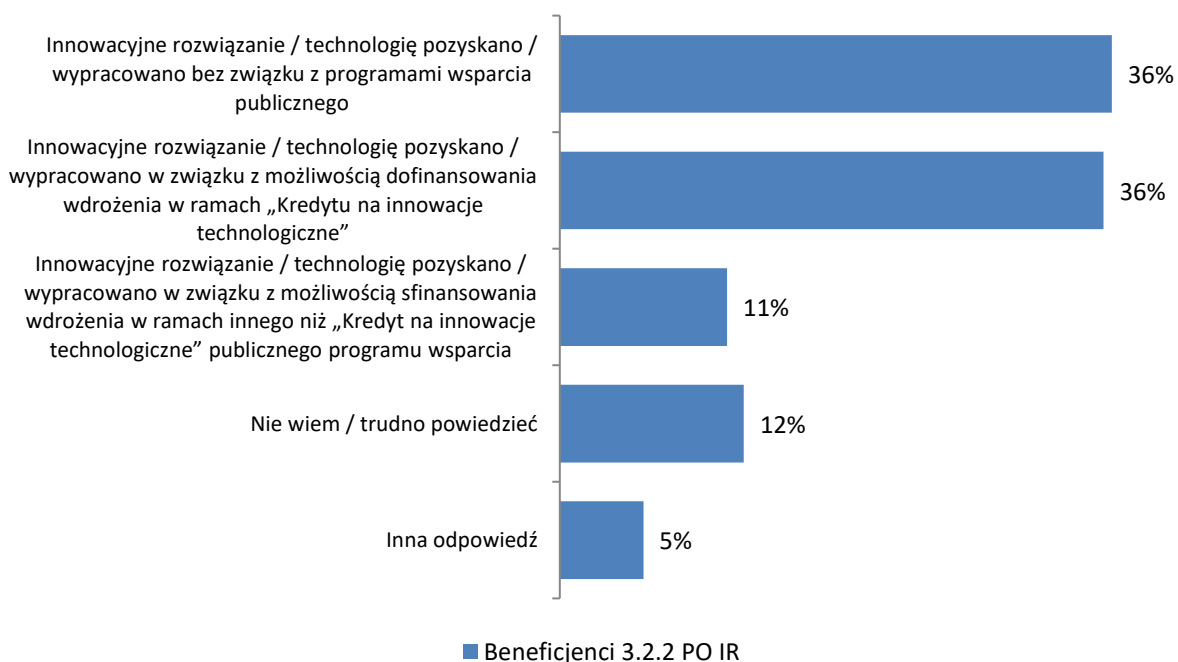
Z drugiej jednak strony, badanie CAWI pokazuje również, że oba poddziałania wywoływały zainteresowanie wypracowywaniem określonych rozwiązań, pozyskiwanych w wyniku działalności B+R (Wykres 14 dla beneficjentów poddziałania 3.2.1 oraz Wykres 15 dla beneficjentów poddziałania 3.2.2). W przypadku obu analizowanych instrumentów, sytuacja, gdy działalność badawczo-rozwojową podejmowano ze względu na późniejszą możliwość sfinansowania wdrożenia, występowała podobnie często (32% beneficjentów poddziałania 3.2.1 i 36% beneficjentów poddziałania 3.2.2).

Wykres 14. Jaka była geneza prac badawczo-rozwojowych, których wyniki stały się podstawą innowacyjnego rozwiązania / technologii, stanowiącego przedmiot Państwa wniosku o wsparcie w ramach programu „Badania na rynek”?



Źródło: badanie CAWI, beneficjenci w poddziałaniu 3.2.1 (n=96).

Wykres 15. Jaka była geneza pozyskania lub wypracowania przez Państwa przedsiębiorstwo innowacyjnego rozwiązania / technologii, która stała się podstawą złożonego wniosku na jej wdrożenie w ramach „Kredytu na innowacje technologiczne”?



Źródło: badanie CAWI, beneficjenci w poddziałaniu 3.2.2 (n=183).

Badani przedsiębiorcy w większości przypadków oceniają realizowane przez siebie projekty jako charakteryzujące się wysokim stopniem innowacyjności¹⁰¹. Oceny te, wskazujące na najwyższy (światowy) poziom innowacyjności, częściej artykułowane są przez beneficjentów poddziałania 3.2.1 (ok. 51% wobec ok. 35% w przypadku beneficjentów poddziałania 3.2.2)¹⁰² (Wykres 16). Jest to pochodną wymogów programowych występujących w poszczególnych poddziałaniach, silniejszych w poddziałaniu 3.2.1. W poddziałaniu 3.2.2 poziom innowacji oceniany jest z punktu widzenia branży nie zawężonej jednak do granic jednego państwa¹⁰³, ale system kryteriów dopuszcza projekty, które nie gwarantują istotnego rozwinięcia znanych już rozwiązań technologicznych (zerowa punktacja na kryterium dotyczącym „innowacyjności technologii planowanej do wdrożenia w ramach projektu” nie dyskwalifikuje wniosku). W poddziałaniu 3.2.1 odniesienie do poziomu krajowego uwzględnia natomiast kryterium nowości („Planowany do wytwarzania / uruchomienia w wyniku realizacji projektu towar / proces / usługa jest nowy lub znacząco ulepszony w odniesieniu do dotychczas wytwarzanych w Polsce i jest wynikiem wdrożenia przedstawionej w projekcie technologii”).

Z uwagi na przedstawiony sposób ukształtowania kryteriów dotyczących innowacyjności, nie dziwi częstsze przypisywanie wyższej innowacyjności projektom realizowanym przez beneficjentów poddziałania 3.2.1. Przeciętnie rzecz biorąc poziom innowacyjności projektów wspieranych w ramach poddziałania 3.2.1 będzie większy.

Zdaniem beneficjentów obu poddziałów, zrealizowane przez nich projekty z uwagi na generalnie wysoki poziom innowacyjności, skutkować będą istotnym podniesieniem konkurencyjności danego przedsiębiorstwa – beneficjenta wsparcia. Także i w tym przypadku oceny artykułowane przez respondentów badania są zdecydowane, w znacznej większości przypadków podkreślające, że pozytywne efekty w tym zakresie na pewno wystąpią („zdecydowanie tak”). Opinie te występują z podobną częstotliwością, zarówno pośród beneficjentów poddziałania 3.2.1, jaki i poddziałania 3.2.2 (Wykres 17). Zatem, niezależnie od instrumentu interwencji, beneficjenci postrzegają wsparcie jako prowadzące do istotnego wzrostu ich konkurencyjności rynkowej. Oczywiście, jest to naturalny,

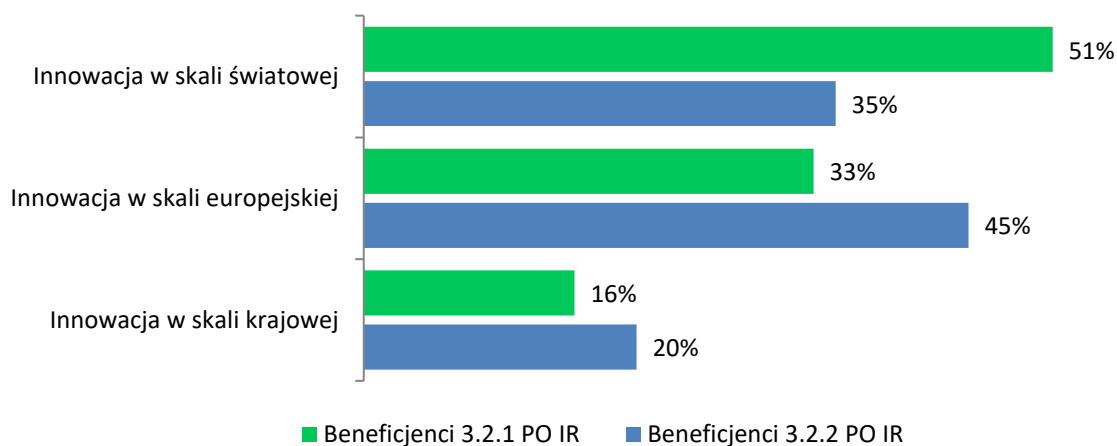
¹⁰¹ Oceny te mogą wydawać się bardzo optymistyczne, aczkolwiek należy dodać, że w niniejszym badaniu ewaluatorzy mieli okazję przeprowadzać indywidualne wywiady pogłębione u beneficjentów, których projekty bardzo często uwiadamniały bardzo wysoki poziom innowacyjności (dalej, przedstawiamy dwa przykłady takich projektów).

¹⁰² Na generalnie bardzo wysoki poziom innowacyjności rozwiązań wskazywali także wnioskodawcy nieskuteczni – np. w poddziałaniu 3.2.2, innowacyjność na poziomie światowym deklarowało ok. 37% respondentów, a na poziomie europejskim ok. 35%. Natomiast, w tej grupie nieco częściej wskazywano także na innowacyjność w skali kraju (16%). Pojawiły się także wskazania na innowacyjność w sali przedsiębiorstwa wnioskodawcy (ok. 6% odpowiedzi).

¹⁰³ Można przyjąć taką interpretację odwołując się do opisu kryterium nr 2 w poddziałaniu 3.2.2, które wymaga przedstawienia cech, parametrów lub funkcjonalności, które pozwolą dokonać jej porównania w stosunku do innych znanych rozwiązań. Ponadto, najwyższy poziom oceny na tym kryterium przyznawany jest za rozwiązania, gdy będąc przedmiotem przedsięwzięcia „technologia wprowadza nowe korzystne rozwiązania o charakterze innowacyjnym, które nie były wcześniej dostępne w rozwiązaniach alternatywnych”.

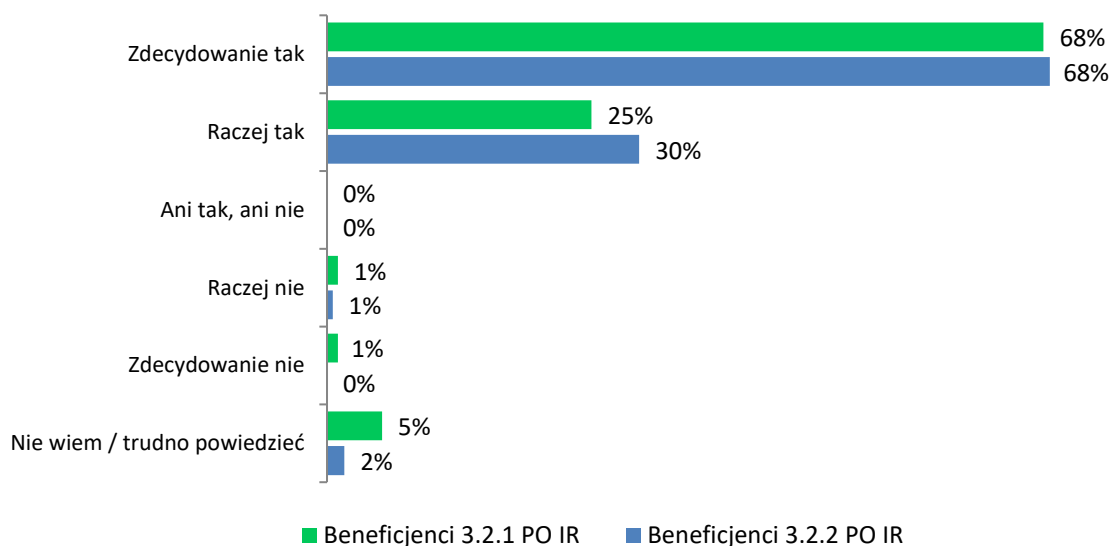
oczekiwany efekt interwencji, która ma na celu wdrażanie wyników działalności badawczo-rozwojowej.

Wykres 16. Jak można scharakteryzować innowacyjność przedsięwzięcia, którego wdrożenie stanowiło przedmiot wniosku o wsparcie w ramach programu „Badania na rynek” / „Kredyt na innowacje technologiczne”?



Źródło: badanie CAWI, beneficjenci w poddziałaniu 3.2.1 (n=96) i 3.2.2 (n=183).

Wykres 17. Jak Państwo ocenicie, czy uzyskane wsparcie w ramach programu „Badania na rynek” / „Kredyt na innowacje technologiczne” przyczyni się do istotnego wzrostu konkurencyjności Państwa przedsiębiorstwa?

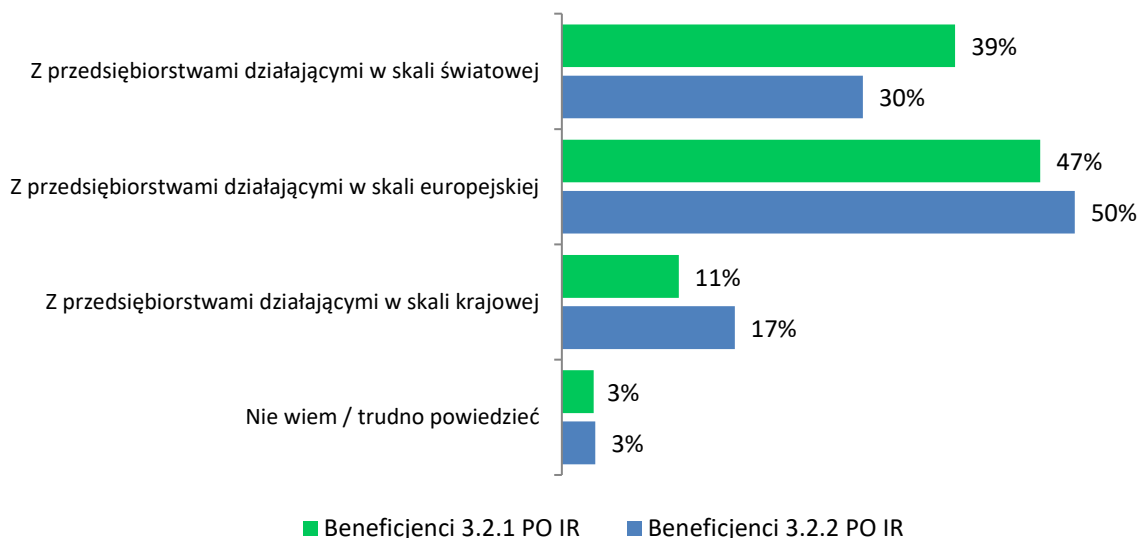


Źródło: badanie CAWI, beneficjenci w poddziałaniu 3.2.1 (n=96) i 3.2.2 (n=183).

W rezultacie większość beneficjentów postrzega realizowane przez siebie projekty, jako przedsięwzięcia, które pozwolą im na konkurowanie z przedsiębiorstwami – liderami branżowymi (oceny są tu nieco bardziej ostrożne, aczkolwiek nadal dość optymistyczne – przeważają wskazania na możliwość skutecznego konkurowania z liderami w skali europejskiej). Te oceny wydają się bardziej miarodajne, bowiem przedsiębiorcy (znając

rynek, na którym funkcjonują oraz ich głównych konkurentów) są w stanie precyzyjniej odnieść własne nowe rozwiązania do napotykanego konkurencji. W sumie zatem, patrząc pod tym kątem, subiektywna ocena poziomu innowacyjności efektów wspieranych projektów jednak maleje. Stanowi ona wypadkową oczekiwanych efektów w sferze konkurencyjności beneficjenta, z uwzględnieniem pozycji jej głównych konkurentów.

