



Ewaluacja efektów wsparcia w ramach I osi priorytetowej Przedsiębiorcza Polska Wschodnia w POPW 2014-2020. Raport końcowy

Czerwiec 2023 r.



Raport powstał w ramach projektu współfinansowanego
z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego



Rzeczpospolita
Polska



Unia Europejska
Europejski Fundusz
Rozwoju Regionalnego



WYKONAWCA

IDEA Instytut Sp. z o.o.

biuro@ideainstytut.eu

ideaorg.eu

Fundacja IDEA Rozwoju

biuro@ideaorg.eu

ideaorg.eu

ZAMAWIAJĄCY BADANIE

Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości

www.parp.gov.pl

AUTORZY:

Stanisław Bienias, Tomasz Gapski, Maciej Kolczyński, Paulina Skórska, Rafał Trzciński

WSPÓŁPRACA:

Anna Błażejczyk-Kielan, Andrzej Jędrzejowski, Jacek Pokorski (PARP), Marta Brzozowska, Maria Ślesik (Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej) i inni.

Wszelkie wnioski i rekomendacje sformułowane w raporcie stanowią opinię Wykonawcy badania i Zamawiający nie ponosi odpowiedzialności za ich treść.

Spis treści

Wykaz skrótów	4
Wprowadzenie.....	5
Streszczenie	6
Dlaczego to badanie jest ważne?.....	6
Co badaliśmy?	6
Na jakie pytania szukaliśmy odpowiedzi?.....	7
Jakie metody i dane wykorzystaliśmy?	7
Czego się dowiedzieliśmy?.....	7
Summary.....	13
Why is this study important?	13
What did we study?	13
What questions were we seeking to answer?	14
What methods and data did we use?	14
What did we learn?.....	14
1. Przedmiot badania	20
1.1. Badane instrumenty	20
1.2. Pytania badawcze	21
2. Podejście, metody i proces badawczy.....	23
2.1. Podejście badawcze.....	23
2.2. Metody i źródła danych	24
2.2.1. Przegląd badań	24
2.2.2. Analizy danych zastanych.....	24
2.2.3. Dodatkowe badania zrealizowane w ewaluacji	24
2.3. Podsumowanie procesu badawczego	25
3. Wyniki badania	27
3.1. Podsumowanie realizacji I osi priorytetowej POPW 2014-2020.....	27
3.1.1. Dotychczasowej realizacja.....	27
3.2. Działanie 1.1: Platformy startowe dla nowych pomysłów	31
3.2.1. Dotychczasowa realizacja.....	31
3.2.2. Skuteczność instrumentu w osiągnięciu zakładanych efektów.....	35

3.2.3.	Podsumowanie wyników	53
3.3.	Działanie 1.2: Internacjonalizacja MŚP	57
3.3.1.	Dotychczasowa realizacja	57
3.3.2.	Skuteczność instrumentu w osiągnięciu zakładanych efektów	60
3.3.3.	Podsumowanie wyników	72
3.4.	Poddziałanie 1.3.1: Wdrażanie innowacji przez MŚP	75
3.4.1.	Dotychczasowa realizacja	75
3.4.2.	Skuteczność instrumentu w osiągnięciu zakładanych efektów	78
3.4.3.	Podsumowanie wyników	99
3.5.	Poddziałanie 1.3.2: Tworzenie sieciowych produktów przez MŚP	103
3.5.1.	Dotychczasowa realizacja	103
3.5.2.	Skuteczność instrumentu w osiągnięciu zakładanych efektów	107
3.5.3.	Podsumowanie wyników	112
3.6.	Działanie 1.4: Wzór na konkurencję	114
3.6.1.1.	Dotychczasowa realizacja	114
3.6.2.	Skuteczność instrumentu w osiągnięciu zakładanych efektów	118
3.6.3.	Podsumowanie wyników	126
3.7.	Działanie 1.5: Dotacje na kapitał obrotowy	129
3.7.1.	Dotychczasowa realizacja	130
3.7.2.	Skuteczność instrumentu w osiągnięciu zakładanych efektów	133
3.7.3.	Podsumowanie wyników	151
4.	Kontekst makroekonomiczny oraz rezultaty na poziomie priorytetów inwestycyjnych I OP POPW	154
5.	Tabela wniosków i rekomendacji	166

Wykaz skrótów

BERD	Ang. business expenditure on research and development (wydatki przedsiębiorstw na badania i rozwój)
BGK	Bank Gospodarstwa Krajowego
B2B	Ang. Business-to-business (relacja przedsiębiorstw z innymi przedsiębiorstwami)
B2C	Ang. Business-to-consumer (relacja przedsiębiorstw z klientami indywidualnymi)
B+R	Badania i rozwój
B+R+I	Działalność badawczo-rozwojowa i dotycząca obszaru innowacji
EPC	Ekwiwalent pełnego czasu pracy
FEPW	Program Fundusze Europejskie dla Polski Wschodniej, 2021-2027
GERD	Ang. gross domestic expenditure on research and development (wydatki krajowe brutto na badania i rozwój)
GUS	Główny Urząd Statystyczny
IDI	Ang. Individual In-Depth Interview (indywidualny wywiad pogłębiony)
IT	Ang. Information technology (technika informatyczna)
KIS	Ang. Knowledge-intensive services (usługi intensywnie wykorzystujące wiedzę)
KRS	Krajowy Rejestr Sądowy
LKIS	Ang. Less knowledge-intensive services (usługi mniej intensywnie wykorzystujące wiedzę)
MFiPR	Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej
MŚP	Małe i średnie przedsiębiorstwa
MVP	Ang. Minimum Viable Product (minimalna wersja produktu)
NCBR	Narodowe Centrum Badań i Rozwoju
PARP	Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości
PFR	Polski Fundusz Rozwoju
PKB	Produkt krajowy brutto
PKD	Polska Klasyfikacja Działalności 2007
POIR	Program Operacyjny Inteligentny Rozwój, 2014-2020
POPW	Program Operacyjny Polska Wschodnia, 2014-2020
PW	Polska Wschodnia
TRL	Ang. Technology Readiness Level (poziom gotowości technologicznej)
SZOOP	Szczegółowy Opis Osi Priorytetowych
UE	Unia Europejska
VC	Ang. Venture Capital (fundusze podwyższonego ryzyka)
WoD	Wniosek o dofinansowanie projektu

Wprowadzenie

Raport przedstawia wyniki prac badawczych zrealizowanych w ramach *Ewaluacji efektów wsparcia w ramach I osi priorytetowej Przedsiębiorcza Polska Wschodnia w POPW 2014-2020*. Całość prac została przeprowadzona w okresie do marca do czerwca 2023 r.

Co do zasady, wyniki badania oraz przedstawiane wnioski odnoszą się do stanu realizacji POPW aktualnego na koniec 2022 r., chyba że wskazano inaczej. Badanie odnosi się zatem do końcowej fazy realizacji Programu, choć należy zaznaczyć, że na koniec analizowanego okresu realizowanych było jeszcze około 37% projektów wspartych w ramach I osi priorytetowej POPW. W skład instrumentów objętych niniejszą ewaluacją weszły:

- Działanie 1.1 Platformy startowe dla nowych pomysłów, obejmujące poddziałania:
 - 1.1.1 Platformy startowe dla nowych pomysłów;
 - 1.1.2 Rozwój startupów w Polsce Wschodniej;
- Działanie 1.2 Internacjonalizacja MŚP;
- Działanie 1.3 Ponadregionalne powiązania kooperacyjne, obejmujące poddziałania:
 - 1.3.1 Wdrażanie innowacji przez MŚP;
 - 1.3.2 Tworzenie sieciowych produktów przez MŚP;
- Działanie 1.4 Wzór na konkurencję;
- Działanie 1.5 Dotacje na kapitał obrotowy.

Badanie ma charakter metaewaluacji – w dużej mierze korzysta z bogatego zestawu badań, materiałów i informacji, które powstały w toku wdrażania programu. Dodatkowo w ramach badania przeprowadzono badania uzupełniające, bazujące zarówno na jakościowych, jak i ilościowych technikach gromadzenia oraz analizy danych.

W badaniu zastosowano podejście ewaluacji opartej na teorii, co na poziomie operacyjnym oznaczało konieczność aktualizacji teorii interwencji poszczególnych działań i poddziałań POPW (zgodnie ze stanem na koniec 2022 r.), a następnie ich empirycznej weryfikacji.

Raport składa się z pięciu części. W części pierwszej przybliżamy przedmiot badania, tj. omawiamy badane instrumenty oraz szczegółowe pytania badawcze. W części drugiej przedstawiamy zastosowane podejście badawcze, w tym wykorzystane metody i źródła danych. Główna część badania przedstawiona została w trzeciej części raportu, w której przedstawione zostały szczegółowe wyniki ewaluacji. W części czwartej prezentujemy kontekst makroekonomiczny oraz rezultaty na poziomie priorytetów inwestycyjnych I OP POPW. Na część piątą składają się odpowiednio bibliografia oraz wnioski/ rekomendacje.

Streszczenie

Dlaczego to badanie jest ważne?

Badanie przedstawia oszacowanie i ocenę efektów osiągniętych dzięki realizacji projektów w ramach I osi priorytetowej Programu Operacyjnego Polska Wschodnia 2014-2020. Wnioski z badania będą wykorzystane m.in. do opracowania wkładu do sprawozdania końcowego z realizacji POPW. Badanie wypełnia jednocześnie obowiązek wykonania ewaluacji wpływu wdrażanej interwencji na realizację celów osi priorytetowej, zgodnie z art. 56 ust. 3 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013¹.

Jednocześnie wyniki badania dostarczane są w momencie uruchamiania pierwszych naborów w programie Fundusze Europejskie dla Polski Wschodniej. Część instrumentów oraz rozwiązań (procesów, założeń) jest kontynuowana w perspektywie 2021-2027. Oznacza to, że wybrane doświadczenia z perspektywy 2014-2020 pozostają dalej aktualne i mogą zostać wykorzystane np. podczas procesu projektowania systemu wyboru i oceny projektów.

Co badaliśmy?

Badane było łącznie 7 różnych działań i poddziałań, tworzących I oś priorytetową, ukierunkowanych na wsparcie rozwoju przedsiębiorstw. Instrumenty zaadresowane były do grupy firm rozpoczynających innowacyjną działalność gospodarczą (poddziałania 1.1.1 oraz 1.1.2), planujących ekspansję zagraniczną (działanie 1.2), inwestujących w innowacyjne produkty, w tym sieciowe oraz innowacyjne procesy technologiczne (poddziałania 1.3.1 oraz 1.3.2), jak również przedsiębiorstw planujących wdrażać innowacje w firmie w powiązaniu z wykorzystaniem procesów wzorniczych (działanie 1.4). Ponadto w 2020 r. uruchomiony został ad hoc instrument mający niwelować w grupie przedsiębiorstw negatywne skutki pandemii COVID-19 (działanie 1.5).

Ogółem w ramach wszystkich 7 instrumentów do końca 2022 r. uruchomionych zostało 3360 projektów, o łącznej wartości 5,3 mld zł. W tym czasie ze wsparcia skorzystały łącznie 2642 podmioty², prowadzące działalność na terenie jednego z województw PW i mające w większości (96%) siedzibę w PW³.

¹ Zgodnie z rozporządzeniem: *Co najmniej raz podczas okresu programowania ewaluacja obejmuje analizę sposobu, w jaki wsparcie z EFSI przyczyniło się do osiągnięcia celów każdego priorytetu.*

² Część firm zrealizowała więcej niż jeden projekt. W szczególności dotyczyło to beneficjentów działania 1.4. W jego przypadku w ramach osobnych projektów wspierana była realizacja audytu wzorniczego (I etap) oraz wdrożenie strategii wzorniczej (II etap).

³ Ze wsparcia skorzystać mogły firmy z całej Polski, obligatoryjnie wymagano jednak, by miejsce realizacji projektu znajdowało się na terytorium co najmniej jednego województwa makroregionu Polski Wschodniej.

Na jakie pytania szukaliśmy odpowiedzi?

Badanie miało umożliwić odpowiedź na dwie grupy pytań⁴. Pierwsza z nich związana była z ustaleniem aktualnej teorii programu badanych instrumentów wsparcia przedsiębiorstw, w tym jakie są oczekiwane efekty oraz założenia warunkujące ich osiągnięcie (w tym jakie jest powiązanie efektów z przyjętymi wskaźnikami sukcesu).