Wykres 18. Czy w wyniku wdrożenia przedsięwzięcia, na które pozyskaliście Państwo wsparcie w ramach programu „Badania na rynek” / „Kredyt na innowacje technologiczne” będziecie Państwo mogli efektywnie konkurować:



Źródło: badanie CAWI, beneficjenci w poddziałaniu 3.2.1 (n=96) i 3.2.2 (n=183).

Ocena poziomu innowacyjności wspieranych przedsięwzięć może być uznana za kontrowersyjną, gdy opiera się ona na opiniach przedsiębiorstw – beneficjentów wsparcia (opinie co do poziomu innowacyjności często bywają przesadzone). Nie negując tego typu wątpliwości, warto jednak zaznaczyć, że przeprowadzone w niniejszym badaniu wywiady indywidualne z beneficjentami umożliwiły bliższe zweryfikowanie opinii na temat innowacyjności (było tak dzięki możliwości bliższego zapoznania się wdrażanymi projektami). Praktycznie w każdym takim przypadku, deklarowany krajowy poziom innowacyjności nie budził żadnych wątpliwości, przy czym niektóre z projektów wskazywały na bardzo wysoki poziom (aczkolwiek, we wszystkich przypadkach objętych wywiadami indywidualnymi trudno jest wskazać na rozwiązania przełomowe). Poniżej przedstawiamy dwa przykłady przedsięwzięć, które uznać można za bardzo innowacyjne (co najmniej w skali europejskiej). Naszym zdaniem, oba te przykłady wskazują, iż ich wdrożenie stworzy realne szanse konkurowania beneficjentów z wiodącymi (w skali europejskiej / światowej) konkurentami.

Ramka 2.

- 1) **[Rynek odbiorcy masowego]** Projekt, który przewiduje wprowadzenie na rynek samoobsługowego urządzenia wielofunkcyjnego – „Wysyłkomatu” – wprowadzającego nie istniejące dotąd rozwiązanie w sferze logistyki usług dotyczących dóbr powszechnego

użytku (urządzenie spełniające funkcję np. punktu przyjęć / odbioru drobnego sprzętu AGD wymagającego naprawy, łączące „zdalnie” klienta z różnymi typami usługodawców¹⁰⁴, możliwe do łatwej instalacji i uruchomienia w miejscach często odwiedzanych – np. na stacjach paliw, w obiektach handlu detalicznego, w pasażach handlowych). Całe to rozwiązanie mieści się w segmencie automatyzacji procesów sprzedaży i usług typu *convenience*, podlegających obecnie bardzo silnym trendom rozwojowym we wszystkich wiodących gospodarkach świata. W przypadku niniejszego projektu prototyp urządzenia jest już gotowy (urządzenie gotowe do testowania).

Urządzenie (całe rozwiązanie logistyczne) stanowi wynik prac B+R przeprowadzonych samodzielnie oraz zleconych przez beneficjenta jednostce naukowej. Obecnie, zasadniczym wyzwaniem jest testowanie rozwiązania we współpracy z podmiotami sieciowymi, dysponującymi punktami sprzedaży detalicznej. Prowadzone są rozmowy z potencjalnymi partnerami, a zainteresowanie testowaniem rozwiązania jest znaczne.

Wartość projektu	Wydatki kwalifikowane	Dofinansowanie UE	Udział dofinansowania kosztów kwalifikowalnych
19 170 780 zł	13 976 000 zł	9 783 200 zł	70%

- 2) **[Wąski rynek specjalistyczny]** Projekt polegający na wdrożeniu innowacji technologicznej, umożliwiającej wytwarzanie nowego w skali światowej produktu w postaci wymiennych płytek skrawających wytwarzanych z węgla spiekane o znacząco ulepszonej charakterystyce materiałowej, wykorzystywanych w procesach skrawania materiałów trudnoobrabialnych przy zastosowaniu bardzo wysokich prędkości (rozwiązanie do wykorzystania w przemyśle lotniczym, samochodowym, maszynowym).

W budowę i wdrożenie linii technologicznej (obecnie, na końcowym etapie) zaangażowana była grupa kilkunastu światowych specjalistów z branży materiałowej i produkcji materiałów ceramicznych. Nowy produkt charakteryzuje kilka kluczowych przewag technologicznych w stosunku do obecnie dostępnych na rynku światowym (m.in. istotne ograniczenie materiałów krytycznych w składzie mieszanki wsadowej, większa twardość płytek skrawających, większa odporność na ścieranie, większa trwałość jako rezultat lepszych parametrów fizyczno-technicznych).

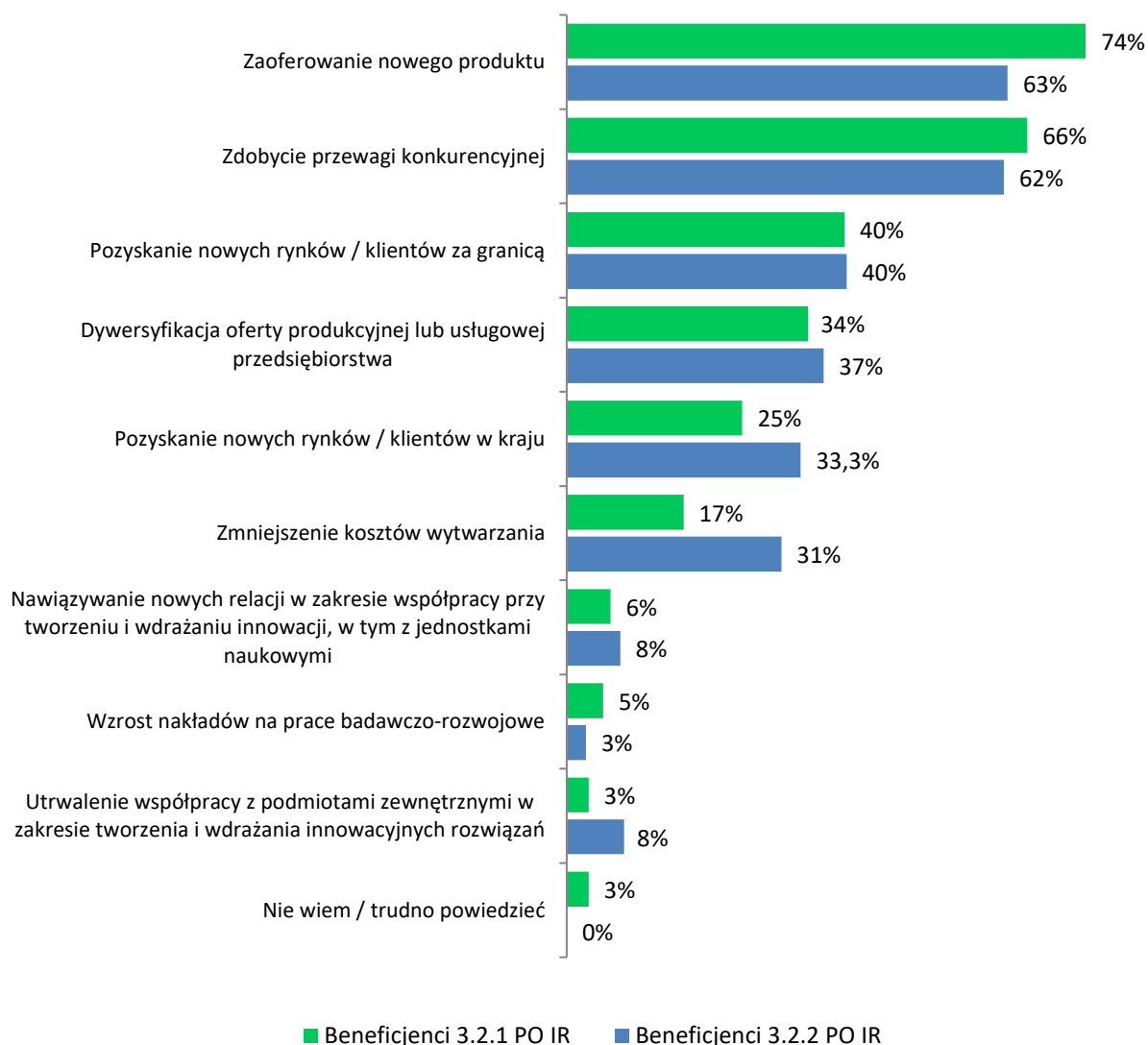
Wartość projektu	Wydatki kwalifikowane	Dofinansowanie UE	Udział dofinansowania kosztów kwalifikowalnych
33 005 750 zł	31 562 500 zł	18 937 500 zł	60%

Źródło: wywiady indywidualne z beneficjentami i dokumentacja projektowa

¹⁰⁴ De facto, jest to rozwiązanie znakomicie zwiększające dostępność klientów do usługodawców, eliminujące czynnik lokalizacji usługodawcy (konieczności jego odwiedzenia) przez klienta.

Z odpowiedzi respondentów badania ilościowego wynika również, co uznają oni za główne efekty realizowanych w ramach poddziałania 3.2.1 i 3.2.2 projektów. Dla obu grup, głównym efektem wsparcia jest możliwość zaoferowania nowego produktu oraz, pochodna tego faktu, czyli zdobycie przewagi konkurencyjnej. Natomiast bardzo rzadko wskazuje się na efekty w sferze nawiązywania współpracy z jednostkami naukowymi oraz wzrost nakładów na prace badawczo-rozwojowe.

Wykres 19. Które z poniższych efektów, wynikających z wykorzystania pozyskanego wsparcia w ramach programu „Badania na rynek” / „Kredyt na innowacje technologiczne” uznajecie Państwo za najważniejsze z punktu widzenia Państwa przedsiębiorstwa?

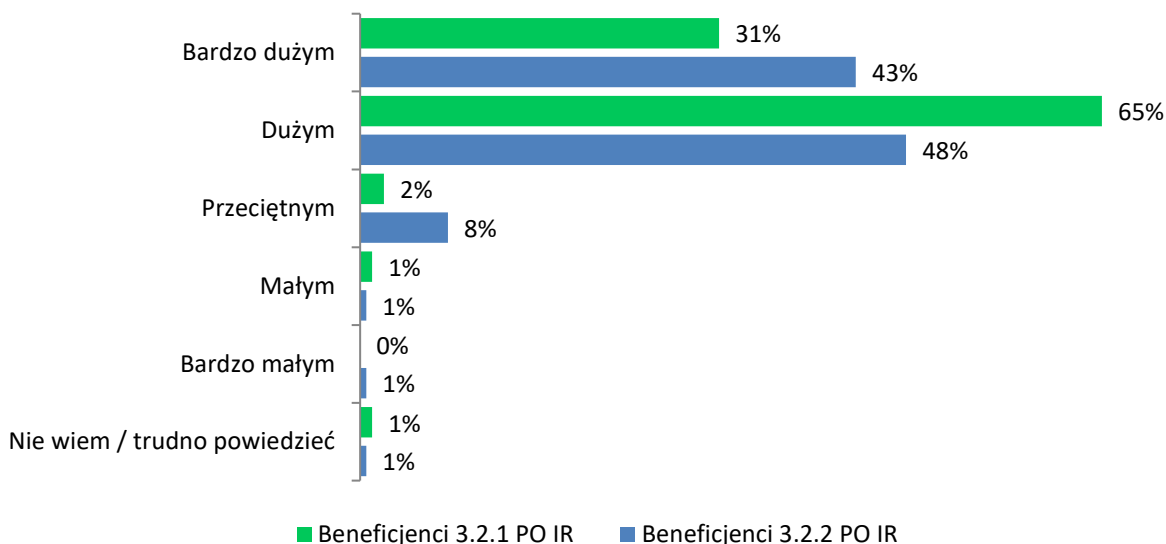


Źródło: Badanie CAWI, beneficjenci w poddziałaniu 3.2.1 i 3.2.2, n=279 (możliwe było wskazanie do 3 odpowiedzi, dlatego wyniki nie sumują się do 100%).

Omówione wcześniej efekty realizacji wsparcia w ramach poddziałania 3.2.1 i 3.2.2 umożliwiają sformułowanie oceny na temat trafności wsparcia obu tych instrumentów. Konkluzje na ten temat można poprzeć również odpowiednimi opiniami przedsiębiorców

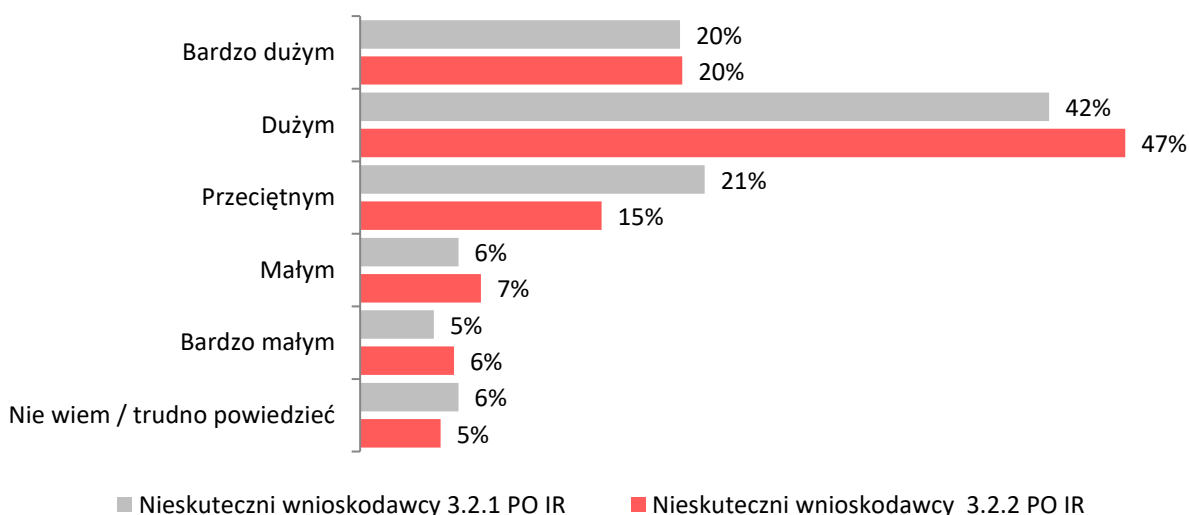
– beneficjentów obu poddziałań (Wykres 20), jak również wnioskodawców nieskutecznych (Wykres 21).

Wykres 20. Jak Państwo oceniają, w jakim stopniu wsparcie w ramach programu „Badania na rynek” / „Kredytu na innowacje technologiczne” odpowiada na potrzeby Państwa przedsiębiorstwa związane z wdrożeniem innowacyjnego przedsięwzięcia, które było przedmiotem wniosku o wsparcie?



Źródło: badanie CAWI, beneficjenci w poddziałaniu 3.2.1 (n=96) i 3.2.2 (n=183).

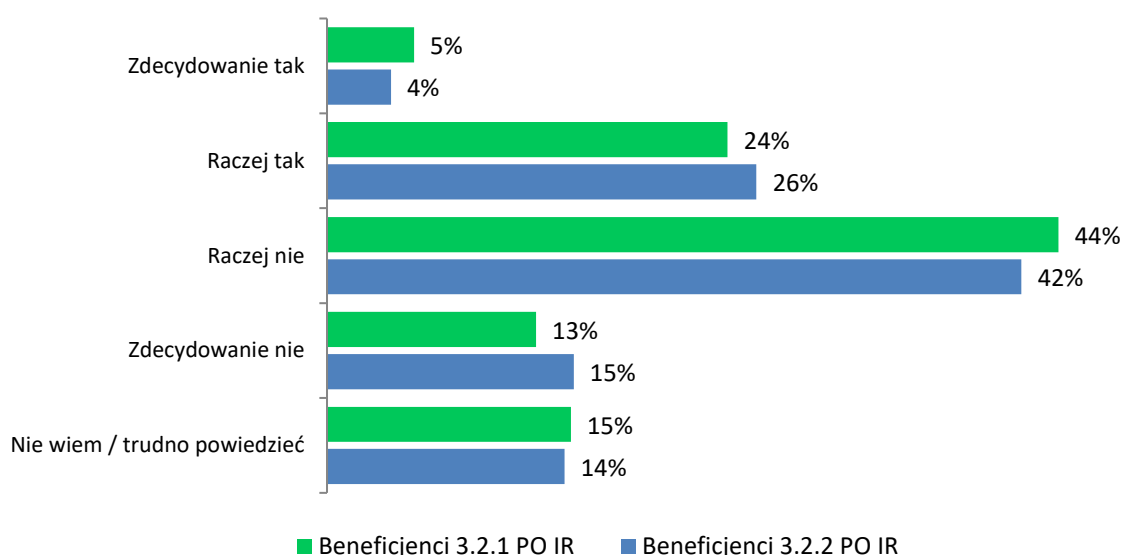
Wykres 21. Jak Państwo oceniają, w jakim stopniu wsparcie w ramach programu „Badania na rynek” / „Kredytu na innowacje technologiczne” odpowiada na potrzeby Państwa przedsiębiorstwa związane z wdrożeniem innowacyjnego przedsięwzięcia, które było przedmiotem wniosku o wsparcie?



Źródło: badanie CAWI, wnioskodawcy nieskuteczni w poddziałaniu 3.2.1 (n=66) i 3.2.2 (n=121).

Przedstawione powyżej dane badawcze pokazują, iż z punktu widzenia beneficjentów, jak i (szczególnie) wnioskodawców nieskutecznych (oceniających dostosowanie wsparcia do potrzeb rozwojowych nieco bardziej krytycznie, aczkolwiek nadal z przewagą ocen pozytywnych), poddziały 3.2.1 i 3.2.2 można uznać za trafnie zaprojektowane i wdrażane¹⁰⁵ instrumenty wsparcia. Co więcej, w przypadku braku wsparcia z obu poddziałów, rozwój beneficjentów, oparty na samodzielnej realizacji projektów, byłby zdecydowanie bardziej ograniczony. Jak widać (Wykres 22), w większości przypadków opinie respondentów wskazują, że przedmiotowe przedsięwzięcia „raczej nie” lub „zdecydowanie nie” zostałyby zrealizowane.

Wykres 22. Jak Państwo oceniacie, czy w przypadku nie uzyskania wsparcia w ramach programu „Badania na rynek” / „Kredyt na innowacje technologiczne”, przedsięwzięcie, które stanowiło przedmiot wniosku o wsparcie zostałoby przez Państwa zrealizowane?



Źródło: badanie CAWI, beneficjenci w poddziale 3.2.1 (n=96) i 3.2.2 (n=183).

O trafności analizowanych instrumentów wsparcia mówić można również w kontekście celów i logiki interwencji. Z badania nie płyną wnioski, które mogłyby stanowić podstawę do kwestionowania trafności interwencji w ujęciu celów programowych. Przede wszystkim, wszystko wskazuje na to, że interwencja zapewnia wzrost konkurencyjności szerokiego grona beneficjentów, co powinno rodzić szersze, pozytywne efekty ogólnogospodarcze (natomiast na poziomie beneficjentów wsparcia przejawiać się będzie wzrostem sprzedaży oraz wzrostem zatrudnienia).

¹⁰⁵ Kwestie i oceny związane z procesami wyboru projektów omówione były w podrozdziale 4.2 (zob.

Wykres 10 oraz Wykres 11, str. 54).

Istnienie omawianych instrumentów interwencji wywołuje wzrost zainteresowania działalnością B+R (z uwagi możliwość pozyskiwania środków na sfinansowanie procesu wdrożeniowego). Z kolei udział własny w projektach / wkład własny dla celów kredytu technologicznego w wysokości co najmniej 25%, jak i wkład własny w przedsięwzięciach finansowanych kredytami zabezpieczanymi (gwarantowanymi) w ramach podziałania 3.2.3, skutkuje wzrostem nakładów na działalność innowacyjną (w podziałaniach 3.2.1 i 3.2.2 średnie dofinansowanie projektów obejmuje ok. 50% wartości kosztów kwalifikowanych). W ten sposób aktywizowane są nie tylko zasoby własne przedsiębiorstw, ale także (choć w mniejszej części) rośnie zainteresowanie i wykorzystywanie finansowania bankowego (w podziałaniach 3.2.2 i 3.2.3 jest to warunek konieczny). Jednocześnie, istnienie tego typu instrumentów wzmacnia zainteresowanie banków szerszego oferowania kredytu na cele działalności innowacyjnej (innowacyjnych wdrożeń)¹⁰⁶.

W kontekście założenia PO IR¹⁰⁷, iż program powinien wspierać całą ścieżkę powstawania innowacji, a więc od fazy tworzenia pomysłu, poprzez etap prac B+R, aż po komercjalizację wyników działalności badawczo-rozwojowej, analizowane działania (szczególnie podziałanie 3.2.1 i 3.2.2) wypełniają ten proces na etapie wdrażania wyników działalności B+R. W ten sposób wsparcie stwarza realne możliwości podnoszenia konkurencyjności MŚP, oparte na innowacyjnym rozwoju. Przy czym, zakłada się również, że wyrazem realizacji celu głównego PO IR będzie zwiększenie nakładów na B+R ponoszonych przez przedsiębiorstwa (Business Expenditures on R&D - BERD). W tej sferze dotychczasowe rezultaty działania są jednak bardzo umiarkowane¹⁰⁸.

Zatem, niewątpliwie słabszą stroną interwencji stanowi jej oddziaływanie na wzrost nakładów bezpośrednio w sferze B+R. Aktywności w tym zakresie są co prawda podejmowane (w części są one motywowane możliwością pozyskania wsparcia na wdrożenia), jednak ich skala finansowania jest ograniczona. Działania badawczo-rozwojowe ograniczają się głównie do samodzielnej działalności B+R. Poza tym, nie widać silnego oparcia projektów na rozwiązaniach wypracowywanych w ramach innych publicznych programów wsparcia, mających za przedmiot wypracowywanie rozwiązań opartych na działalności badawczo-rozwojowej¹⁰⁹. Po części jednak, jeśli chodzi o PO IR, jest to wynikiem równoległego w czasie wspierania projektów B+R (np. „Szybka ścieżka”) i ich wdrożeń (w działaniu 3.2). Oznacza to, że nie ma tu „marginesu” czasowego, który umożliwiłby zakończenie badań, a następnie przystąpienie do ich wdrożenia przy wykorzystaniu innego

¹⁰⁶ Źródła finansowania działalności B+R, której wyniki stają się podstawą wdrożeń w podziałaniu 3.2.1 i 3.2.2 omawiamy w podrozdziale 0, str. 81).

¹⁰⁷ PO IR, s. 20.

¹⁰⁸ Jedną z konkluzji warsztatu z ekspertami oceniającymi wnioski w podziałaniu 3.2.1 i 3.2.2 wskazuje, że uwzględniane w projektach wyniki działalności B+R, to raczej niskonakładowe przedsięwzięcia rozwojowe, bardzo często sprowadzające się do realizowanego zewnętrznemu (w jednostce badawczej / naukowej) testowania nowowypracowanych rozwiązań.

¹⁰⁹ Choć takie sytuacje się na szczęście zdarzają. Przykładem może być firma Izoblok SA, która rozwiązania wypracowane w projekcie zrealizowanym w ramach działania 1.4 PO IG wdraża obecnie w projekcie finansowanym ze środków podziałania 3.2.1 PO IR – więcej na <https://www.izoblok.pl/o-izoblok#projekty>

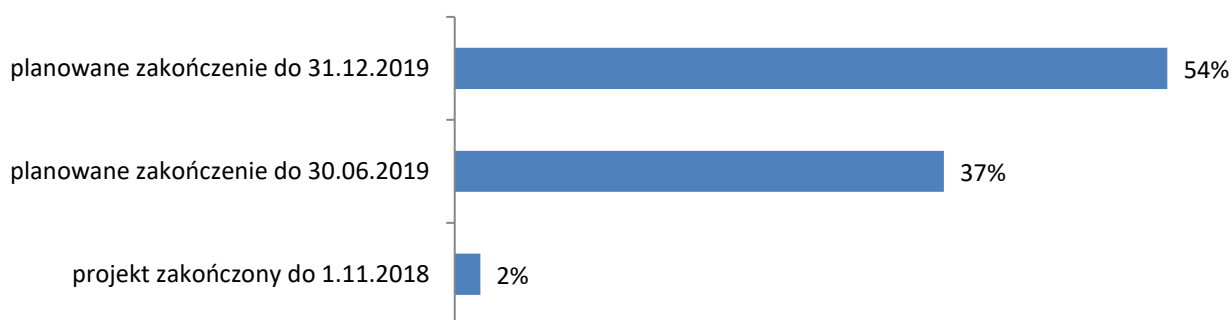
źródła wsparcia. Nie jest jednak wykluczone, że w niedługim czasie wzrośnie jednak popyt na finansowanie wdrożeń. Wskazują na to informacje, dotyczące planowanych terminów finalizacji projektów badawczo-rozwojowych, wspieranych w PO IR. Konkluzje na ten temat opisujemy poniżej¹¹⁰.

Poza tym, nie ma też pewności, czy w projektach, w których wspierane są przedsięwzięcia B+R (bez wdrożeń) nie udaje się (mimo wszystko) uwzględnić wydatków / działań, które wspomagają proces wdrożeniowy¹¹¹. Dodatkowo, przedsiębiorcy wnioskujący o wsparcie na B+R mogą z góry przewidywać określone (własne) źródła finansowania wdrożeń lub też realizować badania pod kątem ich stosunkowo łatwego wdrożenia w ramach posiadanych już zdolności, tym samym wykazując mniejsze zainteresowanie odrębnym wsparciem „na wdrożenia”.

Ramka 3.

Liczba umów dofinansowania projektów w działaniach 1.1 *Projekty B+R przedsiębiorstw* i 1.2 *Sektorowe programy B+R* do dnia 1.11.2018 r. wyniosła 1 292. Jak dotąd, tylko bardzo niewielkie umowy zostały zakończone (tj. 25 umów, co stanowi zaledwie 2% wszystkich zawartych umów), ale w najbliższych miesiącach ich liczba będzie szybko rosła. Można szacować, że na koniec 2019 roku odsetek umów zakończonych (spośród zawartych do 1.11.2018 r.) przekroczy 50%.

Umowy w działaniu 1.1 i 1.2 PO IR (1 292 umowy) - według terminu zakończenia



Źródło: dane MliR – Lista projektów realizowanych z Funduszy Europejskich w Polsce w latach 2014-2020 - stan na 1 listopada 2018 r.

W 25 zakończonych umowach beneficjentami było 24 różnych wnioskodawców (przedsiębiorstw). Ponad jedna trzecia tych podmiotów (9 firm – 38%) aplikowała także do poddziałania 3.2 – złożono 14 wniosków

¹¹⁰ Trzeba jednak również pamiętać, że ten „margines” czasowy powinien być jednak stosunkowo długi. Po prostu, specyfika działalności B+R+I polega m.in. na tym, że jej efekty pojawiają się nawet kilka lat po rozpoczęciu wydatków, zob. A. Jasiński „Miraże za miliardy”, Polityka nr 48 (3188), 28.11-4.12.2018 r. W świetle niniejszego opracowania oznacza to jednak, że ten tworzący się zasób projektów, to raczej przedsięwzięcia, dla których (zapewne dla większości z nich) poszukiwanie środków na wdrożenie rozpocznie się najwcześniej w latach 2020-2021.

¹¹¹ Opinie takie wyrażali niektórzy eksperci oceniający wnioski o wsparcie w ramach paneli eksperckich, zarówno w programach dotacyjnych I osi priorytetowej, jak i w poddziałaniach 3.2.1 i 3.2.2 PO IR. Niektórzy dyskutanci byli przekonani, że w praktyce sytuacje takie rzeczywiście mają miejsce.

o dofinansowanie do obu lub do jednego z analizowanych poddziałań (3.2.1 / 3.2.2).

Poddziałanie PO IR	Status wniosku	Wnioski złożone do działania 3.2 PO IR			Odsetek beneficjentów dz. 1.1 i 1.2 PO IR wśród wnioskodawców dz. 3.2
		Ogółem	w tym przez firmy nie będące beneficjentami dz. 1.1 lub 1.2 PO IR	w tym przez firmy będące beneficjentami działań 1.1 lub 1.2 PO IR	
3.2.1	Wnioski ogółem	1080	997	83	8%
	Nie zawarto umowy	832	774	58	7%
	Zawarto umowę	248	223	25	10%
3.2.2	Wnioski ogółem	1620	1539	81	5%
	Nie zawarto umowy	1232	1175	57	5%
	Zawarto umowę	388	364	24	6%
Suma końcowa		2 700	2 536	164	6%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych BGK i PARP oraz MliR (Lista projektów realizowanych z Funduszy Europejskich w Polsce w latach 2014-2020 - stan na 1 listopada 2018 r.).

Analizując wnioski składane do działania 3.2 przez 9 beneficjentów zakończonych projektów w działaniach 1.1 i 1.2 PO IR, w pięciu przypadkach przedmiot wniosków do działania 3.2 nie mógł być rezultatem prac B+R zrealizowanych w działaniach 1.1 i 1.2, bowiem termin aplikowania do działania 3.2 był wcześniejszy niż rozpoczęcia projektu w działaniach 1.1 i 1.2. W pozostałych 4 przypadkach fakt realizacji projektu w działaniu 1.1 i 1.2 mógł sprzyjać powstaniu wniosku do działania 3.2. Poza tym, im bliższy jest termin zakończenia projektu w działaniu 1.1 lub 1.2 PO IR, tym wyższy jest odsetek umów, których beneficjenci oprócz aplikowania do tych dwóch działań złożyli także wniosek o wsparcie z działania 3.2. Zatem wraz z nowozawieranymi umowami w dz. 1.1 i 1.2 oraz zbliżającymi się terminami zakańczania już zawartych umów należy spodziewać się równoległe wzrostu liczby wniosków do dz. 3.2.

Umowy w działaniu 1.1 i 1.2	Liczba umów w działaniu 1.1 i 1.2			Odsetek umów w działaniach 1.1 i 1.2 PO IR, których beneficjenci aplikowali także do dz. 3.2
	Ogółem	Umowy, których beneficjentami są firmy nie będące wnioskodawcami do działania 3.2 PO IR	Umowy, których beneficjentami są firmy będące wnioskodawcami do działania 3.2 PO IR	
Umowy zakończone	25	16	9	36%
Umowy niezakończone, których termin zakończenia upływa do 30.06.2019	452	390	61	14%
Umowy niezakończone, których termin zakończenia przypada na II połowę 2019 r.	218	195	22	10%
Umowy ogółem	1292	1121	132	10%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych BGK i PARP oraz MliR (Lista projektów realizowanych z Funduszy Europejskich w Polsce w latach 2014-2020 - stan na 1 listopada 2018 r.).