Druga z grup pytań koncentrowała się na kwestiach związanych z ustaleniem, czy zakładane w teorii programu efekty udało się osiągnąć oraz wyjaśnieniu ewentualnych odstępstw od tej sytuacji, w tym czynników, które miały wpływ na końcową skuteczność interwencji.

Jakie metody i dane wykorzystaliśmy?

Z uwagi na fakt realizacji badania w końcowej fazie wdrażania Programu, w ewaluacji możliwe było wykorzystanie dostępnego, bogatego zestawu materiałów, badań i danych zastanych. W założeniu badanie miało mieć charakter metaewaluacji. W uzupełnieniu do zastanych materiałów i źródeł danych w ramach ewaluacji przeprowadzone zostały dodatkowe badania terenowe obejmujące wywiady pogłębione z przedstawicielami IP i IZ POPW oraz pogłębione studia przypadku (25) z beneficjentami poszczególnych działań i poddziałań I OP POPW. W ramach badania przeprowadzono ogółem 35 wywiadów IDI (z przedstawicielami IP i IZ oraz w ramach studiów przypadku).

Czego się dowiedzieliśmy?

Ewaluacja przyniosła następujące ustalenia dla poszczególnych instrumentów wsparcia w ramach I OP POPW.

Działanie 1.1 POPW – Platformy startowe dla nowych pomysłów

- Działanie 1.1 POPW uznać można za interwencję trafną z punktu widzenia potrzeb startupów oraz skuteczną na poziomie bezpośrednich efektów krótkoterminowych. Projekty realizowane przez animatorów Platform we współpracy z partnerami nie zostałyby zrealizowane w podobnej skali i w zakresie w przypadku braku dofinansowania unijnego. Zakładane cele w zakresie liczby inkubowanych firm są realizowane. Programy inkubacji oceniane są przez zdecydowaną większość uczestników jako użyteczne i trafne z punktu widzenia ich głównych potrzeb. Także projekty dotacyjne w ramach poddziałania 1.1.2 POPW realizowane są zgodnie z założeniami i przekładają się na skuteczne wdrażanie innowacji.
- Wyniki badania na obecnym etapie wdrażania działania 1.1 POPW wskazują jednak, że efekty ekonomiczne wsparcia w postaci przychodów ze sprzedaży uzyskiwanych przez startupy są niższe od zakładanych. Także po zakończeniu projektów dotacyjnych firmy znajdują się wciąż na etapie rozwoju produktu z przychodami

⁴ Przedstawione pytania są parafrazą szczegółowych pytań badawczych, dokonaną na potrzeby streszczenia. Dokładne brzmienie pytań ewaluacyjnych przedstawione zostało w rozdziale 1.

niższymi od planowanych. Powoduje to, że pozostają one w obszarze luki kapitałowej z ograniczonymi możliwościami pozyskiwania komercyjnego finansowania zewnętrznego.

- Jako trafną uznać należy decyzję o kontynuacji interwencji w okresie 2021-2027 w postaci działania 1.1 Platformy dla nowych pomysłów w ramach FEPW. Wyniki wskazują jednak na potrzebę wzmocnienia tych elementów inkubacji, które sprzyjają zwiększeniu finansowej stabilności startupów po zakończeniu programu. Należą do nich w szczególności działania wzmacniające kompetencje i potencjał sprzedażowy firm (m.in. bardziej pogłębione analizy rynkowe) oraz działania wspierające firmy w pozyskiwaniu finansowania zewnętrznego po zakończeniu programu inkubacji, w tym polegające na sieciowaniu z inwestorami kapitałowymi oraz inwestorami i partnerami branżowymi. Są to elementy inkubacji, na które instytucja wdrażająca powinna zwrócić także uwagę w procesie naboru projektów w ramach kryterium „Koncepcja programu inkubacji”.

Działanie 1.2 POPW – Internacjonalizacja MŚP

- Działanie 1.2 POPW uznać należy za trafnie adresujące potrzeby firm z makroregionu Polski Wschodniej i przynoszące spodziewane efekty w ujęciu krótkoterminowym. Beneficjenci, pomimo trudności wynikających głównie ze skutków pandemii COVID-19, skutecznie realizują projekty i osiągają wskaźniki odnoszące się do głównych zadań projektowych. Firmy w badaniach ankietowych stosunkowo pozytywnie oceniają jakość usług świadczonych przez firmy doradcze oraz użyteczność opracowywanych przez nie modeli biznesowych. Duża część projektów bez wsparcia programu nie zostałaby zrealizowana lub zrealizowana byłaby w dużo węższym zakresie. Wynika to z wysokich kosztów przedsięwzięć służących wejściu firm na nowe rynki zagraniczne przy jednocześnie dużej niepewności co do spodziewanych efektów ekonomicznych tego typu inwestycji.
- Dostępne na obecnym etapie wdrażania instrumentu dane wskazują, że dla pierwszych lat po zakończeniu projektów, efekty w postaci zawierania nowych kontraktów handlowych i wzrostu przychodów ze sprzedaży zagranicznej są niższe od zakładanych. Jednak już w kolejnych latach wyniki sprzedażowe zarówno dla przychodów ze sprzedaży zagranicznej ogółem, jak i dla przychodów ze sprzedaży na rynkach docelowych ulegają poprawie. Wyniki dostępnych badań sugerują, że główną przyczyną niższych wyników sprzedażowych w pierwszym okresie po zakończeniu projektów była zmiana uwarunkowań zewnętrznych związanych głównie z negatywnymi skutkami pandemii COVID-19. Również przeprowadzone w ramach niniejszego badania studia przypadków pokazują, że osiągnięcie efektów sprzedażowych przez beneficjentów było utrudnione ze względu na opóźnienia w realizacji projektów, ograniczenia w operowaniu na rynkach zagranicznych oraz zaburzenia w funkcjonowaniu łańcuchów dostaw spowodowane pandemią.

Poddziałanie 1.3.1 POPW – Wdrażanie innowacji przez MŚP

- Poddziałanie 1.3.1, należy uznać za skuteczny instrument, który osiągnął postawione przed nim cele. W szczególności przysłużył się do akceleracji procesów inwestycyjnych na obszarze makroregionu PW. Wystąpił w tym zakresie pożądany efekt zachęty. W przypadku braku finansowania z POPW znaczna część projektów musiałaby zostać zrealizowana w mniejszym zakresie lub w późniejszym czasie. Część inwestycji zapewne w ogóle nie zostałaby zrealizowana. Wynika to ze skali zakładanych projektów, które stanowiły istotny udział w porównaniu do skali prowadzonych przez beneficjentów operacji, w tym wcześniejszych inwestycji, wielkości sprzedaży, posiadanych aktywów itp.
- Instrument pozwolił również na dokonanie skutecznego wdrożenia na rynek innowacji, które przyniosły pożądane efekty sprzedażowe i zatrudnieniowe. Przeprowadzone badania potwierdzają, że beneficjenci nie mają problemów z osiągnięciem zakładanych wskaźników odnoszących się do ww. wymiarów. Dodatkowe analizy wskazują również na występowanie przyczynowego związku między realizacją projektu, a osiąganymi ww. rezultatami.
- W konsekwencji, zrealizowane projekty przyczyniły się do ogólnego rozwoju firm, który przekłada się na ich ogólną konkurencyjność, ale również potencjał do realizacji kolejnych inwestycji. Wyniki badań wskazują, że beneficjenci znajdują się na ścieżce wzrostu, zwiększając stale skalę realizowanych operacji finansowych, w tym inwestycji. Przekłada się to na dalsze efekty sprzedażowe i zatrudnieniowe. Efekty te ostatecznie kontrybuują do pozytywnych zmian identyfikowanych na obszarze całego makroregionu Polski Wschodniej.
- Instrument wywołał również pozytywne efekty pośrednie w odniesieniu do podmiotów, które zaangażowane były bezpośrednio w proces inwestycyjny firm, w tym dostawców maszyn i urządzeń, wykonawców robót budowlanych itp. Efekty te mają jednak charakter popytowy i ze swojej natury krótkotrwały. Efekty te wychodzą poza oddziaływanie na poziomie makroregionu PW, a często i kraju. Wynika to ze specyfiki realizowanych projektów polegających na zakupie zaawansowanych maszyn i urządzeń, których producentami są często podmioty spoza Polski.
- Ograniczenia oddziaływania i trwałości rezultatów wdrożonych projektów można spodziewać się w związku ze względnie niskim poziomem innowacyjności wprowadzanych rozwiązań. Sytuacja ta nie jest jednak sprzeczna z wyjściową teorią programu. Od początku realizacji instrumentu możliwe było uzyskanie wsparcia na innowacje, które charakteryzowały się ograniczonym poziomem nowości (na poziomie kraju). Co więcej, oczekiwania w tym zakresie z czasem malały (schodząc do wymogu nowości na poziomie firmy). Należy jednak stwierdzić, że czynnik ten może potencjalnie ograniczać skuteczność i trwałość interwencji programu w długim okresie.
- Prawdopodobny jest również brak długofalowych efektów pośrednich na poziomie członków powiązań kooperacyjnych. Aspekt skuteczności instrumentu udało się

w tym kontekście zweryfikować w ograniczonym zakresie, co wynika z trudności pomiaru tego typu efektów. Na poziomie operacyjnym znalazło to bezpośredni wyraz w braku mierników, które monitorowałyby ten wymiar realizacji projektów. Z badań jakościowych wynika jednak, że o ile efekty w tym zakresie wystąpiły, to miały charakter krótkotrwały, a ich skala była relatywnie niewielka – ograniczona do zakupu wybranych wyrobów lub usług w ramach projektu. Idea działania instrumentu w tym zakresie nie była również dla wszystkich badanych beneficjentów do końca zrozumiała. Co do zasady firmy współpracują z innymi podmiotami – tam gdzie wymaga tego dane przedsięwzięcie, czy inwestycja. Nie ma jednak zrozumienia dla wymogów dodatkowego formalizowania tej współpracy, w ramach osobnych powiązań (np. klastrów) – czemu mają one dokładnie służyć i jakie cele, użyteczne z punktu widzenia przedsiębiorstwa, mają realizować.

Poddziałanie 1.3.2 POPW – Tworzenie sieciowych produktów przez MŚP

- Poddziałanie 1.3.2 POPW objęło wsparciem łącznie 26 projektów, z czego do końca 2022 r. ukończono 6 (w tym 4 w 2022 roku).
- Na obecnym etapie trudno ocenić jest skuteczność instrumentu w kontekście zakładanych efektów interwencji – zarówno krótko jak i długoterminowych. Nie pozwala na to aktualny stan wdrażania poddziałania 1.3.2. Jednocześnie końcową ocenę może utrudniać fakt dużego zróżnicowania zarówno projektów (w tym pod względem ich wartości), przyjętych podejść do definiowania produktu sieciowego i wreszcie specyfiki branżowej samych beneficjentów.

Działanie 1.4 POPW – Wzór na konkurencję

- Wyniki badań w odniesieniu do działania 1.4 wskazują, że było ono skutecznym instrumentem zachęty dla firm w zakresie zainteresowania się wzornictwem, głównie poprzez dostępność środków na przeprowadzenie audytu i opracowanie strategii wzorniczej, oraz dotacji na wydatki inwestycyjne. Badanie wykazało, że bez wsparcia publicznego wiele projektów nie zostałoby zrealizowanych lub ich zakres byłby ograniczony.
- W ramach działania 1.4 wprowadzono 878 innowacji, głównie produktowych, które miały pozytywny wpływ na przychody beneficjentów. Relatywnie najczęściej innowacje cechowały się nowością na rynku na jakim działa firma (ok. 66%). Aktywność beneficjentów w zakresie ochrony własności intelektualnej (w tym w szczególności rejestracji opracowanych wzorów przemysłowych) była przy tym dosyć niska.
- Wartość przychodów ze sprzedaży nowych lub udoskonalonych produktów/procesów wzrosła u beneficjentów, co pozytywnie wpłynęło na kondycję finansową firm. Zwiększyła się również wartość przychodów ze sprzedaży. Analizy konfrakcyjne wykazały, że bez wsparcia publicznego wartość aktywów beneficjentów byłaby niższa.