6.2 Główne bariery w dostępie i realizacji wsparcia oferowanego w ramach działania 3.2

Badani przedsiębiorcy zwracali uwagę na wiele zróżnicowanych barier i problemów, związanych z dostępem do finansowania w ramach działania 3.2 PO IR, które poniżej przedstawiamy w podziale na poszczególne grupy. Warto przy tym pamiętać, że kwestie te nie dotyczyły tylko badanych przedsiębiorców, ale także innych przedsiębiorców, będących potencjalnymi wnioskodawcami, którym nieskuteczni wnioskodawcy mogą przekazywać swoje opinie, co może skutkować brakiem zainteresowania ofertą trzech analizowanych poddziałań.

System oceny wniosków

W przypadku Poddziałań 3.2.1 i 3.2.2¹¹² system oceny wniosków był komentowany szczególnie przez (co zresztą zrozumiałe) nieskutecznych wnioskodawców, ale także przez beneficjentów. Zgłaszane uwagi bardzo rzadko dotyczyły brzmienia konkretnych kryteriów oceny, znacznie częściej natomiast zwracano uwagę na podejście osób oceniających oraz ich znajomość danej branży.

Stosunkowo najczęściej zwracano uwagę na to, że – zdaniem bardzo wielu badanych – eksperci oceniający, dysponując zapewne odpowiednią wiedzą akademicką, słabo znają specyfikę poszczególnych branż i stosowanych w ich ramach rozwiązań¹¹³. W związku z tym stosunkowo znaczna grupa badanych w badaniach jakościowych, wskazywała, że pytania zadawane w ramach panelu ekspertów wskazywały, ich zdaniem, na niekompetencję ekspertów oceniających. Naturalnie, zdarzały się też, choć wyraźnie rzadziej, opinie przeciwne, zgodnie z którymi eksperci oceniający byli kompetentni, a zadawane pytania trafne.

Naturalnie, tego typu opinie trudno zweryfikować, w przypadku nieskutecznych wnioskodawców mogą być one (i zapewne w wielu przypadkach są) podyktowane rozczarowaniem, że nie udało się pozyskać dotacji. Znacznie bardziej niepokojące jest natomiast to, że takie opinie przekazywała też znaczna grupa badanych przedstawicieli beneficjentów, a więc osób w przypadku których czynnik rozczarowania nie mógł odgrywać żadnej roli.

Z drugiej strony z kolei eksperci oceniający wskazywali, że ich zdaniem takie sytuacje, choć być może faktycznie się zdarzały, to miały one charakter raczej incydentalny i nie powinny

¹¹² W ramach Poddziałania 3.2.3 brak było oceny merytorycznej wniosków sensu stricto, kluczowa była kwalifikacja przedsiębiorcy, jako spełniającego kluczowe kryteria, uprawniające do korzystania z gwarancji, a także ocena zdolności kredytowej. Obie te czynności były realizowane przez banki kredytujące.

¹¹³ Warto przy okazji wskazać, że tego typu problemy pojawiały się też w przypadku działań I Osi Priorytetowej PO IR, choć ze względu na fakt, że projekty tam wspierane mają jeszcze charakter badawczy, miały one relatywnie nieco mniejsze znaczenie – zob. „Ocena skuteczności wdrażania PO IR przez NCBR, sprawności obsługi projektów oraz identyfikacji dobrych praktyk w działaniu 1.1 POIR (Moduł I, Etap II)”, EGO, LB&E, MCM Institute na zlecenie NCBR, Warszawa 2018.

odgrywać znaczącej roli w całym procesie oceny. Dodatkowo, zwracano uwagę na to, że cały proces oceny ulegał w miarę realizacji kolejnych konkursów usprawnieniu i dalszej profesjonalizacji i w obecnie realizowanych konkursach tego typu problemy nie powinny występować w znaczącej skali. Przykładowo, instytucje organizujące konkursy prowadzą dla ekspertów szkolenia z komunikacji, aby zachowanie i - w szczególności - forma wypowiedzi członków panelu ekspertów było nienaganne, a zadawane pytania i wyrażane opinie precyzyjne, zrozumiałe i – przede wszystkim – pozbawione komponentu ocenego. Tego typu działania, w kontekście opinii wyrażanych przez przedsiębiorców, należy ocenić bardzo pozytywnie i rekomendować ich kontynuację.

Ostatecznie można jednak zakładać, że problem niewystarczających kompetencji lub niedoskonałej komunikacji mógł mieć pewne znaczenie. Znaczna część ekspertów oceniających to osoby pracujące na uczelniach i w instytutach badawczych, w przypadku części z nich znajomość specyfiki danej branży i aktualnych trendów rozwojowych mogą być faktycznie dość ograniczona. Z kolei eksperci pochodzący z sektora przedsiębiorstwa są z definicji słabiej dostępni (a ich oczekiwania finansowe mogą być wyższe), dodatkowo zaś w takim przypadku mogą w istotnej skali występować problemy z potencjalnym konfliktem interesów (osoby takie mogą pracować w firmach konkurujących z firmami wnioskodawców), stąd też takie osoby stosunkowo rzadko uczestniczą w procesie oceny wniosków.

W związku z tym, problem ten jest jednak dość trudny do rozwiązania, gdyż (o ile faktycznie zjawisko to ma miejsce) zapewnienie ekspertów lepiej znających daną branżę może być bardzo trudne i nieść za sobą dodatkowe ryzyka.

Skutki tego problemu były szczególnie znaczące w przypadku wnioskodawców, których wnioski zostały ocenione negatywnie i którzy nie zostali rekomendowani do otrzymania finansowania (przedstawiciele przyszłych beneficjentów, nawet jeżeli niebył korzystnie oceniali doświadczenia z panelu, w kontekście otrzymania dotacji uznawali, że kwestia ta nie miała ostatecznie aż tak dużego znaczenia). Część z takich przedsiębiorców (szczególnie reprezentujących mniejsze firmy) w wyniku takich doświadczeń uznawała, że nie ma sensu ponownie ubiegać się o dofinansowanie w ramach PO IR (czy nawet szerzej, w ogóle ze środków europejskich).

Największe problemy wiązały z się oceną poziomu innowacyjności produktu mającego być rezultatem projektu, a także oceną potencjału rynkowego takiego produktu. Ten pierwszy aspekt zakłada bardzo dobrą znajomość danej (niekiedy bardzo niszowej) branży, w której prowadzi działalność wnioskodawca, drugi z kolei jest jeszcze trudniejszy, gdyż oprócz znajomości branży, zakłada dobrą znajomość sytuacji rynkowej oraz konkurencji, a ostatecznie posiadanie przez oceniających pewnych zdolności profetycznych (jaki produkt okaże się sukcesem rynkowym). W związku z tym pojawiały się radykalne postulaty, aby przynajmniej z jednego z tych elementów oceny zrezygnować.

Dodatkowo, część nieskutecznych wnioskodawców zwracała uwagę na to, że nie do końca wiedzą dlaczego ich wnioski zostały faktycznie ocenione negatywnie, a pisemne decyzje wraz z uzasadnieniem oceny bywały niezbyt jasne i dość lakoniczne.

Znaczenie tego problemu można osłabić w dwojaki sposób. Przede wszystkim być może większy nacisk należy położyć na bardziej precyzyjny opis powodów odrzucenia danego wniosku, a dodatkowo być może zainteresowanym osobom należałoby umożliwić uczestnictwo w konsultacjach dotyczących przyczyn odrzucenia wniosku i kierunków jego poprawy pod kątem spełnienia odpowiednich kryteriów w sytuacji ewentualnego aplikowania w przyszłości. Oczywiście takie rozwiązanie byłoby bardzo trudne od strony organizacyjnej, dodatkowo w trakcie konsultacji mogłoby się okazać, że przyczyny odrzucenia danego wniosku mogły być nieco kontrowersyjne, jednakże chodzi generalnie o to, aby firmy, których projekty potencjalnie kwalifikowały się do wsparcia w ramach danego działania (naturalnie trudno powiedzieć jaki procent odrzuconych ma taki charakter) mogły (po odpowiednich korektach i zmianach) ponownie ubiegać się o finansowanie, a nie (wskutek rezygnacji wnioskodawców) „ginąć w pomroce dziejów”. W tym kontekście warto też wskazać, że incydentalnie nieskuteczni wnioskodawcy byli tak rozczarowani oceną i odrzuceniem wniosku, że rozważali zmianę profilu firmy, rezygnacją z jej prowadzenia lub też sprzedaż zewnętrznemu inwestorowi.

Druga potencjalnie interesująca i przydatna kwestia to możliwość wstępnej weryfikacji założeń projektu pod kątem jego wpisywania się w zakres danego działania, spełnianie kryteriów oceny oraz kwalifikowalności zakładanych wydatków¹¹⁴. Tego typu rozwiązanie mogłoby znacząco zmniejszyć liczbę rozczarowanych przedsiębiorców, gdyż nie można wykluczyć, że część projektów byłaby negatywnie recenzowana już na tym wstępnym etapie, jako po prostu nieadekwatne do danego programu wsparcia. Naturalnie, aby miało ono sens i było wykonalne, takie podejście musiałoby spełniać następujące kryteria:

- Wstępny opis projektu musiałby być stosunkowo prosty i krótki, jednocześnie jednak powinien pozwalać na ocenę, czy planowany projekt wpisuje się w dane poddziałanie i czy ma szansę na spełnienie kryteriów oceny.
- Uczestnictwo w takiej wstępnej ocenie nie powinno być obowiązkowe, ale tylko dostępne dla zainteresowanych firm, które nie mają pewności, co do wpisywania się swojego projektu w dane poddziałanie.
- Naturalnie, wstępna ocena projektu nie powinna być w żaden sposób wiążąca, a przedsiębiorca nie mógłby jej kwestionować na przykład w sytuacji pozytywnej oceny, a później nie rekomendowania wniosku na etapie „pełnej” oceny.

¹¹⁴ Tego typu postulat pojawił się też w badaniu kryteriów PO IR „Ewaluacja systemu wyboru projektów PO IR – etap II”. IMAPP sp. z o.o., Fundacja Idea Rozwoju, PAG Uniconsult sp. z o.o., Uniwersytet Jagielloński - Centrum Ewaluacji i Analiz Polityk Publicznych na zlecenie Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju, Warszawa 2017.

Propozycja tego typu podejścia jest nota bene zbliżona do podejścia zastosowane w ramach inicjatywy „Sprawdźmy Twój Eksperymentalny Pomysł” (STEP)¹¹⁵ – różnica polega na tym, że nasza propozycja dotyczy wyłącznie poddziałania 3.2.1 i 3.2.2, podczas gdy w ramach STEP projekty są badane pod kątem możliwości ich wsparcia w ramach całego Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój. Wydaje nam się, że w przypadku analizowanych poddziałów nasza propozycja nie ma charakteru konkurencyjnego wobec STEP; w jej przypadku opis projektu jest dość ogólny (gdyż potencjalnie może dotyczyć wszelkiego wsparcia w ramach PO IR), w tym przypadku mógłby on być znacznie bardziej szczegółowy, a więc i przydatny dla przedsiębiorcy.

Finansowanie projektów

Znacząca grupa przedsiębiorców zwracała także uwagę na problemy z bieżącym finansowaniem projektów.

W tym kontekście zwracano uwagę na stosunkowo restrykcyjne reguły brania i rozliczania zaliczek, będące częściowo spuścizną problemów w rozliczaniu projektów z okresu 2007-2013 i wyciągniętych z tego wniosków. Bardziej restrykcyjne i ostrożne podejście administracji publicznej jest oczywiście zrozumiałe, jednakże (co jest do pewnego stopnia nieuniknione) w tej sytuacji uczciwi i solidni przedsiębiorcy są karani wskutek braku solidności, czy wręcz nieuczciwości innych przedsiębiorców. Zwracano w tym kontekście uwagę na wymóg rozliczenia zaliczki w określonym czasie, co z punktu widzenia przedsiębiorców zamawiających niekiedy maszyny lub linie technologiczne, które są produkowane na specjalne zamówienie „od zera” (co zajmuje niekiedy kilka miesięcy) jest dość mocno niekorzystnym rozwiązaniem.

Badani zwracali również uwagę na, dyskusyjne ich zdaniem, wyłączenia kwalifikowalności wydatków lub też decyzje ekspertów oceniających nie dopuszczające do finansowania w ramach projektu określonego typu wydatków (w tym kontekście poruszano wątek powierzchni na cele socjalne, wszakże wymaganych prawem, dróg dojazdowych i parkingów, a także – incydentalnie – finansowania na przykład laboratorium do kontroli jakości, które zdaniem oceniających powinno być finansowane z innego działania (2.1) i zostało wykreślone z projektu.

W przypadku poddziałania 3.2.2 niektórzy przedsiębiorcy wskazywali też, że w ich przypadku pojawiały się znaczące opóźnienia w akceptacji wniosków o płatność i w wypłacie premii technologicznej, nie wynikające – ich zdaniem – z błędów w samym wniosku, ale z braku odpowiednich „mocy przerobowych” po stronie BGK i zbyt dużego obciążenia pracowników BGK. Wydaje się, że nawet jeżeli tego typu problemy miały faktycznie miejsce, to obecnie zostały one rozwiązane. Z kolei na przyszłość należałoby, w miarę możliwości, rekomendować przywiązywanie większej uwagi do zapewnienia odpowiedniej obsady personalnej w jednostkach zajmujących się analizą i akceptacją wniosków o płatność. Warto bowiem

¹¹⁵ <https://www.poir.gov.pl/strony/o-programie/sprawdzy-moj-eksperymentalny-pomysl-step/i-sciezka-weryfikacja-pomyslu-na-projekt/>

mieć świadomość, że miesięczne opóźnienie w wypłacie premii technologicznej może skutkować dodatkowym (i całkowicie niepotrzebnym) obciążeniem finansowym po stronie firmy w wysokości nawet rzędu 30 tysięcy złotych¹¹⁶.

Łączenie różnego rodzaju instrumentów wsparcia

Z kolei w przypadku poddziałania 3.2.3 znaczącym ograniczeniem, zmniejszającym popyt na ofertę FG PO IR są przepisy zakazujące łączenia gwarancji udzielanej ze środków europejskich z projektem finansowanym także ze środków europejskich, w tym przypadku wchodzi w grę przepisy dotyczące zakazu tzw. podwójnego finansowania

W okresie programowania 2014-2020, także na bazie doświadczeń z okresu 2007-2013 wprowadzono dość szczegółowe i precyzyjne regulacje, dotyczące zasad łączenia różnych form wsparcia ze środków europejskich¹¹⁷. Generalnie sprowadzają się one do tego, że możliwe jest łączenie różnych form wsparcia, jednak przy poszanowaniu regulacji dotyczących dopuszczalności pomocy publicznej, a przede wszystkim przy założeniu rozdzielnosci wydatków kwalifikowalnych, finansowanych za pomocą różnych form wsparcia. Kwestia ta ma duże znaczenie, tak dla samych wnioskodawców / beneficjentów, jak i sektora bankowego. Przed kilku laty była ona zresztą przedmiotem oddzielnego opracowania wykonanego na zlecenie Związku Banków Polskich¹¹⁸.

W przypadku poddziałania 3.2.3 problem wynika z traktowania pewnych, specyficznych typów instrumentów, w przypadku których praktycznie niemożliwe jest przypisanie im konkretnych wydatków kwalifikowalnych, takich jak instrumenty poręczeniowe / gwarancyjne. W ich przypadku uznaje się, że projekt finansowany kredytem objętym gwarancją lub poręczeniem nie może w jakikolwiek sposób korzystać z innego finansowania ze środków europejskich w odniesieniu do tych samych wydatków kwalifikowalnych (wyjątkiem jest subsydiowanie odsetek, jak w poddziałaniu 3.2.3, dzięki temu, że udzielona gwarancja nie zabezpiecza spłaty odsetek). Takie podejście wynika z tego, że poręczenie lub gwarancja obejmuje potencjalnie całą kwotę kredytu (nawet jeżeli jest ograniczone do 60%, czy 80%), stąd objęte wsparciem ze środków europejskich są wszelkie wydatki finansowane gwarantowanym/poręczanym kredytem, nie można bowiem w jakikolwiek sposób wydzielić z jakimi wydatkami kwalifikowalnymi jest powiązana dana gwarancja/poręczenie.

W praktyce do rzeczywiście podwójnego finansowania może dochodzić tylko i wyłącznie w sytuacji, gdy realizowana jest wypłata gwarancji, dopóki to nie nastąpi sytuacja taka ma charakter wyłącznie teoretyczny. W sytuacji wypłaty gwarancji (gdy na przykład

¹¹⁶ Przy oprocentowaniu kredytu na poziomie 6% rocznie i maksymalnej kwocie premii technologicznej, czyli 6 milionach złotych.

¹¹⁷ Zob. European Structural and Investment Funds, 'Guidance for Member States and Programme Authorities. CPR_37_7_8_9 Combination of support from a financial instruments with other support', European Commission, EGESIF_15_0012-02, 10/08/2015

¹¹⁸ „Ekspertyza na temat dopuszczalności łączenia Instrumentów finansowych Programów Ramowych Unii Europejskiej (COSME i Horyzont 2020) z instrumentami zwrotnymi, bezzwrotnymi i mieszаныmi programów polityki spójności (PO, RPO) 2014-2020 oraz wybranych programów krajowych”, PAG Uniconsult na zlecenie Związku Banków Polskich, luty 2016.

kredyt był przeznaczony na finansowanie wkładu własnego do projektu) dany wydatek kwalifikowalny może natomiast być sfinansowany dwukrotnie – raz w momencie jego poniesienia, drugi zaś w momencie wypłaty gwarancji pokrywającej część niespłaconego kredytu.

Biorąc jednak pod uwagę, że takiej sytuacji nie można wykluczyć, osoby korzystające z Gwarancji BiznesMax nie mogą skorzystać z niej w celu zabezpieczenia kredytu na wkład własny lub też kredytu na prefinansowanie projektu ze środków europejskich.

Problem ten ma zresztą szerszy charakter – mianowicie przedsiębiorcy pragnący skorzystać z gwarancji lub poręczenia w celu zabezpieczenia kredytu prefinansującego realizację projektu, bądź też kredytu na wkład własny, nie mogą skorzystać ani z gwarancji BiznesMax (Pdz. 3.2.3 PO IR), ani z gwarancji COSME, ani także z oferty funduszy poręczeniowych, o ile poręczenie miało być udzielone w ramach projektu realizowanego ze wsparciem środków europejskich okresu 2014-2020 (na szczęście takich funduszy nie ma bardzo wiele). W zasadzie jedynym programem dostępnym dla takich kredytów z poziomu centralnego pozostaje gwarancja de minimis, jako że jest ona oferowana ze środków krajowych, a nie europejskich. Także w tym przypadku jednak istnieją pewne ograniczenia – chodzi o to aby skorzystanie z pomocy de minimis w odniesieniu do tych samych wydatków kwalifikowalnych nie prowadziło do przekroczenia maksymalnej dopuszczalnej intensywności wsparcia w ramach regionalnej pomocy inwestycyjnej. Można natomiast, kredytem gwarantowanym w ramach FG PO IR, finansować koszty niekwalifikowalne w ramach pomocy bezzwrotnej ze środków europejskich. W rzeczywistości zresztą, jak już wspominaliśmy, takie sytuacje mają miejsce.

Ta kwestia jest bardzo istotna z punktu widzenia atrakcyjności i liczby potencjalnych aplikujących do poddziałania 3.2.3 PO IR – jak wskazywali zarówno przedstawiciele BGK, jak i banków kredytujących, bardzo duża liczba zapytań, jeżeli chodzi o możliwość skorzystania z FG PO IR dotyczy właśnie podmiotów pragnących realizować projekty finansowane ze środków europejskich.

Czasowy aspekt realizowanych konkursów

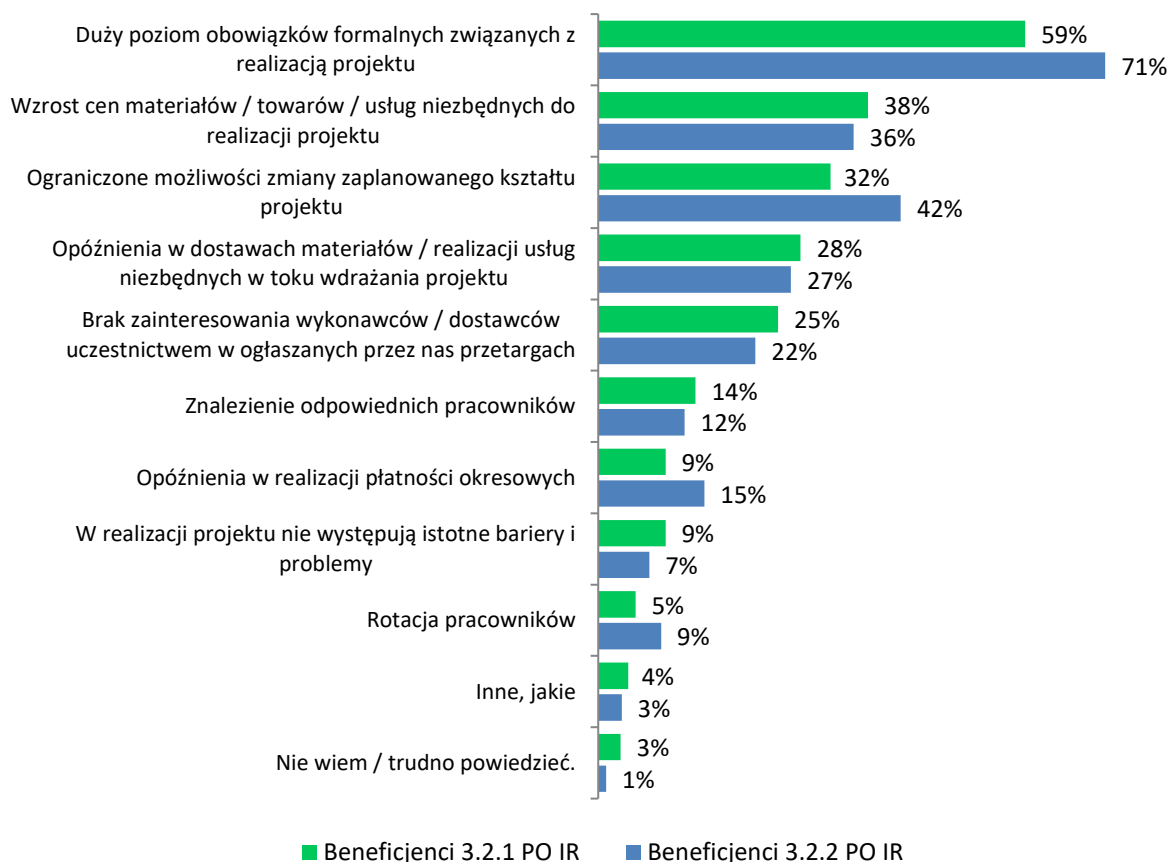
Wielu badanych zwracało też uwagę na problemy związane z harmonogramami ogłaszania konkursów oraz czasem trwania oceny. Dość powszechnie wiadomo, że od dłuższego już czasu odpowiednie instytucje, odpowiedzialne za nadzór nad wdrażaniem programów finansowanych ze środków europejskich oraz za organizację konkursów poświęcają tej kwestii dużo zainteresowania i próbują doskonalić odpowiednie procedury. Tym niemniej, zdaniem niektórych przedsiębiorców cały proces trwa nadal zbyt długo, co na bardzo konkurencyjnym rynku jest znaczącym problemem. Warto przy tym mieć świadomość, że w przypadku części projektów kluczowe jest rozpoczęcie projektów o określonej porze roku, tak z powodu sezonu budowlanego, jak i sezonowości sprzedaży niektórych produktów lub usług.

Inne kwestie

Badanie zwracało uwagę także na inne problemy i bariery, tak związane z aplikowaniem do któregoś z poddziałań w ramach działania 3.2, jak i samym wdrażaniem projektów. Między innymi zwracano uwagę na następujące kwestie:

- Celowe byłoby zwiększenie liczby szkoleń i spotkań informacyjnych, tak dla wnioskodawców, jak i beneficjentów, te którego były dotąd organizowane były bardzo pozytywnie oceniane.
- Zdaniem części badanych, zawarta w brzmieniu jednego z kryteriów oceny wraz z komentarzami do niego, definicja pojęcia „technologii” w ramach poddziałania 3.2.2 jest ciągle niewystarczająco jednoznaczna i precyzyjna, co może budzić pewne wątpliwości w ramach procesu oceny wniosków.
- Pojawiały się też obawy przed ujawnieniem swoich pomysłów/kierunków rozwoju na etapie panelu ekspertów (brak zaufania, co do zachowywania przez nich poufności) i – znacznie częściej – obawy o analizę przez konkurencję postępowań ogłaszanych w tzw. bazie konkurencyjności (pozwalających na odgadnięcie przez kompetentną osobę dalszych planów rozwojowych firmy). Ten problem ma zresztą charakter systemowy i dotyczy także wielu innych działań finansowanych ze środków europejskich, swoją drogą także niektórzy beneficjenci przyznawali, że także dla nich postępowania ogłaszane w bazie konkurencyjności były dobrym źródłem informacji o planowanych działaniach ich konkurencji.
- Wątpliwości budzi też realizacja całości komunikacji z wnioskodawcą drogą mailową, za pomocą systemu SL, bez konieczności potwierdzenia odbioru, co niekiedy może skutkować „zagubieniem” ważnego maila i odrzuceniem wnioskodawcy (na przykład wskutek potraktowania maila jako tzw. *spam*).

O kwestię barier w aplikowaniu i wdrażaniu pytaliśmy także w badaniach ilościowych – na kolejnej stronie prezentujemy wyniki w podziale na oba kluczowe poddziałania.

Wykres 23. Podstawowe bariery w realizacji poddziałania 3.2.1 i poddziałania 3.2.2

Źródło: Badanie CAWI, beneficjenci w poddziałaniu 3.2.1 i 3.2.2, n=279.

Jak widać, jako kluczową i w pewnym sensie „odwieczną” barierę / problem wskazywano znaczny poziom obowiązków formalnych, związanych z realizacją projektu (59%-71% badanych). Na drugim miejscu podkreślano ograniczone możliwości zmiany zaplanowanego kształtu projektu (32-42% badanych). Oczywiście ten problem jest do pewnego stopnia nierozwiązywalny, gdyż ocenie podlegał określony kształt projektu, a ewentualne radykalne zmiany stawiałyby pod znakiem zapytania sensowność procesu oceny.

Kolejne dwie bariery mają związek z realizacją projektu w okresie koniunktury gospodarczej, chodzi zatem o wzrost cen towarów i usług (wskazywało na to 36%-38% badanych) oraz opóźnienia w dostawach towarów, czy realizacji usług niezbędnych do wdrażania projektu (27%-28% badanych). Problemy z dostępnością i rotacją pracowników były wskazywane, ale nie miały one bardzo dużego znaczenia (sygnalizowało je 5%-14% badanych). Stosunkowo ograniczona grupa beneficjentów zwracała natomiast uwagę na opóźnienia w realizacji płatności okresowych, a udział takich firm był nieco wyższy w przypadku poddziałania 3.2.2 w stosunku do poddziałania 3.2.1 (15% wobec 9%).

Wyraźna grupa beneficjentów (22%-25%) wskazywała także na problemy związane z poszukiwaniem wykonawców i dostawców w drodze odpowiednich postępowań. Nie dość, że wobec braku zainteresowania bywało, że przetargi trzeba było ogłaszać kilkakrotnie, to

często oferowane ceny znacząco przekraczały zakładany budżet. Dodatkowo, samo przygotowanie dokumentacji przetargowej było skomplikowane, a popełnienie błędów potencjalnie groźne (ze względu na korekty finansowe). W tym kontekście niektórzy badani zwracali uwagę na to, że bardzo pomocne byłoby zamieszczenie w „Bazie konkurencyjności” zalecanych wzorów dokumentów przetargowych¹¹⁹.

6.3 Rola banków w dostępie do poddziałania 3.2.2 i 3.2.3

Banki odgrywają kluczową rolę w przypadku poddziałań 3.2.2 i 3.2.3, ze względu na to, że oba te poddziałania wymagają zaciągnięcia kredytu bankowego w celu finansowania projektu, realizowanego w ramach danego poddziałania. W przypadku poddziałania 3.2.2 część kredytu jest spłacana za pomocą dotacji (premii technologicznej), z kolei w przypadku poddziałania 3.2.3 udzielony kredyt jest zabezpieczony gwarancją PO IR, dodatkowo zaś (w miarę dostępnych środków) firmy korzystające z gwarancji mogą otrzymać w formie dotacji refundację odsetek od kredytu.

Rola banków w przypadku obu poddziałań jest zatem bardzo znacząca, a w przypadku poddziałania 3.2.3 wręcz kluczowa, gdyż to właśnie bank kredytujący dokonuje oceny spełnienia przez danego przedsiębiorcę odpowiednich kryteriów formalnych, w przypadku zaś poddziałania 3.2.2 ocena ta jest dokonywana przez odpowiedzialny za wdrażanie tego poddziałania Bank Gospodarstwa Krajowego (składają również bank, tylko o dość wyspecjalizowanych zadaniach).

Jeżeli chodzi o poddziałanie 3.2.2, to warto pamiętać, że instrument kredytu technologicznego ma bardzo długą historię, został on uruchomiony jeszcze w 2006 roku i początkowo był finansowany z krajowych środków publicznych, następnie jego oferta była dostępna w ramach działania 4.3 Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka 2007-2013. Stąd też (mimo pewnych zmian w konstrukcji tego programu wsparcia, a także zasad oceny wniosków) oferta kredytu technologicznego powinna być bardzo dobrze znana zarówno przedstawicielom sektora bankowego, jak i samym przedsiębiorcom.