- Interwencja przyczyniła się także, choć w ograniczonym stopniu, do wzrostu zatrudnienia w badanych firmach, m.in. w związku koniecznością zatrudnienia dodatkowych pracowników do obsługi zakupionych maszyn.
- Działanie 1.4 przyczyniło się w pewnym stopniu do budowy ekosystemu innowacji poprzez powiązanie przedsiębiorców z dostawcami usług doradczych w obszarze wzornictwa, jednak współpraca ta ma raczej charakter incydentalny niż stały.
- Wyniki badań i analiz potwierdzają skuteczność działania 1.4 w zakresie wsparcia innowacji wzorniczych w MŚP. Kontynuacja tego instrumentu może przyczynić się do dalszego wzrostu innowacyjności i konkurencyjności firm w Polsce Wschodniej.

Działanie 1.5 POPW – Dotacje na kapitał obrotowy

- Badania beneficjentów wskazują, że osiągnięto założony efekt bezpośredni interwencji, tj. zwiększyła się płynność finansowa firm objętych wsparciem. 60% firm objętych wsparciem działania 1.5 POPW deklarowało poprawę płynności finansowej, poprawa kondycji beneficjentów jest też widoczna w danych ze sprawozdań finansowych przedsiębiorstw. Skala oddziaływania przedmiotowej dotacji była jednak ograniczona. Wartość pomocy była w opinii beneficjentów niewystarczająca, podobnie jak maksymalny okres objęcia wsparciem.
- Oceniając skuteczność instrumentu należy wskazać na znaczące, branżowe różnicowanie skuteczności. Badania wskazują, że dla podmiotów z sekcji I – „Działalność związana z zakwaterowaniem i usługami gastronomicznymi” - przedmiotowe wsparcie miało większe znaczenie niż dla beneficjentów reprezentujących pozostałe branże. Zakres problemów w ww. branży był ówczesnie tak duży, że nawet relatywnie niewielkie wsparcie (na tle innych instrumentów finansowych) było znaczące dla przetrwania firmy.
- Beneficjenci zasadniczo nie przypisują efektu utrzymania zatrudnienia przedmiotowej interwencji, wskazując, że niezależnie od niej utrzymanie pracowników było priorytetem. Badane firmy nie odnotowały także specjalnych zmian w strukturze zatrudnienia firmy, a także w polityce firmy względem pracowników (np. typy umów i rozliczeń, czas pracy itp.). Modelowanie makroekonomiczne ujawniło, że wpływ działania 1.5 POPW na bezrobocie i ochronę miejsc pracy był pozytywny, ale znikomy i pomijalny co do skali.
- Poprawa kondycji finansowej otoczenia beneficjentów wskutek regulowania wobec nich należności przez beneficjentów wystąpiła w ograniczonym stopniu. Wynika to przede wszystkim z relatywnie niskiej wartości przedmiotowej dotacji.
- Co do zasady po ustąpieniu negatywnego oddziaływania pandemii, wsparte przedsiębiorstwa powróciły w 2021 r. na ścieżkę rozwoju, na której były w 2019 r. oraz do funkcjonowania w stabilnym i zasadniczo niezmiennym otoczeniu biznesowym. Pandemia przestała być w 2022 r. czynnikiem wpływającym na kondycję średnich firm. W jej miejscu pojawiło się negatywne oddziaływanie wojny w Ukrainie i towarzyszące zmiany makroekonomiczne, wśród których można wskazać

inflację oraz drastyczny wzrost kosztów prowadzenia działalności, w tym kosztów zatrudnienia.

- Jeśli chodzi o znaczenie przedmiotowej dotacji dla opisanych efektów, to bez przedmiotowej dotacji beneficjenci również regulowaliby zobowiązania finansowe wobec dostawców. Przedmiotowa dotacja nie miała praktycznie żadnego wpływu na przeżywalność firm, co można powiązać z bardzo ograniczoną kwotą wsparcia w odniesieniu do skali działania średnich przedsiębiorstw.
- Beneficjenci działania 1.5 POPW korzystali równolegle z wielu instrumentów finansowych, których łączna skala znacząco przewyższała wielkość wsparcia uzyskiwanego w ramach Dotacji na kapitał obrotowy. 35% beneficjentów skorzystało z komercyjnych płynnościowych instrumentów finansowych, a 80% ze wsparcia publicznego w ramach działań anty-covidowych innych niż przedmiotowa dotacja. Dodatkowo polepszeniu sytuacji beneficjentów sprzyjała poprawa koniunktury w gospodarce obserwowana w 2021 r.
- Wyjątkiem od wskazanych prawidłowości (tj. znaczącej jałowości pomocy / poziomu efektu zdarzenia niezależnego) mogą być podmioty branży hotelarsko-gastronomicznej. 27% beneficjentów z tej grupy wskazało, że bez przedmiotowego wsparcia z POPW byłiby zmuszeni zawiesić prowadzenie działalności. Wskazuje to na większe znaczenie udzielonej dotacji dla tych podmiotów na tle pozostałych sekcji PKD (analogiczny odsetek wskazań w populacji - 4%). Należy jednak zastrzec, że dla przeżywalności tych przedsiębiorstw dotacja także miała ograniczony wpływ, stanowiąc ułamek wszystkich instrumentów, z których w 2020 r. korzystało przedsiębiorstwo.

Summary

Why is this study important?

The study estimates and evaluates the effects achieved by implementing projects within Priority Axis I of the Operational Programme Eastern Poland 2014-2020 (POPW). The findings of the study will be used, among other things, to contribute to the final report on the implementation of POPW. The study also fulfils the obligation to evaluate the impact of the implemented intervention on achieving the objectives of the priority axis in accordance with Article 56(3) of Regulation (EU) No 1303/2013 of the European Parliament and of the Council⁵.

At the same time, the study results are provided at the launch of the first calls for the European Funds for Eastern Poland Programme. Some instruments and solutions (processes, assumptions) are continued in the 2021-2027 perspective. This means that selected experiences from the 2014-2020 period remain relevant and can be utilised, for example, during the project design and development of the project selection system.

What did we study?

The study examined 7 different measures and sub-measures, comprising Priority Axis I, aimed at supporting the development of enterprises. The instruments were targeted towards companies starting innovative economic activities (sub-measures 1.1.1 and 1.1.2), planning international expansion (measure 1.2), investing in innovative products, including network-based and innovative technological processes (sub-measures 1.3.1 and 1.3.2), as well as companies planning to implement innovations in connection with the use of design processes (measure 1.4). Additionally, in 2020, an ad hoc instrument was launched to mitigate the negative effects of the COVID-19 pandemic on a group of businesses (measure 1.5).

By the end of 2022, a total of 3,360 projects were implemented within all seven instruments, with an overall value of 5.3 billion PLN. During this time, 2,642 entities operating in the Eastern Poland macro-region benefited from the support, and the majority (96%) had their headquarters in Eastern Poland⁶.

⁵ According to the regulation: *At least once during the programming period, an evaluation shall assess how support from the ESI Funds has contributed to the objectives for each priority.*

⁶ Therefore, companies from the entire Poland could benefit from the support, but it was mandatory for the project implementation to take place within the territory of at least one region of Eastern Poland macro-region.

What questions were we seeking to answer?

The study aimed to provide answers to two groups of questions⁷. The first group was related to determining the current theory of the programme for the examined instruments, including the expected effects and assumptions that determine their achievement (including the linkage of effects to the adopted success indicators).

The second group of questions focused on determining whether the effects assumed in the programme theory were achieved and explaining any deviations from this situation, including factors that influenced the final effectiveness of the intervention.

What methods and data did we use?

Because the study was conducted in the final phase of the programme implementation, the evaluation could utilise an extensive set of available materials, research, and existing data. The study was intended to have a meta-evaluation character. In addition to the existing materials and data sources, the evaluation included additional field research, which involved in-depth interviews with representatives of the Managing Authority and Intermediate Body of the Operational Programme Eastern Poland (POPW), as well as in-depth case studies (25) with beneficiaries of specific measures and sub-measures of POPW. A total of 35 in-depth interviews (IDIs) were conducted as part of the study, involving representatives of the Managing Authority, Intermediate Body, and within the case studies.

What did we learn?

The evaluation yielded the following findings for instruments within Priority Axis I of the Operational Programme Eastern Poland.

Measure 1.1 POPW – Start-up platforms for new ideas.

- Measure 1.1 can be considered a relevant intervention in terms of meeting the needs of startups and effective in terms of direct short-term effects. Projects implemented by platform animators in collaboration with partners would not have been realised on a similar scale and scope without EU funding. The intended goals regarding the number of incubated firms are being achieved. Incubation programmes are assessed by the majority of participants as useful and aligned with their main needs. Additionally, grant projects within sub-measure 1.1.2 of POPW are being implemented according to the assumptions, resulting in effective innovation implementation.
- The study results at the current stage of implementing Measure 1.1 indicate that the economic effects of support, in terms of revenue generated by startups, are lower than anticipated. Even after the grant projects are completed, companies are still in

⁷ The presented questions are a paraphrase of detailed research questions made for the purpose of this summary. The full list of the evaluation questions is presented in Chapter 2.

the product development stage with revenues lower than planned. As a result, they remain in a capital gap area with limited possibilities of obtaining external commercial financing.

- The decision to continue the intervention in the form of Measure 1.1, Start-up platforms for new ideas, within the Eastern Poland European Funds Programme (FEPW) for the period 2021-2027 can be considered appropriate. However, the results indicate the need to strengthen those elements of incubation that contribute to increasing the financial stability of startups after the programme ends. These include actions that enhance companies' competencies and sales potential (such as more in-depth market analyses) and activities that support companies in accessing external financing after the incubation programme, including networking with venture capitalists and industry partners. These incubation elements should also be taken into account by the implementing institution during the project selection process under the "Incubation Programme Concept" criterion.

Measure 1.2 POPW – Internationalization of SMEs

- Measure 1.2 of the POPW is considered to appropriately address the needs of companies in the macro-region of Eastern Poland and deliver expected short-term effects. Despite difficulties primarily arising from the impacts of the COVID-19 pandemic, beneficiaries successfully implement projects and achieve key project-related indicators. Companies surveyed generally positively assess the quality of services provided by advisory firms and the usefulness of business models they developed. A significant portion of projects would not have been realised or would have been implemented to a much lesser extent without programme support. This is due to the high costs associated with initiatives aimed at entering new foreign markets, coupled with considerable uncertainty regarding the expected economic effects of such investments.
- Available data at the current stage of implementation of the instrument indicate that in the initial years after project completion, the effects in terms of signing new trade contracts and increasing revenues from foreign sales are lower than anticipated. However, in subsequent years, sales results improve both for overall revenues from foreign sales and revenues from sales in target markets. The findings of available research suggest that the main reason for lower sales results in the first period after project completion was the change in external conditions, mainly due to the negative effects of the COVID-19 pandemic. Case studies conducted within this study also show that achieving sales effects by beneficiaries was hindered due to project implementation delays, limitations in operating in foreign markets, and disruptions in supply chains caused by the pandemic

Sub-measure 1.3.1 POPW – Implementation of innovation by SMEs

- Sub-measure 1.3.1 should be regarded as an effective instrument that has achieved its objectives. It has significantly contributed to accelerating investment processes in the Eastern Poland macro-region. The desired incentive effect has been observed in this regard. Without funding from the POPW, a significant share of projects would have to be implemented to a lesser extent or later. Some investments may not have been realised at all. This is due to the scale of the envisaged projects, which represented a substantial share compared to the size of operations conducted by beneficiaries, including previous investments, sales volume, owned assets, etc.
- The instrument has also facilitated the successful market implementation of innovations, which have yielded desired sales and employment effects. Conducted research confirms that beneficiaries have no difficulties in achieving the projected indicators related to these dimensions. Additional analyses also indicate the presence of a causal relationship between project implementation and the results mentioned above.
- Consequently, the implemented projects have contributed to the overall development of companies, resulting in their overall competitiveness and the potential for further investments. Research findings indicate that beneficiaries are on a growth trajectory, continually increasing the scale of their financial operations, including investments. This translates into further sales and employment effects. These effects ultimately contribute to positive changes identified in the entire Eastern Poland macro-region.
- The instrument has also generated positive indirect effects on entities directly involved in the investment process of companies, such as machinery and equipment suppliers, construction contractors, etc. However, these effects are demand-driven and of a short-term nature. These effects extend beyond the impact at the macro-region level of Eastern Poland and often have implications at the national and international level. This is due to the nature of the implemented projects, which involve the purchase of advanced machinery and equipment, often supplied by entities outside of Poland.
- Limitations in the impact and durability of implemented projects can be expected due to the relatively low level of innovativeness of the introduced solutions. However, this situation is not inconsistent with the programme's initial theory. From the beginning of implementing the instrument, it was possible to obtain support for innovations characterised by a limited level of novelty (at the national level). Furthermore, expectations in this regard have decreased over time, requiring novelty at the company level. It should be noted, however, that this factor can potentially limit the effectiveness and durability of the programme intervention in the long term.

- The lack of long-term indirect effects at the level of cooperative linkages is also likely. The instrument's effectiveness in this regard has been verified to a limited extent, mainly due to the difficulties in measuring such effects. At the operational level, this was directly reflected in the absence of indicators that would monitor this dimension of project implementation. However, qualitative research indicates that if effects did occur in this regard, they were of a short-term nature, and their scale was relatively small, limited to the purchase of selected products or services within the project. The idea of how the instrument operates in this regard was also not fully understood by all surveyed beneficiaries. As a general rule, companies collaborate with other entities where required by a given undertaking or investment. However, there is a lack of understanding regarding the additional formalisation requirements for such cooperation within separate linkages (such as clusters) - what exactly they are meant to serve and what goals they should achieve from the company's perspective.

Sub-measure 1.3.2 POPW – Creating networked products by SMEs

- Sub-measure 1.3.2 of the POPW provided support for a total of 26 projects, of which 6 were completed by the end of 2022 (including 4 in 2022).
- At the current stage, it is difficult to assess the effectiveness of the instrument in terms of the anticipated intervention effects, both in the short and long term. This is due to the ongoing implementation status of sub-measure 1.3.2. Additionally, the final evaluation may be hindered by the significant diversity of projects (including their value), varying approaches to defining networked products, and the specific industry characteristics of the beneficiaries themselves.

Measure 1.4 POPW – Competition pattern

- Research findings regarding measure 1.4 indicate that it was an effective incentive instrument for companies to engage in design activities, primarily through the availability of funds for conducting design audits, developing design strategies, and providing grants for investment expenses. The study revealed that without public support, many projects would not have been implemented, or their scope would have been limited.
- Within measure 1.4, a total of 878 innovations were introduced, primarily product-related, which had a positive impact on the beneficiaries' revenues. Relatively most often, innovations were characterized by novelty in the market on which the company operates (approximately 66%). However, the level of activity among beneficiaries regarding the protection of intellectual property, including the registration of developed industrial designs, was relatively low.
- The value of revenues from the sales of new or improved products/processes increased among the beneficiaries, which positively impacted the financial condition of the companies. The value of sales revenues also grew. Counterfactual analyses

indicated that without public support, the value of assets for the beneficiaries would have been lower.

- The intervention also contributed, albeit to a limited extent, to the growth of employment in the surveyed companies, particularly due to the need to hire additional employees to operate the purchased machinery.
- Measure 1.4 contributed to some extent to the development of an innovation ecosystem by connecting entrepreneurs with design advisory service providers. However, this collaboration tends to be more incidental than continuous in nature.
- The research findings and analyses confirm the effectiveness of measure 1.4 in supporting design innovations in SMEs. The continuation of this instrument can contribute to further growth in innovation and competitiveness of companies in Eastern Poland.

Measure 1.5 POPW – Grants for working capital

- Beneficiary surveys indicate that the intended direct effect of the intervention was achieved, namely an increase in the financial liquidity of supported companies. 60% of companies receiving support under measure 1.5 of the POPW reported an improvement in financial liquidity, and the improved condition of beneficiaries is also evident in the companies' financial statements. However, the scale of the impact of the grant was limited. The value of the assistance was considered insufficient by the beneficiaries, as was the maximum duration of the support.
- When assessing the effectiveness of the instrument, significant industry-specific variations in effectiveness should be highlighted. Research indicates that for entities in the Accommodation and Food Services sector (Section I), the support provided had a greater significance compared to beneficiaries representing other industries. The challenges faced by this particular industry were substantial at the time, and even relatively small support (compared to other financial instruments) played a significant role in the survival of companies.
- Beneficiaries generally do not attribute the effect of job retention to the intervention itself, stating that retaining employment was a priority regardless of the intervention. The surveyed companies also did not report any significant changes in their employment structure or their company policies towards employees (such as types of contracts, settlements, working hours, etc.). Macroeconomic modelling revealed that the impact of measure 1.5 of the POPW on unemployment and job protection was positive but minimal and negligible in scale.
- Improvement in the financial condition of the beneficiaries' environment resulting from the settlement of receivables by the beneficiaries occurred to a limited extent. This is primarily due to the relatively low value of the grant provided.
- In general, after the negative impact of the pandemic, the supported enterprises returned to the path of development they were on in 2019 and resumed operating in a stable and essentially unchanged business environment in 2021. The pandemic

ceased to be a factor influencing the condition of medium-sized firms in 2022. In its place, the negative impact of the war in Ukraine and accompanying macroeconomic changes emerged, including inflation and a drastic increase in operating costs, including labour costs.

- Regarding the significance of the grant for the described effects, it can be noted that even without the grant, the beneficiaries would have been able to settle their financial obligations to suppliers. The grant had virtually no impact on the survival of the companies, which can be attributed to the limited amount of support in relation to the scale of medium-sized enterprises.
- Beneficiaries of measure 1.5 POPW concurrently utilised multiple financial instruments, the cumulative scale of which significantly exceeded the amount of support obtained through Working Capital Grants. 35% of beneficiaries accessed commercial liquidity financial instruments, while 80% benefited from public support through anti-COVID measures other than the specific grant. Furthermore, the improvement in the economic situation observed in 2021 also contributed to the beneficiaries' improved conditions.
- An exception to the aforementioned trends (i.e., significant aid ineffectiveness/level of deadweight effect) may be observed among hotel and restaurant industry entities. 27% of beneficiaries from this sector indicated that without the support provided by POPW, they would have been forced to suspend their operations. This suggests a greater significance of the granted subsidy for these entities compared to other sections of the PKD (the corresponding percentage in the population was 4%). However, it should be noted that the subsidy had a limited impact on the survival of these businesses, representing only a fraction of the various instruments utilised by the enterprises in 2020.

1. Przedmiot badania

1.1. Badane instrumenty

Przedmiotem niniejszego badania są instrumenty wdrażane w ramach I Osi Priorytetowej POPW *Przedsiębiorcza Polska Wschodnia*. W ramach I OP POPW wdrażanych jest łącznie 7 instrumentów wsparcia przedsiębiorstw, w tym jeden ukierunkowany na łagodzenie negatywnych skutków pandemii COVID-19. Są to odpowiednio:

- **Poddziałanie 1.1.1 - Platformy startowe dla nowych pomysłów**, którego celem jest stworzenie w makroregionie Polski Wschodniej programu wsparcia startupów.
- **Poddziałanie 1.1.2 - Rozwój startupów w Polsce Wschodniej**, którego celem jest wsparcie działalności biznesowej startupów, gotowych do wejścia na rynek z produktem przygotowanym w ramach Platform startowych.
- **Działanie 1.2 - Internacjonalizacja MŚP**, którego celem szczegółowym jest zwiększenie aktywności gospodarczej firm z makroregionu Polski Wschodniej na rynkach międzynarodowych.
- **Poddziałanie 1.3.1 - Wdrażanie innowacji przez MŚP**, którego celem szczegółowym jest zwiększenie potencjału małych i średnich firm z obszaru Polski Wschodniej, działających w ramach ponadregionalnych powiązań kooperacyjnych, w zakresie zdolności do realizowania procesów innowacyjnych.
- **Poddziałanie 1.3.2 - Tworzenie sieciowych produktów przez MŚP**, którego celem jest stworzenie zachęty dla MŚP do oparcia ich rozwoju o wykorzystanie istniejącego potencjału i walorów makroregionu jako podstawy działalności gospodarczej.
- **Działanie 1.4 - Wzór na konkurencję**, którego celem szczegółowym jest zwiększenie potencjału przedsiębiorstw z Polski Wschodniej w zakresie umiejętnego zarządzania wzornictwem w firmie oraz wzrost wykorzystywania wzornictwa w działalności przedsiębiorstw w celu wprowadzania na rynek nowych produktów.
- **Działanie 1.5 – Dotacje na kapitał obrotowy**, którego celem szczegółowym była pomoc przedsiębiorcom z makroregionu Polski Wschodniej, którzy znaleźli się w trudnej sytuacji ekonomicznej w związku z wystąpieniem epidemii COVID-19, w utrzymaniu ich działalności gospodarczej.

Szczegółowe cele i założenia wyżej wymienionych instrumentów opisane zostały w załączniku nr 1 do niniejszego raportu⁸. Zawiera on zaktualizowane na koniec 2022 r. teorie poszczególnych instrumentów, w tym zakładane mechanizmy zmiany, z wyróżnieniem kluczowych rezultatów oraz założeń, które warunkują ich materializację. W załączniku przedstawiono również dodatkowe elementy związane z procesem badawczym, w tym m.in.

⁸ Por. Raport z analizy teorii interwencji (Załącznik nr 1).

narzędzia badawcze oraz wstępną analizę danych i materiałów, które wykorzystane zostały w toku niniejszej ewaluacji.

1.2. Pytania badawcze

Badanie zostało operacyjnie podzielone na dwie kluczowe fazy. W pierwszej zasadniczym celem była aktualizacja teorii poszczególnych instrumentów. Na tym etapie szukano odpowiedzi na poniższe, szczegółowe pytania badawcze:

- P1: Jakie wskaźniki rezultatu i produktu zakładano w poszczególnych priorytetach inwestycyjnych objętych przez I oś priorytetową POPW oraz w ramach poszczególnych działań i poddziałań I osi priorytetowej POPW?
- P2: Jakie efekty zakładano w poszczególnych priorytetach inwestycyjnych objętych przez I oś priorytetową POPW? Jakie wskaźniki rezultatu i produktu (patrz pytanie P1) są z nimi powiązane? Czy wszystkie efekty są powiązane ze wskaźnikami? Czy wszystkie wskaźniki są powiązane z efektami? Które efekty nie są powiązane ze wskaźnikami (Czy wykorzystując założone przez Zamawiającego źródła danych można ocenić stopień ich osiągnięcia?)?
- P3: Jakie efekty bezpośrednie, pośrednie i końcowe wsparcia przedsiębiorstw zakładano w poszczególnych działaniach i poddziałaniach I osi priorytetowej POPW? Jakie wskaźniki rezultatu i produktu (patrz pytanie P1) są z nimi powiązane? Czy wszystkie efekty są powiązane ze wskaźnikami? Czy wszystkie wskaźniki są powiązane z efektami? Które efekty nie są powiązane ze wskaźnikami (Czy wykorzystując założone przez Zamawiającego źródła danych można ocenić stopień ich osiągnięcia?)?
- P4: Czy założenia i relacje ustalone pomiędzy poszczególnymi elementami teorii poszczególnych działań i poddziałań I osi priorytetowej POPW (np. wynikające z reguł konkursowych), mające prowadzić do ww. efektów, były niezbędne do ich osiągnięcia (adekwatne, racjonalnie, efektywne ekonomicznie) na poziomie przedsiębiorstwa / na poziomie Makroregionu?

Odpowiedź na powyższe pytania zawarta została w Raporcie z analizy teorii interwencji (załącznik nr 1). Po powyższej fazie uruchomiony został etap diagnostyczny badania, w ramach którego poszukiwano odpowiedzi na poniższe, szczegółowe pytania badawcze:

- P5: Czy osiągnięto wskaźniki rezultatu i produktu założone w poszczególnych priorytetach inwestycyjnych objętych przez I oś priorytetową POPW oraz w ramach poszczególnych działań i poddziałań I osi priorytetowej POPW?
- P6: Czy osiągnięto efekty założone w poszczególnych priorytetach inwestycyjnych objętych przez I oś priorytetową POPW? W jakim stopniu uzyskane efekty mają trwały charakter?