Instrument kredytu technologicznego jest – od wielu już lat – bardzo pozytywnie oceniany przez banki kredytujące (takie opinie były też wyrażane w trakcie zogniskowanego wywiadu grupowego z przedstawicielami banków), stąd też – jak można zakładać intensywnie promują one ten instrument. Naturalnie, sytuacja jest zróżnicowana w zależności od strategii poszczególnych banków i ich otwartości na finansowanie innowacyjnych firm, z całą pewnością jednak jest to instrument bardzo pozytywnie oceniany przez banki. Tego typu oceny były formułowane także w trakcie zogniskowanego wywiadu grupowego z udziałem przedstawicieli banków – ich zdaniem, instrument jest bardzo dobrze zaprojektowany i stanowi wzorowy przykład łączenia bezzwrotnego wsparcia publicznego ze zwrotnym finansowaniem ze środków prywatnych.

¹¹⁹ Z drugiej strony, ich bezrefleksyjne kopiowanie mogłoby także mieć bardzo niekorzystne skutki.

Banki stanowią też doskonały „kanał sprzedażowy” dla oferty poddziałania 3.2.2, dzięki temu, że realizacja projektu finansowanego w jego ramach wymaga zaciągnięcia kredytu, a pracownicy banków są wynagradzani za wyniki sprzedaży (w tym i za sprzedaż kredytów). Ma to szczególne znaczenie w przypadku firm mniejszych rozmiarów, nie monitorujących tak dokładnie aktualnej oferty dotacyjnej, jak większe firmy. Wiele banków ma w swojej ofercie właśnie kredyt technologiczny jako instrument do realizacji projektów w ramach poddziałania 3.2.2 PO IR i promuje go odpowiednio na swoich stronach i w ramach bezpośrednich kanałów sprzedaży.¹²⁰ Także badani przedsiębiorcy niekiedy wskazywali, że o ofercie poddziałania 3.2.2 dowiedzieli się właśnie z obsługującego ich banku. W rezultacie działania promocyjne realizowane przez BGK oraz MliR mogą być realizowane w znacznie mniejszej skali, a w przypadku BGK częściowo być ukierunkowane nie tylko na potencjalnych wnioskodawców, ale także na instytucje sektora bankowego.

Z kolei oferta poddziałania 3.2.3 jest nowością na polskim rynku, chociaż oczywiście jest i było na nim obecnych szereg programów lub instytucji oferujących poręczenia lub gwarancje kredytów, takich jak oferta lokalnych i regionalnych funduszy poręczeniowych, czy też programy gwarancji portfelowych BGK (jak na przykład program gwarancji de minimis, czy też gwarancja zabezpieczona regwarancją programu COSME). Całkowitą nowością jest też instrument dotacji dla firm korzystających z gwarancji, mających częściowo pokrywać przez określony czas koszty odsetek od kredytów.

Z wywiadów jakościowych wynika, że ostateczni odbiorcy poddziałania 3.2.3 dobrze oceniają jego ofertę, ich zdaniem odpowiednie procedury ubiegania się o kredyt przebiegały stosunkowo sprawnie, choć były czasochłonne (nie było to jednak związane korzystaniem z gwarancji, ale raczej z procedurą oceny zdolności kredytowej i ustanowieniem odpowiednich zabezpieczeń). Zwracano natomiast uwagę na następujące kwestie:

- Mimo korzystania z gwarancji BGK w ramach FG PO IR, nadal wartość żądanych pozostałych zabezpieczeń była bardzo znaczna, co zdaniem niektórych badanych można uznać za kontrowersyjne. Jeden z badanych wskazał natomiast (być może jest to szersze zjawisko), że obecność dodatkowej gwarancji nie tyle zmniejszył wartość pozostałych zabezpieczeń ile w ogóle umożliwiła udzielenie kredytu.
- Niektórzy badani nie wiedzieli, że mogą skorzystać z dopłaty do odsetek, warto zatem propagować ten instrument. Z kolei jeden respondent wskazywał, że sposób wyliczenia przez bank kredytujący wielkości dopłaty jest problematyczny dla samego banku, warto zatem być może w tej sferze wzmocnić działania edukacyjne i informacyjne.

¹²⁰ Przykładowo (1) Bank PKO BP:

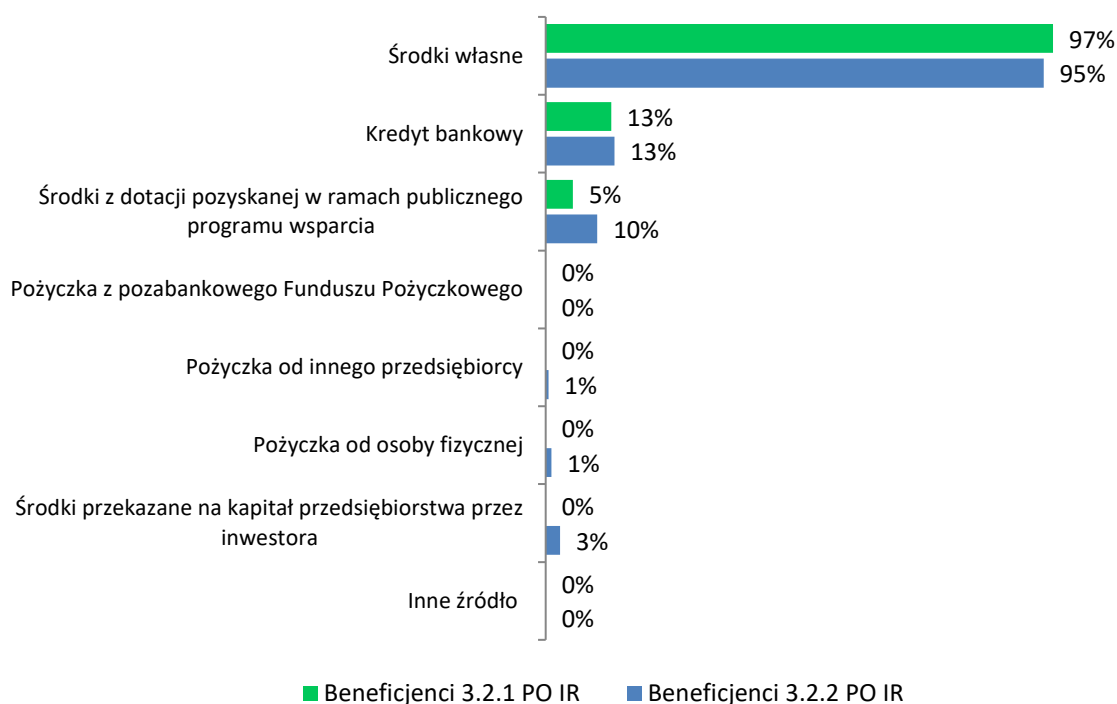
<https://www.pkobp.pl/firmy/kredyty/program-europejski/kredyt-technologiczny/>

(2) Santander Bank (<https://santander.pl/przedsiębiorstwa-i-korporacje/finansowanie-dzialalnosci/kredyt-technologiczny/kredyt-technologiczny.html>), czy też bank (3) ING Bank Śląski <https://www.ing.pl/przedsiębiorstwa-i-jst/finansowanie/kredyty-na-inwestycje>

- Część badanych realizuje projekty w ramach poddziałania 3.2.2, a gwarancja dotyczy kredytu na finansowanie kosztów niekwalifikowalnych. Ich zdaniem znacznie korzystniej byłoby gdyby gwarancja mogła dotyczyć także kredytu technologicznego (jest to niestety niemożliwe z powodu odpowiednich regulacji, dotyczących zakazu tzw. podwójnego finansowania).

W badaniu ilościowym zapytano także, z jakich źródeł beneficjenci finansowali prace B+R, których wdrożenie stanowiło przedmiot projektu.

Wykres 24. Źródła finansowania prac B+R



Źródło: Badanie CAWI, beneficjenci w poddziałaniu 3.2.1 i 3.2.2, n=279 (możliwe było wskazanie do 3 odpowiedzi, dlatego wyniki nie sumują się do 100%).

Jak widać, gros badanych finansowało prace badawczo-rozwojowe, będące podstawą do opracowania produktu lub technologii, będącej przedmiotem wdrażania, ze środków własnych (94-96%), jednakże na drugim miejscu badani wskazywali kredyt bankowy (odpowiednio 13 lub 15% odpowiadających).

7 Efekty działania 3.2 PO IR i ich wpływ na osiągnięcie celów PO IR

Celem głównym PO IR jest wzrost innowacyjności polskiej gospodarki, a ma się on głównie wyrażać zwiększeniem nakładów na B+R ponoszonych przez przedsiębiorstwa¹²¹. Jednocześnie zwraca się uwagę na to, że „założeniem POIR jest wsparcie realizacji całego procesu powstawania innowacji: od fazy tworzenia się pomysłu, poprzez etap prac B+R, w tym przygotowanie prototypu, aż po komercjalizację wyników prac B+R”¹²².

Biorąc pod uwagę to, że działanie 3.2 koncentruje się na wdrażaniu wyników prac B+R nie wpływa ono bezpośrednio na wzrost nakładów na prace badawczo-rozwojowe, z całą pewnością natomiast ma wpływ pośredni, dzięki następującym czynnikom:

- W ramach całego działania duży nacisk jest położony na innowacyjność produktów mających być oferowanych w wyniku realizowanych projektów, siłą rzeczy przyczynia się ono zatem do wzrostu innowacyjności polskiej gospodarki.
- Działanie 3.2 jest schematem wsparcia w ramach którego mogą realizować projekty firmy, które wdrażają wyniki prace B+R. W rezultacie, dzięki obecności na rynku takiej oferty, firmy mają większą motywację do prowadzenia prac badawczo-rozwojowych, mając świadomość, że będzie możliwość ubiegania się o finansowanie bezzwrotne na wdrażanie ich rezultatów (poza tym jest dostępne wsparcie na same prace badawczo-rozwojowe, na przykład w ramach I Osi Priorytetowej PO IR).
- Firmy udanie wdrażające wyniki prac badawczo-rozwojowych wytwarzają „ssanie” na tego typu prace, realizowane zarówno wewnętrznie, jak i zewnętrznie. Ich sukces może być ważnym sygnałem dla konkurencji, że warto – co do zasady – podążać tą samą ścieżką.
- Analogicznie, dzięki ofercie działania 3.2 (a w szczególności poddziałań 3.2.2 i 3.2.3, w ramach których banki odgrywają znaczącą rolę jako dostawcy finansowania zwrotnego) sektor bankowy w coraz większym stopniu powinien być zaznajomiony ze specyfiką projektów, powiązanych z prowadzeniem prac badawczo-rozwojowych i odpowiednio modyfikować swoją ofertę i procedury oceny wniosków kredytowych.

Jeżeli chodzi o efekty działania 3.2 PO IR i ich wpływ na osiągnięcie celów PO IR, to na obecnym etapie głównym źródłem informacji powinny być zakładane i osiągnięte wartości wskaźników rezultatu (a także wybrane wskaźniki produktu).

Poniżej prezentujemy wskaźniki rezultatu bezpośredniego (i wybrane wskaźniki produktu), wynikające z zawartych umów o dofinansowanie oraz już obecnie osiągnięte w ramach poddziałań 3.2.1 i 3.2.2.

¹²¹ PO IR, op. cit.

¹²² Ibidem.

Tabela 22. Wybrane wskaźniki rezultatu zakładane i osiągnięte w ramach poddziałania 3.2.1 i 3.2.2 PO IR

Nazwa wskaźnika	Kategoria regionu	Szacowana wartość w PO IR	Wartość zakładana w podpisanych umowach	Stosunek wartości zakładanej do szacowanej w PO IR	Wartość osiągnięta do połowy listopada 2018	Stosunek wartości osiągniętej do zakładanej w podpisanych umowach
Wskaźniki produktu						
Poddziałanie 3.2.1						
Liczba przedsiębiorstw objętych wsparciem w celu wprowadzenia produktów nowych dla rynku (CI 28)	Lepiej rozwinięty	28	21	75%	11	52,4%
	Słabiej rozwinięty	291	109	37,5%	66	60,5%
Poddziałanie 3.2.2						
Liczba przedsiębiorstw objętych wsparciem w celu wprowadzenia produktów nowych dla rynku (CI 28)	Lepiej rozwinięty	34	28	82,3%	21	75%
	Słabiej rozwinięty	351	360	102,6%	268	74,4%
Wskaźniki rezultatu bezpośredniego						
Poddziałanie 3.2.1						
Liczba wdrożonych wyników prac B+R (szt.)	Lepiej rozwinięty	28	25	89,3%	4	16%
	Słabiej rozwinięty	291	254	87,3%	31	12,2%
Liczba wprowadzonych innowacji (szt.)	Lepiej rozwinięty	28	49	175%	9	18,4%
	Słabiej rozwinięty	291	497	170,8%	63	12,7%
Wzrost zatrudnienia we wspieranych przedsiębiorstwach (EPC)*	Lepiej rozwinięty	36	101	280,5%	3	3,0%
	Słabiej rozwinięty	378	1814	479,9%	127	7,0%
Przychody ze sprzedaży nowych lub udoskonalonych produktów	Lepiej rozwinięty	331 851 852	238 303 405	170,1%	6 309 833	1,9%
	Słabiej rozwinięty	1 764 909 747	3 002 563 891	170,1%	14 085 274	0,8%

Nazwa wskaźnika	Kategoria regionu	Szacowana wartość w PO IR	Wartość zakładana w podpisanych umowach	Stosunek wartości zakładanej do szacowanej w PO IR	Wartość osiągnięta do połowy listopada 2018	Stosunek wartości osiągniętej do zakładanej w podpisanych umowach
(zł)**						
Poddziałanie 3.2.2						
Liczba wdrożonych wyników prac B+R (szt.)	Lepiej rozwinięty	34	27	79,4%	9	26,5%
	Słabiej rozwinięty	349	361	103,4%	127	35,2%
Liczba wprowadzonych innowacji (szt.)	Lepiej rozwinięty	34	29	85,3%	10	34,4%
	Słabiej rozwinięty	349	439	127,2%	154	35,1%
Wzrost zatrudnienia we wspieranych przedsiębiorstwach (EPC)*	Lepiej rozwinięty	75	130	173,3%	33	25,4%
	Słabiej rozwinięty	772	1725	223,4%	347	20,1%
Przychody ze sprzedaży nowych lub udoskonalonych produktów (zł)**	Lepiej rozwinięty	5 000 000	172 557 757	3451,2%	0	0,0%
	Słabiej rozwinięty	48 000 000	2 017 218 875	4202,6%	25 879 993	1,28%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju. Dane na 21 listopada 2018.

* Wskaźnik powinien zostać osiągnięty w okresie do 12 miesięcy po zakończeniu projektu

** Wskaźnik powinien zostać osiągnięty do końca roku następującego po roku zakończenia projektu

Jak widać, w przypadku większości wskaźników rezultatu bezpośredniego, wartości wskaźników, wynikające z podpisanych umów zbliżają się do wartości szacowanych lub nawet je przekraczają. Pod tym względem nie ma znaczących różnic pomiędzy oboma analizowanymi podziałaniami, z wyjątkiem wskaźnika dotyczącego przychodów ze sprzedaży nowych lub udoskonalonych produktów dla poddziałania 3.2.2 w ramach którego prognozowane wartości są około 40-krotnie wyższe od wartości szacowanych dla PO IR, wynika to jednak zapewne ze zbyt niskich szacunków.

Z kolei prognozowane wartości wskaźników dla projektów realizowanych w regionach lepiej i słabiej rozwiniętych są (w stosunku do prognozowanych) w miarę zbliżone, przy czym nieco wyższe dla regionów słabiej rozwiniętych (szczególnie w ramach poddziałania 3.2.2).