- P7 Czy osiągnięto efekty bezpośrednie, pośrednie i końcowe założone w teorii interwencji poszczególnych działań i poddziałań I osi priorytetowej POPW? W jakim stopniu uzyskane efekty mają trwały charakter?
- P7.1 (pytanie tylko względem działania 1.2. POPW): Jaka była wartość przychodów ze sprzedaży produktów na eksport beneficjentów działania 1.2 (w tym do krajów docelowych) po zakończeniu projektów?
- P7.2 (pytanie tylko względem działania 1.1.2. POPW): Jakie były wcześniejsze doświadczenia, w zakresie prowadzenia działalności gospodarczej, osób zakładających startupy-beneficjentów działania 1.1.2 POPW?
- P8: Jakie czynniki (wewnętrzne-programowe, zewnętrzne - poza programowe, w szczególności skutki pandemii Covid-19, niestabilne otoczenie geopolityczne za wschodnią granicą, itp.) i w jakim stopniu miały wpływ na zwiększenie lub zmniejszenie skuteczności wsparcia w ramach I osi priorytetowej POPW – w tym jej poszczególnych działań i poddziałań?
- P9: Jakie czynniki i w jakim stopniu miały wpływ na zwiększanie lub zmniejszanie użyteczności wsparcia w ramach I osi priorytetowej POPW – w tym jej poszczególnych działań i poddziałań, wraz z ich profilami tematycznymi – dla jej docelowych odbiorców (przedsiębiorcy, Makroregion)?
- P10: Jak zmienił się Makroregion w ujęciu podstawowych wskaźników rozwoju społeczno-gospodarczego, stanowiących istotny kontekst realizacji POPW i zbieżnych z kierunkami interwencji (przedsiębiorczość, rynek pracy, inwestycje, innowacyjność MŚP, nakłady na B+R, itp.)? Czy obserwowane zmiany wskaźników kontekstowych są zbieżne z celami interwencji? Jakie czynniki wewnętrzne-programowe – w szczególności zachęta finansowa programu, zainicjowanie działalności Platform Startowych, zewnętrzne - poza programowe (w szczególności skutki pandemii Covid-19, niestabilne otoczenie geopolityczne za wschodnią granicą, itp.) miały wpływ na rozwój Makroregionu w ujęciu ww. wskaźników na przestrzeni lat 2015-2021?

Odpowiedzi na powyższe pytania badawcze zawiera niniejszy raport.

2. Podejście, metody i proces badawczy

2.1. Podejście badawcze

Celem niniejszej ewaluacji było podsumowanie efektów osiągniętych w wyniku wdrażania poszczególnych działań i poddziałań I osi priorytetowej POPW oraz ocena wykonania celów wsparcia zaplanowanego w ramach tego Programu. Rolą badania było również wyjaśnienie możliwych odstępstw w powyższym zakresie. Innymi słowy, niniejsza ewaluacja miała przynieść odpowiedź na pytania, czy oraz dlaczego przedmiotowa interwencja działa (ewentualnie – co i dlaczego nie działa).

Ramowa koncepcja badania bazuje na dwóch komplementarnych podejściach badawczych – tj. ewaluacji opartej na teorii (ang. *Theory-Based Evaluation – TBE*) oraz ewaluacji wpływu opartej na analizie kontrfaktycznej (ang. *Counterfactual Impact Evaluation – CIE*)⁹. Badanie koncentruje się na empirycznej weryfikacji teorii poszczególnych działań i poddziałań wdrożonych w ramach I osi priorytetowej POPW. Owe teorie to szeroko rozumiane koncepcje tego, w jaki sposób poszczególne instrumenty mają spowodować osiągnięcie zakładanych w Programie celów. Teorie te typowo przyjmują formę łańcuchów przyczynowo-skutkowych, które *explicite* wyrażają:

- skąd wynika potrzeba uruchomienia danego instrumentu – tj. jaki problem ma zostać rozwiązany dzięki interwencji publicznej;
- jak dany instrument na tę potrzebę/problem odpowiada;
- jakie skutki przyniesie dany instrument na kolejnych etapach jego realizacji, tj. jak dany problem, krok po kroku zostanie rozwiązany;
- jakie założenia warunkują materializację przyjętej teorii interwencji – innymi słowy od czego zależy, że uruchomiony instrument przyniesie oczekiwane skutki.

Identyfikacja powyższych elementów wykonana została na etapie analizy teorii interwencji. W ramach niniejszego raportu dokonana została ich praktyczna weryfikacja. Tj. ustalone zostało, które rezultaty z przyjętej teorii się zmaterializowały, a które nie i dlaczego. Wyniki ewaluacji pozwalają ustalić, czy w świetle uzyskanych informacji teorię programu dla poszczególnych instrumentów POPW można utrzymać, czy też należy ją odrzucić¹⁰. Aby dokonać takich rozstrzygnięć wykorzystany został w niniejszym badaniu bogaty zestaw materiałów źródłowych, wyników badań i danych, opracowanych w toku wdrażania całej

⁹ W ewaluacji wykorzystano wyniki zrealizowanych już badań kontrfaktycznych – w szczególności ewaluacji: „Analizy kontrfaktyczne efektów POPW 2014-2020. Badanie zrealizowane na zlecenie PARP przez IDEA Instytut Sp. z o.o. oraz Fundację IDEA Rozwoju. Warszawa 2021 r. oraz „Efekty bieżące wsparcia udzielonego w ramach wybranych instrumentów POPW 2014-2020, badanie zrealizowane na zlecenie PARP, przez konsorcjum podmiotów: MCM Institute, IDEA Instytut Sp. z o.o. oraz Fundację IDEA Rozwoju, Warszawa, 2021 r.

¹⁰ Por. J. Górniak, „Ewaluacja w cyklu polityk publicznych”, w: S. Mazur (red.), Ewaluacja funduszy strukturalnych – perspektywa regionalna, Kraków 2007 r.

interwencji. Zakres ich zastosowania w badaniu został skrótowo przedstawiony w kolejnej części rozdziału.

2.2. Metody i źródła danych

2.2.1. Przegląd badań

Zgodnie z wyjściowymi założeniami, przedmiotowa ewaluacja miała charakter metaewaluacji, a jej realizacja bazowała przede wszystkim na dostępnych danych i materiałach. W pierwszym etapie badania zidentyfikowane zostały wszystkie badania ewaluacyjne, które mogły potencjalnie stać się elementem podsumowania. Łącznie do analiz wybrano ponad trzydzieści pozycji badawczych¹¹ (w dużej mierze o charakterze ewaluacji), które wykorzystane zostały następnie do weryfikacji teorii poszczególnych instrumentów POPW. Warto zaznaczyć jednak, że część z wykorzystanych badań miała charakter tematyczny, a więc dotyczyła jednego lub tylko części analizowanych instrumentów.

2.2.2. Analizy danych zastanych

W ramach badania wykorzystany został również bogaty zestaw danych zastanych. Objęły one w szczególności:

- dane gromadzone w ramach systemu monitorowania i ewaluacji Polityki Spójności w perspektywie 2014-2020, w tym:
 - wybrane dane z systemu SL 2014 oraz LSI administrowanego przez PARP;
 - dane z monitoringu ryzyk projektów realizowanych w POPW 2014-2020;
- dane wynikowe z badania Barometr Innowacyjności POPW;
- wybrane dane finansowe spółek, pozyskane z systemu KRS;
- wybrane dane z serwisu rejestr.io;
- informacje pozyskane z rejestru REGON;
- wybrane dane z bazy GUS BDL;
- wybrane dane z publicznej bazy danych SL 2014.

2.2.3. Dodatkowe badania zrealizowane w ewaluacji

W uzupełnieniu do zastanych materiałów i źródeł danych w ramach ewaluacji przeprowadzone zostały dodatkowe badania terenowe obejmujące wywiady pogłębione z przedstawicielami IP i IZ POPW (ogółem 7 wywiadów) oraz pogłębione studia przypadku z beneficjentami poszczególnych działań i poddziałań I OP POPW. Strukturę zrealizowanych studiów przypadku wraz z liczbą wykonanych wywiadów przedstawia kolejna tabela.

¹¹ Por. bibliografia.

Tabela 1 Podsumowanie realizacji studiów przypadków

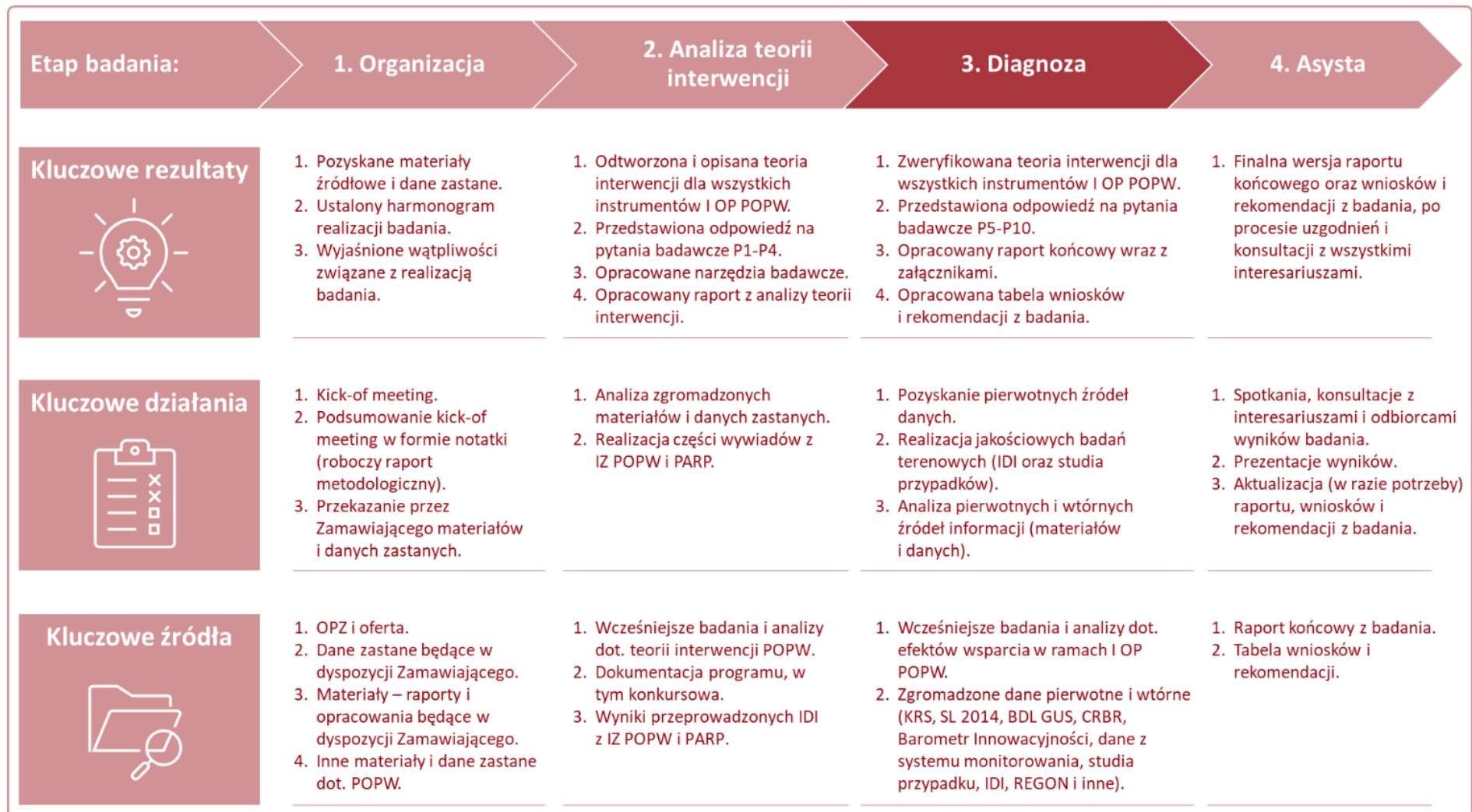
Lp.	Działanie/poddziałanie	Liczba studiów przypadku (SP)	Liczba wywiadów
1.	1.1.1 Platformy startowe dla nowych pomysłów	3 SP	6
2.	1.1.2 Rozwój startupów w Polsce Wschodniej	4 SP	4
3.	1.2 Internacjonalizacja MŚP	4 SP	4
4.	1.3.1 Wdrażanie innowacji przez MŚP	4 SP	4
5.	1.3.2 Tworzenie sieciowych produktów przez MŚP	3 SP	3
6.	1.4 Wzór na konkurencję	4 SP	4
7.	1.5 Dotacje na kapitał obrotowy	3 SP	3
8.	Razem	25 SP	28

Źródło: opracowanie własne.

2.3. Podsumowanie procesu badawczego

Na kolejnym rysunku przedstawione zostało podsumowanie całościowego procesu realizacji badania z wyszczególnieniem aktualnego etapu oraz zakładanych kluczowych rezultatów, działań i źródeł, w poszczególnych fazach ewaluacji. Po zakończeniu bieżącej fazy realizacji badania (diagnoza), uruchomiony zostanie etap asysty, w ramach którego wypracowana zostanie finalna wersja raportu końcowego oraz wniosków i rekomendacji z badania.

Rysunek 1. Podsumowanie procesu badawczego



Źródło: opracowanie własne.

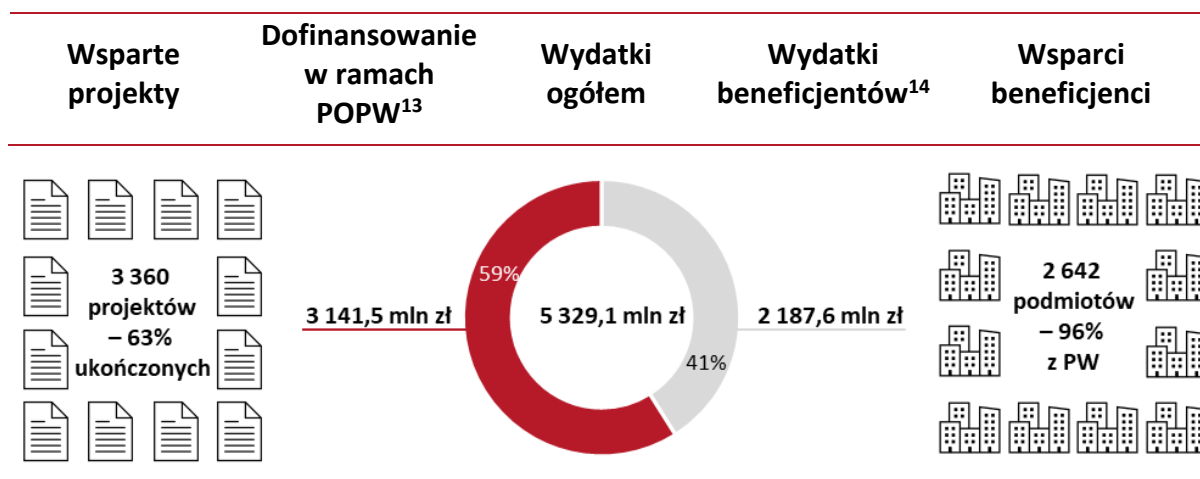
3. Wyniki badania

3.1. Podsumowanie realizacji I osi priorytetowej POPW 2014-2020

3.1.1. Dotychczasowej realizacja

Do końca roku 2022 w ramach I osi priorytetowej POPW dofinansowanych zostało 3 360 projektów realizowanych przez 2 642 podmioty¹². Około 2/3 projektów zostało zakończonych. Wydatki ogółem w ramach wspartych projektów wyniosły ponad 5,3 mld PLN, z czego około 3,1 mld PLN stanowi dofinansowanie unijne, a 2,2 mld PLN to wydatki beneficjentów.

Infografika 1 Projekty i podmioty wsparte w ramach I osi priorytetowej POPW 2014-2020



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SL2014. Stan: 31.12.2022 r.

W ujęciu terytorialnym najwięcej projektów realizowanych jest w województwie podkarpackim (1 121), a następnie w województwie lubelskim (878). Najmniej zaś w województwie świętokrzyskim (328 projektów). Wszystkie projekty były realizowane na terenie Polski Wschodniej i prawie wszystkie objęte wsparciem podmioty (96%¹⁵) mają swoją siedzibę w makroregionie. Najwięcej beneficjentów z Polski Wschodniej zlokalizowanych jest w województwie podkarpackim (813 podmiotów), najmniej zaś w województwie świętokrzyskim (275 podmiotów). W konsekwencji największa część

¹² Część firm realizowała więcej niż jeden projekt.

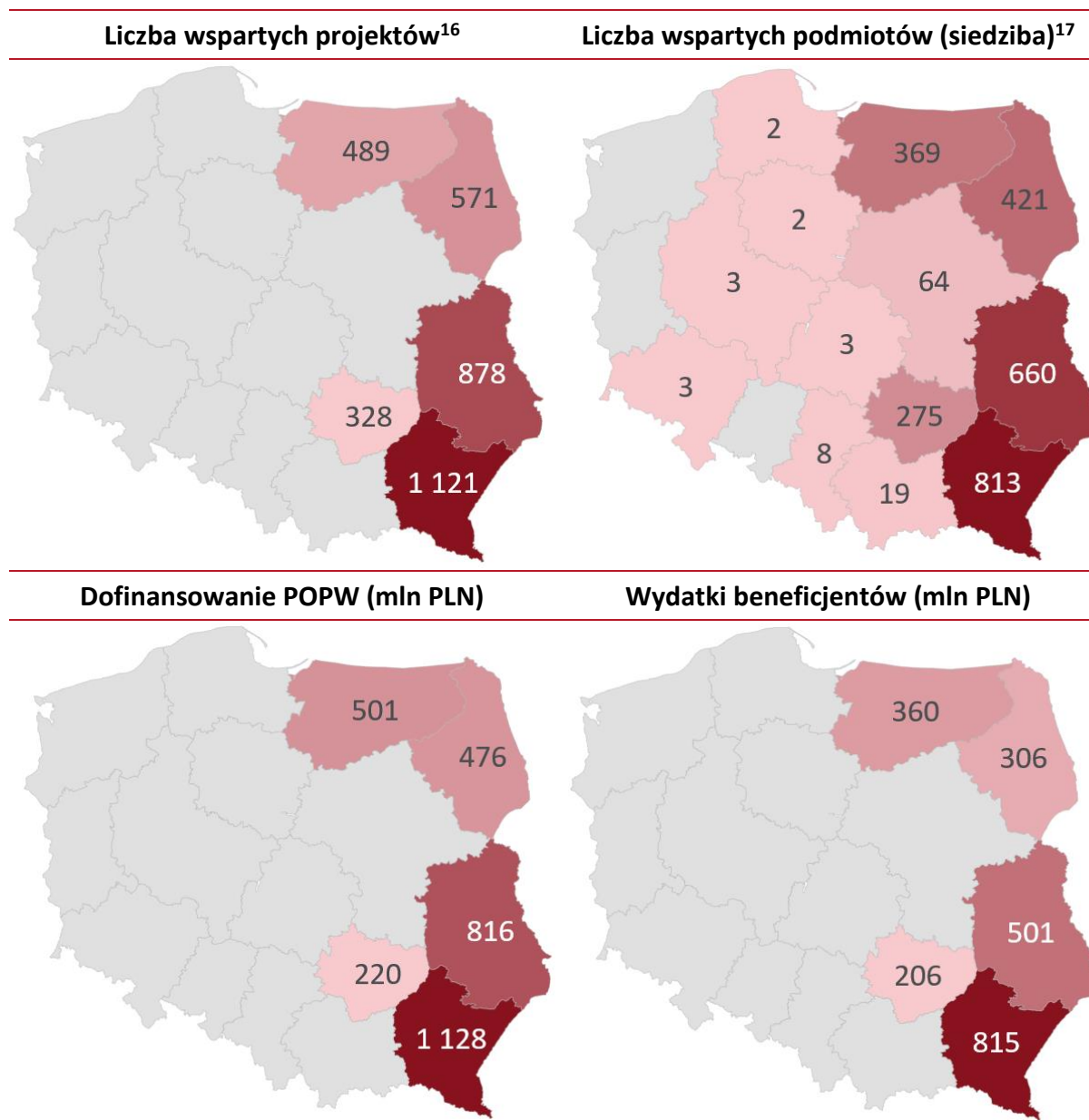
¹³ Dofinansowanie obejmuje zarówno dofinansowanie UE (w kwocie 3 123 mln PLN), jak i dofinansowanie krajowe (w kwocie niecałych 19 mln PLN), występujące w poddziałaniu 1.1.1 POPW.

¹⁴ W przypadku poddziałania 1.1.1 POPW w wydatkach beneficjentów ujęto również wydatki ponoszone w ramach budżetu jednostek samorządu terytorialnego.

¹⁵ Zgodnie z założeniami instrumentu projekty realizowane w ramach poddziałania 1.1.2 POPW na obszarze Polski Wschodniej mogły być wdrażane przez firmy mające swoją główną siedzibę w innym regionie kraju.

wsparcia w ujęciu wartościowym trafiła do województwa podkarpackiego (1,1 mld PLN dofinansowania POPW), a następnie kolejno do województwa lubelskiego (0,8 mld PLN), województwa podlaskiego (0,5 mld PLN), województwa warmińsko- mazurskiego (0,5 mld PLN) i województwa świętokrzyskiego (0,2 mld PLN).

Rysunek 2 Realizacja projektów z I osi priorytetowej POPW 2014-2020, wg województw



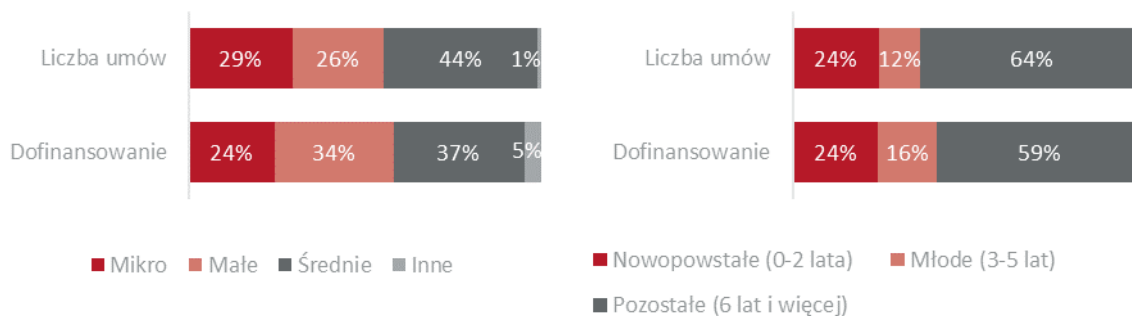
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SL2014. Stan: 31.12.2022 r.

¹⁶ Część projektów realizowana była w więcej niż w jednym województwie. Dlatego suma przedstawionych na wykresie projektów (3387), jest wyższa niż łączna suma wszystkich projektów wspartych w ramach I osi priorytetowej POPW (3360).

¹⁷ We wszystkich instrumentach wymogiem było, by to miejsce realizacji projektu znajdowało się na terytorium co najmniej jednego województwa makroregionu Polski Wschodniej. Pozwalało to na przyciąganie na obszar makroregionu firm z innych części Polski. W przypadku działania 1.5 wymagano, by adres siedziby lub co najmniej jednego oddziału znajdował się na terytorium jednego z województw Polski Wschodniej.

Wsparte w ramach POPW firmy to najczęściej przedsiębiorstwa średnie (44%), rzadziej zaś mikro (29%) i małe (26%). Także do firm średnich trafiła największa część dofinansowania programu (37%). Beneficjenci POPW to w 2/3 firmy funkcjonujące na rynku przez okres 6 lat i więcej, a w ¼ firmy nowopowstałe działające na rynku do 2 lat.

Wykres 1 Struktura liczby umów oraz wartości dofinansowania wg wielkości (lewy panel) i wieku¹⁸ firmy (prawy panel)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych LSI PARP. Stan: 31.12.2022 r.

Należy jednocześnie odnotować, że na powyższe statystyki duży wpływ ma działanie 1.5, które w założeniu było skierowane do firm średnich. Stanowiły one jednocześnie pokaźną grupę firm wśród beneficjentów I osi priorytetowej POPW (985 firm, tj. ponad 37% ogółu). Jeśli wyłączyć te firmy, to okaże się, że projekty realizowane są przede wszystkim przez firmy mikro i małe (odpowiednio ponad 41% i 36%). Firmy średnie odpowiadają natomiast za realizację nieco ponad 22% wspartych projektów. Struktura wiekowa firm zmienia się przy tym jedynie nieznacznie (spadek udziału projektów realizowanych przez firmy działające 6 lat i więcej do 57% oraz wzrost udziału projektów realizowanych przez firmy najmłodsze – do blisko 32%).