Jeżeli chodzi o wartości osiągnięte w stosunku do wartości zakładanych w podpisanych umowach, to są one jeszcze stosunkowo na niskim poziomie, co jest związane z tym, że szereg projektów znajduje się jeszcze w trakcie realizacji, a ponadto dla części wskaźników ich osiągnięcie jest nieco odsunięte w czasie. Korzystniej wygląda realizacja wskaźników dla poddziałania 3.2.2, co może się wiązać z tym, że w jego ramach są realizowane mniejsze i relatywnie krótsze projekty.

W przypadku kluczowego wskaźnika produktu, czyli liczby przedsiębiorstw objętych wsparciem w celu wprowadzenia produktów nowych dla rynku, sytuacja wygląda bardzo dobrze dla poddziałania 3.2.2, gdzie wartości wynikające z podpisanych umów zbliżają się do szacowanej realizacji w ramach PO IR. W przypadku z kolei poddziałania 3.2.1 wskaźnik ten w porównaniu do szacowanej realizacji wynosi 52% (regiony lepiej rozwinięte) i 60% (regiony słabiej rozwinięte), co oczywiście jest poziomem nieco niepokojącym i co jest wynikiem nieco zbyt niskiego poziomu kontraktacji dla tego poddziałania, o czym pisaliśmy już wcześniej.

Z kolei w przypadku poddziałania 3.2.3 obecnie w żadnym z objętych gwarancją projektów nie można zaobserwować wyników dotyczących wdrażania efektów prac badawczo-rozwojowych, gdyż wartości wskaźników rezultatu mają wartości zerowe.

8 Wnioski i rekomendacje

Poniżej przedstawiamy kluczowe wnioski i rekomendacje, wynikające z badania.

Wniosek 1

Postęp realizacyjny poddziałania 3.2.1 jest niewystarczający z punktu widzenia dostępnej w poddziałaniu alokacji. Występuje realne zagrożenie niewykorzystania przeznaczonych na ten instrument środków wsparcia.

Rekomendacja 1

Należy wprowadzić modyfikacje w parametrach wsparcia umożliwiające wzrost zaangażowania alokacji przeznaczonej na poddziałanie. Rozwiązania w tym zakresie mogą być następujące:

- Obniżenie minimalnej wielkości kwalifikowanej projektu do wysokości 3 mln zł¹²³,
- Zwiększenie limitu kosztów kwalifikowanych przeznaczonych na finansowanie robót i materiałów budowlanych (np. do 30% wartości kosztów kwalifikowanych bez limitu kwotowego)¹²⁴.

Należy wprowadzić zmiany w systemie dystrybucji wsparcia oraz układzie konkursów o wsparcie, przede wszystkim uwzględniając:

- Zmianę nazwy poddziałania na lepiej zrozumiałą i bardziej nośną promocyjnie (np. „Inwestycje rozwojowe MŚP”, „Inwestycje w innowacje”) oraz – na tej podstawie – kontynuacja zintensyfikowanych działań promocyjnych,
- Intensyfikację konkursów w poddziałaniu 3.2.1, polegającą na organizacji np. czterech dwumiesięcznych konkursów (w 2019 i 2020 r.), z przypisaniem alokacji w sposób malejący do kolejnych konkursów (np. 40%, 30%, 20%, 10%), a następnie przenoszenie pozostały kwot (niezaangażowanych w danym konkursie do konkursu kolejnego)¹²⁵.

¹²³ Rozwiązanie to będzie powodować wzrost konkurencyjności wsparcia wobec poddziałania 3.2.2, jednak – bazując na obecnych wielkościach projektów w poddziałaniu 3.2.2, będzie to dotyczyć tylko ok. 20% projektów (rejestrowany obecnie udział projektów w poddziałaniu 3.2.1 o wartości kosztów kwalifikowanych równej lub mniejszej 3 mln zł).

¹²⁴ Modyfikacja wymagająca zmiany Rozporządzenia Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 10 lipca 2015 r. w sprawie udzielania przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości pomocy finansowej w ramach Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój 2014-2020, tekst jed. Dz. U. z 2018 r., poz. 871. Podobna zmian (podniesienie limitu procentowego) w zasadach realizacji poddziałania 3.2.2 wymagałaby zmiany ustawy (art. 10 ust. 8 ustawy z dnia 30 maja 2008 r. o niektórych formach wspierania działalności innowacyjnej, tekst jednolity Dz.U. z 2018 r. poz. 141). Z uwagi na konieczność zmiany ustawy zmiany nie rekomendujemy (uznając ją jednak za dopuszczalną).

¹²⁵ Rozwiązanie to stwarzać będzie obraz możliwości szybkiego wyczerpania alokacji, co powinno zachęcać i przyspieszać proces składania wniosków.

Wniosek 2

Z uwagi na niewystarczający postęp wdrażania rejestrowany w poddziałaniu 3.2.1 oraz zagrożenie, że zalecane zmiany parametrów wsparcia (rekomendacja nr 1) okażą się niewystarczające, rozważnie realokacji części środków wsparcia z poddziałania 3.2.1 do poddziałania 3.2.2, w którym wykorzystanie alokacji jest większe, a docelowe zaangażowanie środków nie budzi szczególnych wątpliwości, co do możliwości wykorzystania alokacji.

Ponadto, dalsze modyfikacje parametrów wsparcia w poddziałaniu 3.2.1, mające na celu dostosowanie interwencji do większych wartościowo projektów.

Rekomendacja 2

- Realokacja w wysokości ok. 20% - 30% pozostałych do wykorzystania środków w poddziałaniu 3.2.1,
- Podniesienie maksymalnej wielkości dofinansowania na projekt do wysokości 30 mln zł.

Z powyższych zmian można będzie zrezygnować w przypadku, gdy modyfikacje parametrów wsparcia i sposobu jego dystrybucji, zaproponowane w rekomendacji nr 1, okażą się skuteczne (wdrożenie rekomendacji zależy od zmian wywołanych wdrożeniem rekomendacji nr 1).

Wniosek 3

Wdrażanie poddziałania 3.2.3 jest obecnie stosunkowo mało zaawansowane, co jest związane z jego późnym rozpoczęciem, a także długim okresem związanym z przygotowaniem odpowiednich procedur przez banki kredytujące. W związku z tym zaangażowanie pełnej alokacji do końca okresu kwalifikowalności może być niełatwe, choć jest to absolutnie wykonalne. W tym kontekście można rozważyć pewne zmiany w kształcie produktu gwarancyjnego, zwiększające popyt na gwarancje,

Rekomendacja 3

Należy na bieżąco monitorować wdrażanie poddziałania 3.2.3 i dynamikę udzielania gwarancji, w celu wczesnego zidentyfikowania poważnego zagrożenia zaangażowania środków finansowych. Należy też rozważyć możliwość poszerzenia wydatków finansowanych gwarantowanym kredytem, o kolejne typy wydatków obrotowych (już obecnie częściowo dopuszczone), naturalnie przy respektowaniu przepisów dotyczących pomocy publicznej.

Wniosek 4

Konstrukcja poddziałania 3.2.3 oraz fakt, że jest w nim możliwe udzielanie pomocy publicznej w różnej formie powoduje, że z punktu widzenia sektora bankowego jest ono dość pracochłonne i wymaga dużego zaangażowania personelu banków.

Rekomendacja 4

Należy kontynuować szkolenia dla banków kredytujących oraz skutecznie wyjaśniać ewentualne niejasności dotyczące dokumentacji poddziałania 3.2.3, jak się wydaje w tej sferze powstają pewne zakłócenia komunikacyjne, gdyż przykładowo część przedstawicieli banków uważa, że niektóre zmiany w tzw. planie inwestycyjnym wymagają akceptacji BGK, co zdaniem jego przedstawicieli nie jest konieczne. Z drugiej strony warto rozważyć zmniejszenie zakresu zmian wymagających akceptacji BGK i uproszczenie samego dokumentu.

Wniosek 5

Poddziałanie 3.2.3 wykazuje bardzo ograniczoną komplementarność wobec dwóch pozostałych podziałów w ramach działania 3.2, wskutek regulacji dotyczących łączenia różnych form wsparcia ze środków europejskich.

Rekomendacja 5

W kolejnym okresie programowania 2021-2027 należy lobbować na rzecz umożliwienia łączenia (być może w ograniczonym zakresie) poręczeń i gwarancji udzielanych ze środków europejskich ze wsparciem udzielanym ze środków bezzwrotnych, naturalnie przy poszanowaniu przepisów dotyczących pomocy publicznej.

Wniosek 6

Z punktu widzenia sektora bankowego (co jest kluczowe w ramach poddziałania 3.2.3, w ramach którego banki dokonują tych analiz samodzielnie) bardzo trudna jest analiza (szczególnie biorąc pod uwagę powiązania kapitałowe i osobowe) tego, czy dana firma należy do sektora MŚP, a jednocześnie nieprawidłowa kwalifikacja może prowadzić do utraty ważności gwarancji i związanych z tym problemów.

Rekomendacja 6

Należy wesprzeć banki kredytujące w dokonywaniu analizy prawidłowości statusu danej firmy, na przykład, o ile będzie to możliwe poprzez stworzenie profesjonalnego kwalifikatora MŚP, pozwalającego na jednoznaczne zakwalifikowanie danej firmy do jednej z czterech kategorii lub też przez odpowiednie wsparcie doradczo-informacyjne.

Wniosek 7

Ocena wniosków w ramach poddziałów 3.2.1 i 3.2.2 budzi pewne wątpliwości (i to także wśród beneficjentów), jeżeli chodzi o poziom kompetencji ekspertów oceniających w sferze związanej ze znajomością danej branży, aktualnych trendów rynkowych, a także wyznaczników innowacyjności produktów. Jest to także związane z tym, że projekty dotyczą wielu, często bardzo niszowych branż, a eksperci najczęściej rekrutują się z wyższych uczelni oraz instytutów badawczych. Skutki niekiedy mylnej

oceny prowadzącej do odrzucenia wniosku mogą zaś mieć bardzo niekorzystne dla wnioskodawcy skutecznie zniechęcając go do ubiegania się o jakiegokolwiek wsparcie ze środków europejskich.

Rekomendacja 7

Należy, pod kątem okresu programowania 2021-2027, podjąć prace zmierzające do wypracowania udoskonalonej formuły oceny projektów, dotyczących wdrażania wyników prac badawczo-rozwojowych, tak, aby eksperci oceniający tego typu wnioski w znacznie większym stopniu znali realia działalności danej branży, a drugiej strony, aby minimalizować ryzyko, że będą oni powiązani z firmami konkurencyjnymi dla danego wnioskodawcy.

Tabela rekomendacji

Lp.	Treść wniosku	Treść rekomendacji	Adresat rekomendacji	Sposób wdrożenia	Termin wdrożenia (kwartał)	Klasa rekomendacji	Obszar tematyczny	Program operacyjny
1.	Postęp realizacyjny poddziałania 3.2.1 jest niewystarczający z punktu widzenia dostępnej w poddziałaniu alokacji. Występuje realne zagrożenie niewykorzystania przeznaczonych na ten instrument środków wsparcia.	Modyfikacje w parametrach wsparcia umożliwiające wzrost zaangażowania alokacji przeznaczonej na poddziałanie poprzez: • obniżenie minimalnej wielkości kwalifikowanej projektu do wysokości 3 mln zł, • zwiększenie limitu kosztów kwalifikowanych przeznaczonych na finansowanie robót i materiałów budowlanych (np. do 30% wartości kosztów kwalifikowanych bez limitu kwotowego). Dodatkowo, zmiany w systemie dystrybucji wsparcia oraz układzie konkursów o wsparcie, przede wszystkim uwzględniające: • zmianę nazwy poddziałania na lepiej zrozumiałą i bardziej nośną promocyjnie	Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości	Zmiany w dokumentacji programowej (regulaminy konkursów i dokumenty towarzyszące, oraz zmian w Rozporządzeniu MII ¹²⁶)	I-II kwartał 2019	Programowa operacyjna	System realizacji polityki spójności	Program Operacyjny Inteligentny Rozwój

¹²⁶ Rozporządzenia Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 10 lipca 2015 r. w sprawie udzielania przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości pomocy finansowej w ramach Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój 2014-2020, tekst jed. Dz. U. z 2018 r., poz. 871.

Lp.	Treść wniosku	Treść rekomendacji	Adresat rekomendacji	Sposób wdrożenia	Termin wdrożenia (kwartał)	Klasa rekomendacji	Obszar tematyczny	Program operacyjny
		(np. „Inwestycje rozwojowe MŚP”, „Inwestycje w innowacje”) oraz – na tej podstawie – kontynuacja zintensyfikowanych działań promocyjnych, intensyfikację konkursów w poddziałaniu 3.2.1, polegającą na organizacji np. czterech dwumiesięcznych konkursów (w 2019 i 2020 r.), z przypisaniem alokacji w sposób malejący do kolejnych konkursów (np. 40%, 30%, 20%, 10%), a następnie przenoszenie pozostały kwot (niezaangażowanych w danym konkursie do konkursu kolejnego).						
2.	Z uwagi na niewystarczający postęp wdrażania rejestrowany w poddziałaniu 3.2.1 oraz zagrożenie, że (zalecane zmiany parametrów – rekomendacja nr 1) zmiany parametrów wsparcia będą niewystarczające, rozważenie realokacji części środków wsparcia z poddziałania 3.2.1	Realokacja w wysokości ok. 20% - 30% pozostałych do wykorzystania środków w poddziałaniu 3.2.1. Dodatkowo (dalsze modyfikacje w parametrach wsparcia) zwiększenie skali wspieranych projektów – podniesienie maksymalnej wielkości dofinansowania do kwoty 30 mln zł.	Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju	Zmiany w dokumentacji dotyczącej alokacji na wsparcie w ramach PO IR (odpowiednio, a więc z uwzględnieniem rezultatów zmian, o których mowa w rekomendacji nr 1 – jeżeli zmiany te okażą się skuteczne z niniejszej rekomendacji można	III kwartał 2019; (najpóźniej IV kw. 2019)	Programowa operacyjna	System realizacji polityki spójności	Program Operacyjny Inteligentny Rozwój