Firmy realizujące projekty dofinansowane w ramach POPW reprezentują w większości (52%) sektor przetwórstwa przemysłowego (Sekcja C). Stosunkowo licznie reprezentowana jest także sekcja J – Informacja i komunikacja (13%) oraz Sekcja G – Handel i naprawa pojazdów (12%). Struktura branżowa beneficjentów POPW odbiega od struktury branżowej ogólnej populacji firm w makroregionie, gdzie dominuje Sekcja G - Handel hurtowy i detaliczny (24%) oraz Sekcja F- Budownictwo (17%), a w sektorze przetwórstwa przemysłowego (Sekcja C) prowadzi działalność jedynie 10% przedsiębiorstw.¹⁹ Wysoki udział Sekcji C wśród beneficjentów programu związany jest ze specyfiką wsparcia polegającego na dofinansowaniu rozwoju innowacyjnych produktów, zaś nadreprezentacja Sekcji J wynika

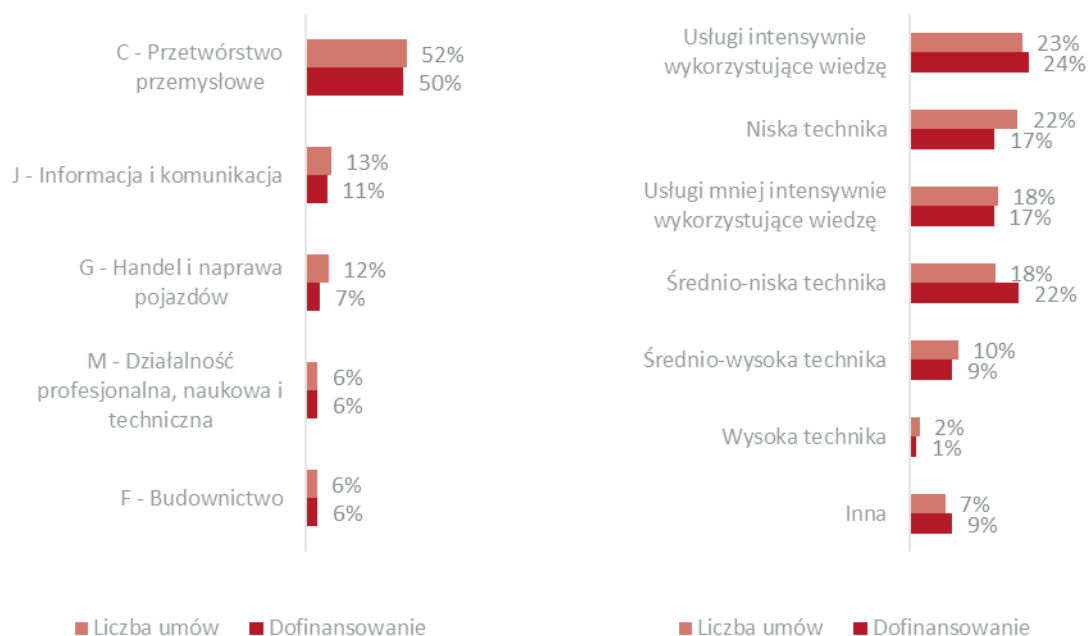
¹⁸ Tu i w dalszych częściach raportu wiek firmy obliczony został wg stanu na dzień składania wniosku o dofinansowanie w ramach POPW. Wiek firmy został oszacowany w oparciu o dane z LSI PARP – został oszacowany jako różnica między datą rejestracji wniosku, a datą rejestracji firmy.

¹⁹ *Działalność przedsiębiorstw niefinansowych w 2021 r.*, GUS, Warszawa 2022 r.

z dużego udziału projektów realizowanych przez startupy działające najczęściej właśnie w tym sektorze gospodarki.²⁰

Beneficjenci POPW to najczęściej firmy świadczące usługi intensywnie wykorzystujące wiedzę (23%). W przypadku firm produkcyjnych beneficjenci programu to podmioty działające w sektorach o stosunkowo niskim poziomie zaawansowania technologicznego. Do sektorów średnio- wysokiej i wysokiej techniki należy bowiem jedynie 12% wspartych firm. Najwięcej beneficjentów operujących w sektorze produkcyjnym reprezentuje sektory niskiej techniki (22% wspartych w ramach POPW firm).

Wykres 2 Struktura liczby umów oraz wartości dofinansowania wg sekcji PKD (lewy panel) oraz zaawansowania technologii i stopnia wykorzystania wiedzy, zgodnie z NACE Rev.2 (prawy panel)²¹



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SL2014. Stan: 31.12.2022 r.

²⁰ *Polskie startupy 2022*, Startup Poland 2022 r.

²¹ Sekcje PKD zostały przeniesione na kody NACE REV.2, a te na kategorie odnoszące się do zaawansowania technologii i stopnia wykorzystania wiedzy zgodnie z kluczem stosowanym przez EUROSTAT z dokumentu: https://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/Annexes/htec_esms_an3.pdf

3.2. Działanie 1.1: Platformy startowe dla nowych pomysłów

Poniższy rozdział przedstawia wyniki dla Działania 1.1. POPW – Platformy startowe dla nowych pomysłów. Instrument ten składa się z dwóch poddziałań, które są ze sobą w bezpośredni i logiczny sposób powiązane:

- Poddziałanie 1.1.1 Platformy startowe dla nowych pomysłów;
- Poddziałanie 1.1.2 Rozwój startupów w Polsce Wschodniej.

W ramach poddziałania 1.1.1 POPW oferowane jest wsparcie inkubacyjne, kończące się wypracowaniem zweryfikowanego modelu biznesowego, którego wdrożenie może zostać sfinansowane dotacją udzielaną w poddziałaniu 1.1.2 POPW. Głównymi celami interwencji są:

- stworzenie w makroregionie Polski Wschodniej programu wsparcia, którego celem będzie przekształcanie pomysłów biznesowych w produkty i opracowanie rentownych modeli biznesowych,
- wsparcie działalności biznesowej przedsiębiorstw typu startup, gotowych do wejścia na rynek z produktem przygotowanym w ramach danej Platformy startowej dla nowych pomysłów²².

3.2.1. Dotychczasowa realizacja

W ramach poddziałania 1.1.1 POPW przeprowadzone zostały dwa nabory. Pierwszy o charakterze pilotażu zorganizowany został w roku 2015, drugi zaś w roku 2018. Zgodnie z decyzją Komisji Europejskiej pilotaż stanowił warunek dla kontynuacji wdrażania instrumentu i uruchomienia wydatkowania pełnej alokacji dla działania 1.1. W ramach pilotażu zrealizowane zostały następujące projekty:

1. Platforma Startowa: „TechnoparkBiznesHub” (województwo świętokrzyskie i podkarpackie²³);
2. Platforma Startowa: „Hub of Talents” (województwo podlaskie i warmińsko-mazurskie);
3. Platforma Startowa: „Connect”(województwo lubelskie i podkarpackie).

W drugim konkursie dofinansowanie uzyskało kolejnych pięć projektów²⁴:

1. Platforma Startowa: „Startup Heroes” (województwo warmińsko-mazurskie);
2. Platforma Startowa: „Hub of Talents 2” (podlaskie);
3. Platforma Startowa: „Start in Podkarpackie” (województwo podkarpackie);
4. Platforma Startowa: „Unicorn Hub” (województwo lubelskie);

²² Szczegółowa teoria poddziałania 1.1.1 POPW, przedstawiona została w załączniku nr 1, tj. w „Raporcie z analizy teorii interwencji”.

²³ Lokalizacja projektu określona została na podstawie siedziby beneficjenta.

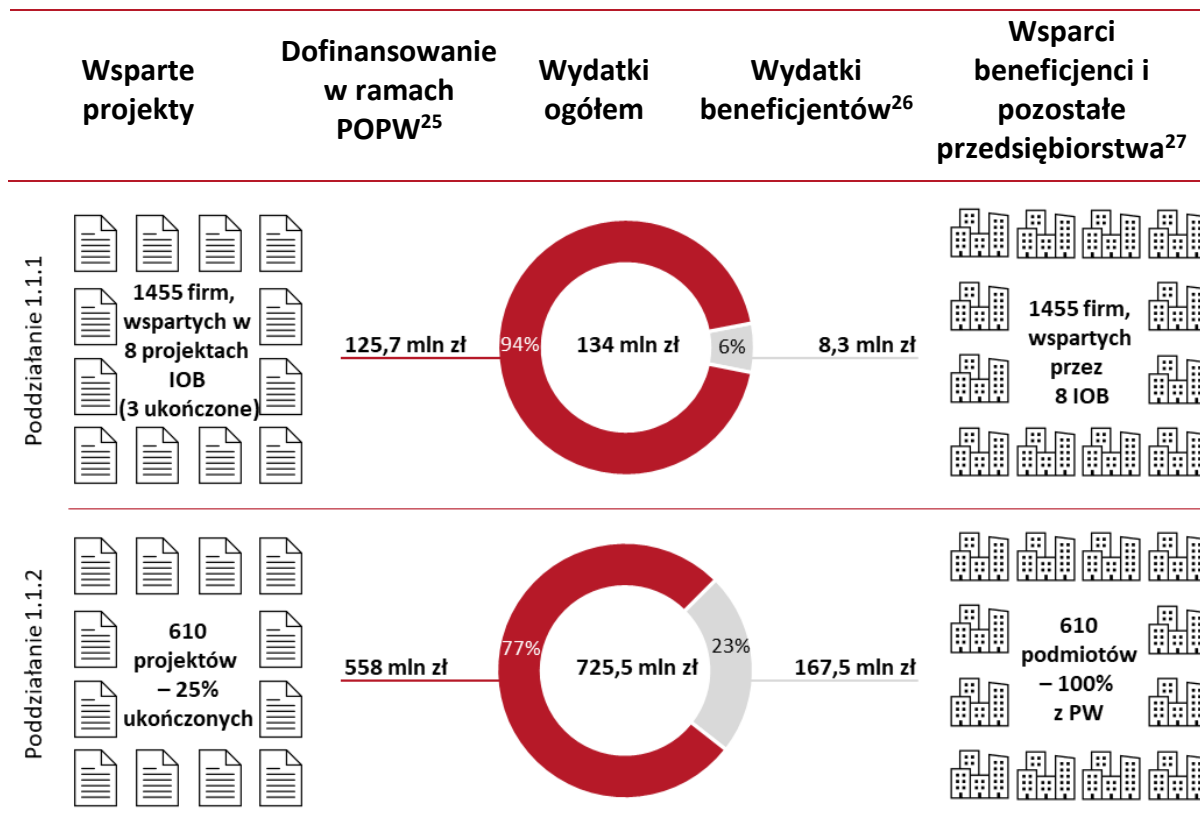
²⁴ W 2021 rozwiązana została umowa na realizację jednego z wybranych w konkursie projektów wdrażanych w województwie lubelskim (Platforma Startowa: „Idealist”).

5. Platforma Startowa: „Wschodni Akcelerator Biznesu” (województwo lubelskie).

W ramach poddziałania 1.1.2 przeprowadzone zostały trzy konkursy (2017, 2019, 2021). Podobnie jak w przypadku poddziałania 1.1.1 pierwszy z nich miał charakter pilotażu i obejmował wsparciem startupy, które zakończyły z sukcesem programy inkubacji w ramach pierwszych trzech dofinansowanych Platform startowych.

Do końca 2022 roku udzielono dofinansowania 8 Platformom Startowym w poddziałaniu 1.1.1 POPW oraz 610 startupom w poddziałaniu 1.1.2 POPW.

Infografika 2 Projekty i podmioty wsparte w ramach działania 1.1 POPW 2014-2020



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SL2014. Stan: 31.12.2022 r.

W ramach poddziałania 1.1.1 POPW zakończone zostały jedynie projekty pilotażowe.

W przypadku pozostałych Platform w chwili obecnej przeprowadzane są ostatnie rundy inkubacji, a zakończenie większości projektów planowane jest na drugą połowę roku 2023.