Lp.	Treść wniosku	Treść rekomendacji	Adresat rekomendacji	Sposób wdrożenia	Termin wdrożenia (kwartał)	Klasa rekomendacji	Obszar tematyczny	Program operacyjny
	do poddziałania 3.2.2.			będzie zrezygnować). Zależnie od sytuacji (j.w.) wprowadzenie zmiany w dokumentacji konkursowej (i dokumentach towarzyszących), dotyczącej podniesienia maksymalnej kwoty wsparcia do 30 mln zł.				
3.	Wdrażanie poddziałania 3.2.3 jest obecnie stosunkowo mało zaawansowane, co jest związane z jego późnym rozpoczęciem, a także długim okresem związanym z przygotowaniem odpowiednich procedur przez banki kredytujące. W związku z tym zaangażowanie pełnej alokacji do końca okresu kwalifikowalności może być niełatwe, choć jest to absolutnie wykonalne.	Należy na bieżąco monitorować wdrażanie poddziałania 3.2.3 i dynamikę udzielania gwarancji, w celu wczesnego zidentyfikowania poważnego zagrożenia zaangażowania środków finansowych. Należy też rozważyć możliwość poszerzenia wydatków finansowanych gwarantowanym kredytem, o kolejne typy wydatków obrotowych (już obecnie częściowo dopuszczane), naturalnie przy respektowaniu przepisów dotyczących pomocy publicznej.	Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju, Bank Gospodarstwa Krajowego	Śledzenie dynamiki wdrażania poddziałania 3.2.3 i okresowa (np. raz na 2 miesiące) organizacja spotkań z przedstawicielami BGK. Przeanalizowanie celowości i możliwości poszerzenia wydatków finansowanych gwarantowanym kredytem o kolejne typy wydatków obrotowych.	I kwartał 2020	Programowa operacyjna	System realizacji polityki spójności	Program Operacyjny Inteligentny Rozwój
4.	Konstrukcja poddziałania 3.2.3 oraz fakt, że jest w nim możliwe udzielanie pomocy	Należy kontynuować szkolenia dla banków kredytujących oraz skutecznie wyjaśniać	Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju, Bank	Kontynuacja działań szkoleniowych wobec przedstawicieli banków	II kwartał 2019	Programowa operacyjna	Innowacyjność oraz badania i rozwój	Program Operacyjny Inteligentny

Lp.	Treść wniosku	Treść rekomendacji	Adresat rekomendacji	Sposób wdrożenia	Termin wdrożenia (kwartał)	Klasa rekomendacji	Obszar tematyczny	Program operacyjny
	publicznej w różnej formie powoduje, że z punktu widzenia sektora bankowego jest ono bardzo pracochłonne i wymaga dużego zaangażowania personelu banków.	ewentualne niejasności dotyczące dokumentacji poddziałania 3.2.3, jak się wydaje w tej sferze powstają pewne zakłócenia komunikacyjne, gdyż przykładowo część przedstawicieli banków uważa, że niektóre zmiany w tzw. planie inwestycyjnym wymagają akceptacji BGK, co zdaniem jego przedstawicieli nie jest konieczne. Z drugiej strony warto rozważyć zmniejszenie zakresu zmian wymagających akceptacji BGK i uproszczenie samego dokumentu.	Gospodarstwa Krajowego	(w szczególności oddziałów „w terenie”), doskonalenie wzajemnej komunikacji, uproszczenie planu inwestycyjnego i ograniczenie zakresu sytuacji w których wymagane jest ich uzgodnienie z BGK.				Rozwój
5.	Poddziałanie 3.2.3 wykazuje bardzo ograniczoną komplementarność wobec dwóch pozostałych podziałów w ramach działania 3.2, wskutek regulacji dotyczących łączenia różnych form wsparcia ze środków europejskich.	W kolejnym okresie programowania 2021-2027 należy lobbować na rzecz umożliwienia łączenia (być może w ograniczonym zakresie) poręczeń i gwarancji udzielanych ze środków europejskich ze wsparciem udzielanym ze środków bezzwrotnych, naturalnie przy poszanowaniu przepisów dotyczących pomocy publicznej.	Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju	Aktywny udział przedstawicieli Rządu RP przy projektowaniu wytycznych, dotyczących zasad łączenia różnych form wsparcia ze środków europejskich i lobbowanie na rzecz możliwości łączenia instrumentów gwarancyjnych / poręczeniowych z innymi formami wsparcia.	III kwartał 2019	Horyzontalna	System realizacji polityki spójności	Program Operacyjny Inteligentny Rozwój

Lp.	Treść wniosku	Treść rekomendacji	Adresat rekomendacji	Sposób wdrożenia	Termin wdrożenia (kwartał)	Klasa rekomendacji	Obszar tematyczny	Program operacyjny
6.	Z punktu widzenia sektora bankowego (co jest kluczowe w ramach poddziałania 3.2.3, w ramach którego banki dokonują tych analiz samodzielnie) bardzo trudna jest analiza (szczególnie biorąc pod uwagę powiązania kapitałowe i osobowe) tego, czy dana firma należy do sektora MŚP, a jednocześnie nieprawidłowa kwalifikacja może prowadzić do utraty ważności gwarancji i związanych z tym problemów.	Należy wesprzeć banki kredytujące w dokonywaniu analizy prawidłowości statusu danej firmy, na przykład, o ile będzie to możliwe poprzez stworzenie profesjonalnego kwalifikatora MŚP, pozwalający na jednoznaczne zakwalifikowanie danej firmy do jednej z czterech kategorii lub też przez odpowiednie wsparcie doradczo-informacyjne.	Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju	Zlecenie stworzenia profesjonalnego i jednoznacznego kwalifikatora MŚP do wykorzystania przez banki oraz inne zainteresowane podmioty, bądź też zapewnienie bankom odpowiedniego wsparcia doradczego w analizie kwalifikowalności ostatecznych odbiorców.	I kwartał 2020	Programowa strategiczna	System realizacji polityki spójności	Program Operacyjny Inteligentny Rozwój
7.	Ocena wniosków w ramach poddziałów 3.2.1 i 3.2.2 budzi pewne wątpliwości (i to także wśród beneficjentów), jeżeli chodzi poziom kompetencji ekspertów oceniających w sferze związanej ze znajomością danej branży, aktualnych trendów rynkowych, a także wyznaczników innowacyjności produktów. Jest to także związane z tym, że projekty dotyczą wielu,	Należy, pod kątem okresu programowania 2021-2027, podjąć prace zmierzające do wypracowania udoskonalonej formuły oceny projektów, dotyczących wdrażania wyników prac badawczo-rozwojowych, tak, aby eksperci oceniający tego typu wnioski w znacznie większym stopniu znali realia działalności danej branży, a drugiej strony, aby minimalizować ryzyko, że będą oni powiązani z firmami	Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju	Stworzenie grupy roboczej, grupującej przedstawicieli innowacyjnych firm, administracji publicznej oraz sektora B+R, która na bazie dotychczasowych doświadczeń podjęłaby próbę wypracowania udoskonalonych sposobów oceny wniosków, minimalizujących ryzyko	I kwartał 2021	Programowa strategiczna	System realizacji polityki spójności	Program Operacyjny Inteligentny Rozwój

Lp.	Treść wniosku	Treść rekomendacji	Adresat rekomendacji	Sposób wdrożenia	Termin wdrożenia (kwartał)	Klasa rekomendacji	Obszar tematyczny	Program operacyjny
	często bardzo niszowych branży, a eksperci najczęściej rekrutują się z wyższych uczelni oraz instytutów badawczych. Skutki niekiedy mylnej oceny prowadzącej do odrzucenia wniosku mogą zaś mieć bardzo niekorzystne dla wnioskodawcy skutecznie zniechęcając go do ubiegania się o jakiegokolwiek wsparcie ze środków europejskich.	konkurencyjnymi dla danego wnioskodawcy.		niewystarczających kompetencji ekspertów, a także ich powiązania z konkurencyjnymi firmami.				

Spis tabel, schematów, ramek i wykresów

Tabele

Tabela 1.	Techniki badawcze w ewaluacji działania 3.2 PO IR	15
Tabela 2.	Wsparcie w ramach poddziałania 3.2.1.....	20
Tabela 3.	Wsparcie w ramach poddziałania 3.2.2.....	23
Tabela 4.	Wsparcie w ramach poddziałania 3.2.3.....	25
Tabela 5.	Porównanie oferty w ramach gwarancji FP PO IR oraz dwóch pozostałych kluczowych programów gwarancji portfelowych BGK.....	27
Tabela 6.	Konkursy o wsparcie w poddziałaniu 3.2.1	31
Tabela 7.	Wykorzystanie alokacji w poddziałaniu 3.2.1.....	34
Tabela 8.	Postęp realizacji poddziałania 3.2.1	34
Tabela 9.	Warunki wsparcia na podstawie regulaminów konkursów w poddziałaniu 3.2.1 PO IR; zmiany – zaznaczone czerwoną czcionką (kolor obrazuje zmianę w stosunku do wersji prezentowanej wcześniej)	37
Tabela 10.	Konkursy o wsparcie w poddziałaniu 3.2.2	40
Tabela 11.	Wykorzystanie alokacji w poddziałaniu 3.2.2.....	41
Tabela 12.	Postęp realizacji poddziałania 3.2.2	41
Tabela 13.	Warunki wsparcia na podstawie regulaminów konkursów w poddziałaniu 3.2.2 PO IR; zmiany – zaznaczone czerwoną czcionką (kolor obrazuje zmianę w stosunku do wersji prezentowanej wcześniej)	44
Tabela 14.	Gwarancje w ramach FG PO IR w podziale na kategorie wielkościowe firm.....	48
Tabela 15.	Kryteria oceny projektów w konkursach w poddziałaniu 3.2.1; zmiany – zaznaczone czerwoną czcionką (kolor obrazuje zmianę w stosunku do wersji prezentowanej wcześniej)	54
Tabela 16.	Kryteria oceny projektów w konkursach w poddziałaniu 3.2.2 PO IR; zmiany – zaznaczone czerwoną czcionką (kolor obrazuje zmianę w stosunku do wersji prezentowanej wcześniej)	55
Tabela 17.	Kryteria podmiotowe, uprawniające do korzystania z gwarancji w ramach FG PO IR	66
Tabela 18.	Wnioskodawcy w poddziałaniu 3.2.1 i 3.2.2 według skuteczności aplikowania	72
Tabela 19.	Działania wspierające wdrażanie wyników prac B+R w ramach regionalnych programów operacyjnych	75
Tabela 20.	Parametry finansowe realizowanych projektów – poddziałanie 3.2.1 i 3.2.2	82
Tabela 21.	Dziedziny działalności gospodarczej, których dotyczą realizowane projekty – poddziałanie 3.2.1 i 3.2.2	83
Tabela 22.	Wybrane wskaźniki rezultatu zakładane i osiągnięte w ramach poddziałania 3.2.1 i 3.2.2 PO IR ...	108

Schematy

Schemat 1.	Zarys logiki interwencji działania 3.2	19
Schemat 2.	Zarys logiki interwencji poddziałania 3.2.1 <i>Badania na rynek</i>	20
Schemat 3.	Zarys logiki interwencji poddziałania 3.2.2 <i>Kredyt na innowacje technologiczne</i>	22
Schemat 4.	Zarys logiki interwencji poddziałania 3.2.3 <i>Fundusz Gwarancyjny PO IR</i>	24

Ramki

Ramka 1.		29
Ramka 2.		88
Ramka 3.		94

Wykresy

Wykres 1. Jak Państwo oceniają możliwość składania uzupełnień / dodatkowych wyjaśnień na etapie oceny projektu przed posiedzeniem panelu ekspertów?.....	46
Wykres 2. Czy w Państwa opinii wezwanie do uzupełnienia wniosku o dofinansowanie na etapie oceny było sformułowane w sposób jasny i zrozumiały?	47
Wykres 3. Czy możliwość uzupełnień wniosku o dofinansowanie przed posiedzeniem panelu ekspertów była:.....	47
Wykres 4. Spełnianie kryteriów merytorycznych we wnioskach o dofinansowanie składanych w konkursach w ramach poddziałania 3.2.1*	57
Wykres 5. Łączna liczba „utraconych” punktów fakultatywnych w poszczególnych kryteriach (we wnioskach złożonych do poddziałania 3.2.1)*	58
Wykres 6. Średnia liczba „utraconych” punktów fakultatywnych - w przeliczeniu na 1 wniosek tracący takie punkty (we wnioskach złożonych do poddziałania 3.2.1)*	58
Wykres 7. Spełnianie kryteriów merytorycznych we wnioskach o dofinansowanie składanych w konkursach w ramach poddziałania 3.2.2*	59
Wykres 8. Łączna liczba „utraconych” punktów fakultatywnych w poszczególnych kryteriach (we wnioskach złożonych do poddziałania 3.2.2)*	61
Wykres 9. Średnia liczba „utraconych” punktów fakultatywnych – w przeliczeniu na 1 wniosek tracący takie punkty (we wnioskach złożonych do poddziałania 3.2.2)*	61
Wykres 10. Opinie na temat elementów oceny w ramach poddziałania 3.2.1 – beneficjenci	63
Wykres 11. Opinie na temat elementów oceny w ramach poddziałania 3.2.2 – beneficjenci	63
Wykres 12. Przedsiębiorstwa aplikujące do poddziałania 3.2.1 i poddziałania 3.2.2	71
Wykres 13. Jakie były źródła pochodzenia innowacyjnego rozwiązania / technologii, stanowiącego przedmiot Państwa wniosku o wsparcie w ramach programu „Badania na rynek” / „Kredytu na innowacje technologiczne”?	84
Wykres 14. Jaka była geneza prac badawczo-rozwojowych, których wyniki stały się podstawą innowacyjnego rozwiązania / technologii, stanowiącego przedmiot Państwa wniosku o wsparcie w ramach programu „Badania na rynek”?	85
Wykres 15. Jaka była geneza pozyskania lub wypracowania przez Państwa przedsiębiorstwo innowacyjnego rozwiązania / technologii, która stała się podstawą złożonego wniosku na jej wdrożenie w ramach „Kredytu na innowacje technologiczne”?	85
Wykres 16. Jak można scharakteryzować innowacyjność przedsięwzięcia, którego wdrożenie stanowiło przedmiot wniosku o wsparcie w ramach programu „Badania na rynek” / „Kredyt na innowacje technologiczne”?	87
Wykres 17. Jak Państwo ocenicie, czy uzyskane wsparcie w ramach programu „Badania na rynek” / „Kredyt na innowacje technologiczne” przyczyni się do istotnego wzrostu konkurencyjności Państwa przedsiębiorstwa?	87
Wykres 18. Czy w wyniku wdrożenia przedsięwzięcia, na które pozyskaliście Państwo wsparcie w ramach programu „Badania na rynek” / „Kredyt na innowacje technologiczne” będziecie Państwo mogli efektywnie konkurować:	88
Wykres 19. Które z poniższych efektów, wynikających z wykorzystania pozyskanego wsparcia w ramach programu „Badania na rynek” / „Kredyt na innowacje technologiczne” uznajecie Państwo za najważniejsze z punktu widzenia Państwa przedsiębiorstwa?.....	90
Wykres 20. Jak Państwo oceniają, w jakim stopniu wsparcie w ramach programu „Badania na rynek” / „Kredytu na innowacje technologiczne” odpowiada na potrzeby Państwa przedsiębiorstwa związane z wdrożeniem innowacyjnego przedsięwzięcia, które było przedmiotem wniosku o wsparcie?.....	91
Wykres 21. Jak Państwo oceniają, w jakim stopniu wsparcie w ramach programu „Badania na rynek” / „Kredytu na innowacje technologiczne” odpowiada na potrzeby Państwa przedsiębiorstwa związane z wdrożeniem innowacyjnego przedsięwzięcia, które było przedmiotem wniosku o wsparcie?.....	91
Wykres 22. Jak Państwo ocenicie, czy w przypadku nie uzyskania wsparcia w ramach programu „Badania na rynek” / „Kredyt na innowacje technologiczne”, przedsięwzięcie, które stanowiło przedmiot wniosku o wsparcie zostałoby przez Państwa zrealizowane?	92
Wykres 23. Podstawowe bariery w realizacji poddziałania 3.2.1 i poddziałania 3.2.2	103
Wykres 24. Źródła finansowania prac B+R	106