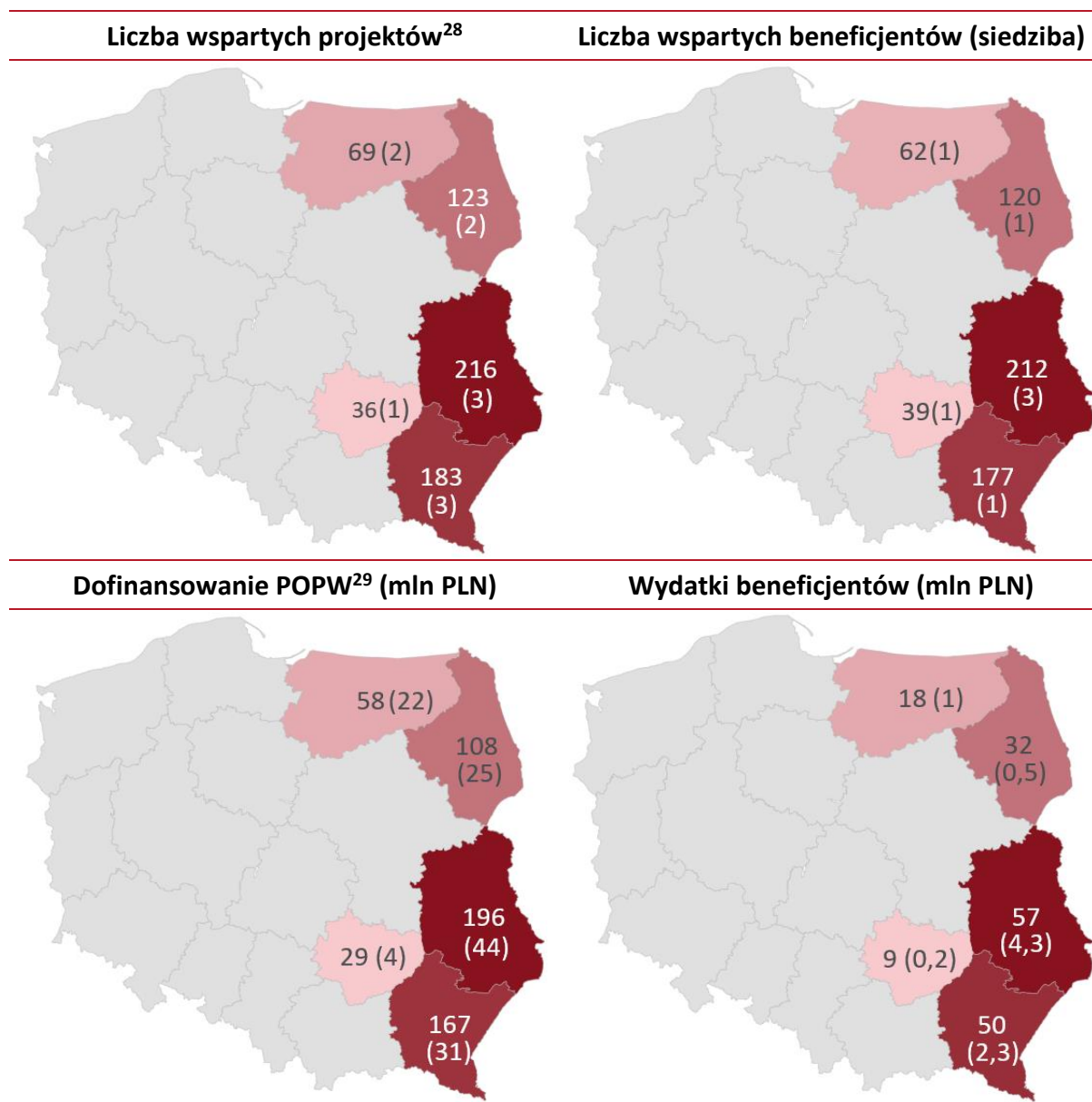
²⁵ Dofinansowanie obejmuje zarówno dofinansowanie UE (w kwocie blisko 107 mln PLN), jak i dofinansowanie krajowe (w kwocie niecałych 19 mln PLN), występujące w poddziałaniu 1.1.1 POPW.

²⁶ W przypadku poddziałania 1.1.1 POPW w wydatkach beneficjentów ujęto również wydatki ponoszone w ramach budżetu jednostek samorządu terytorialnego.

²⁷ W przypadku poddziałania 1.1.1. podano liczbę wspartych przedsiębiorstw niebędących beneficjentami (wsparcie udzielane było przez IOB).

W przypadku wsparcia dotacyjnego 1.1.2 POPW większość projektów jest w trakcie realizacji. Do końca 2022 roku zakończonych zostało jedynie 25% projektów.

Rysunek 3 Realizacja projektów w ramach działania 1.1 POPW 2014-2020, wg województw*



²⁸ Część projektów realizowana była w więcej niż w jednym województwie. Dlatego suma przedstawionych na wykresie projektów w poddziałaniu 1.1.1 (11) i poddziałaniu 1.1.2 (627), jest wyższa niż łączna suma wszystkich projektów wspartych w ramach tych instrumentów (odpowiednio 8 i 610).

²⁹ Tu oraz w pozostałych instrumentach - wartości prezentowane są z uwzględnieniem miejsca realizacji. Jeśli projekt realizowany był na obszarze dwóch województw, wartość projektu została rozbita na te województwa, zgodnie z wartościami wykazanymi w systemie SL2014.

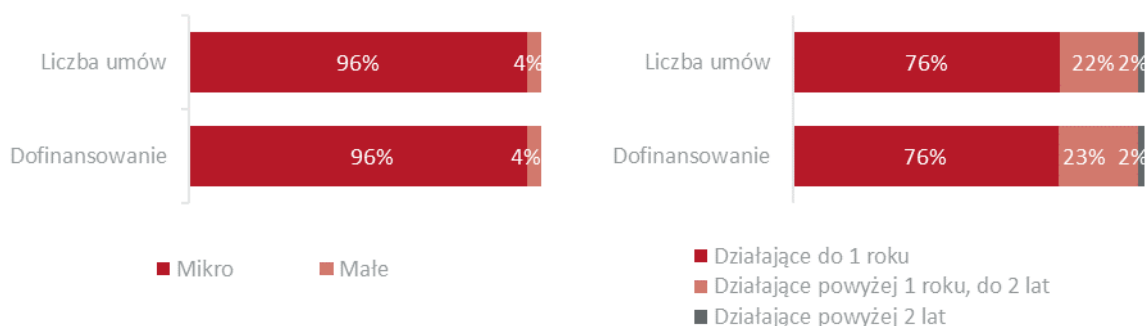
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SL2014. Stan: 31.12.2022 r.

* W nawiasach podano wartości dla platform startowych – beneficjentów poddziałania 1.1.1 POPW.

Większość wsparcia w ramach Działania 1.1, zarówno jeżeli chodzi o liczbę projektów jak i ich wartość, trafiła do dwóch regionów³⁰ tj. województwa lubelskiego (240 mln PLN – 35% całości dofinansowania w ramach działania 1.1.) oraz województwa podkarpackiego (198 mln PLN – 25%).

W ramach wsparcia dotacyjnego 1.1.2 POPW pomoc, zgodnie z założeniami instrumentu, trafiła głównie do mikroprzedsiębiorstw (96% wspartych firm), będących na wstępnych etapach rozwoju (98% to firmy prowadzące działalność nie dłużej niż 2 lata³¹).

Wykres 3 Struktura liczby umów oraz wartości dofinansowania wg wielkości (lewy panel) i wieku (prawy panel) firm w poddziałania 1.1.2



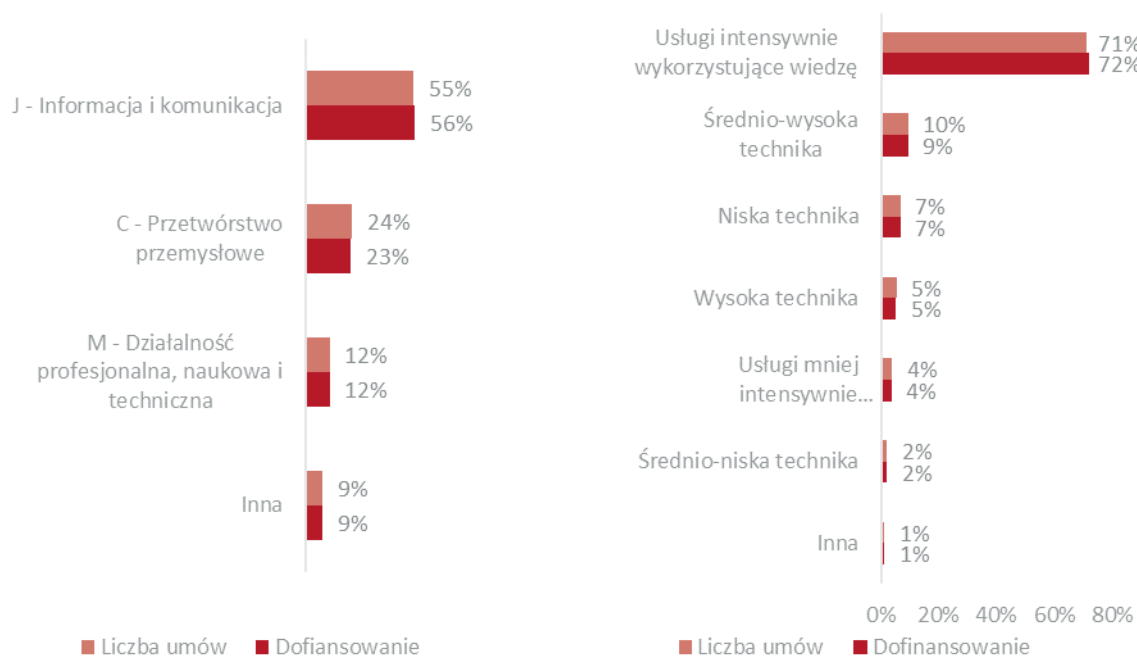
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SL2014 i LSI PARP. Stan: 31.12.2022 r.

Dofinansowane w ramach POPW startupy to w większości (55%) firmy usługowe z szeroko rozumianej branży IT/ICT (sekcja J – Informacja i komunikacja). Struktura wspartych firm wynika bezpośrednio ze specjalizacji branżowej Platform Startowych, gdzie obok branż stanowiących specjalizację danego regionu (np. branża rolno- spożywcza w przypadku województwa lubelskiego czy też branża lotnicza w województwie podkarpackim), we wszystkich przypadkach istniała możliwość uzyskania wsparcia w sektorze IT/ICT.

³⁰ Lokalizacja firmy określona została na podstawie miejsca jej rejestracji.

³¹ Jest to 10 firm w przypadku których okres pomiędzy rejestracją spółki a złożeniem wniosku o dofinansowanie w ramach 1.1.2 był dłuższy niż 2 lata (średnio 2 lata i 3 miesiące).

Wykres 4 Struktura liczby umów oraz wartości dofinansowania wg sekcji PKD (lewy panel) oraz zaawansowania technologii i stopnia wykorzystania wiedzy, zgodnie z NACE Rev.2 (prawy panel) beneficjentów poddziałania 1.1.2



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SL2014. Stan: 31.12.2022 r.

Struktura branżowa wspartych startupów odpowiada także ogólnej strukturze całej populacji krajowych startupów. Największą część polskich startupów to firmy działające właśnie formalnie w branży IT/ICT.³² Należy jednak podkreślić, że z uwagi na szeroki zakres stosowania technologii IT/ICT w gospodarce, jako technologii ogólnego przeznaczenia (*general purpose technology*), startupy inkubowane i wspierane w ramach POPW działają na pograniczu różnych branż (np. medycznej, energetycznej, motoryzacyjnej itp.), co ilustrują także zrealizowane i zaprezentowane w ramach niniejszej ewaluacji studia przypadku.

3.2.2. Skuteczność instrumentu w osiągnięciu zakładanych efektów

W poniższym podrozdziale przedstawiamy szczegółowe wyniki weryfikacji teorii działania 1.1 POPW z uwzględnieniem specyfiki obu jego poddziałania (1.1.1 POPW i 1.1.2 POPW). Podrozdział obejmuje zarówno analizę efektów krótko, jak i długookresowych (w zakresie w jakim było to możliwe, na obecnym etapie badania) i zakończony jest głównymi wnioskami z badania, także w odniesieniu do działań planowanych do realizacji w okresie 2021-2027.

³² *Polskie startupy 2022*, Startup Poland 2022 r.

Wsparcie publiczne, a realizacja projektów wspartych w ramach POPW (efekt zachęty)

Wywiady przeprowadzone z przedstawicielami Platform Startowych wskazują, że działania polegające na wspieraniu nowopowstających firm byłyby realizowane w sytuacji braku dofinansowania (jest to jedno z głównych zadań statutowych badanych instytucji), jednak w dużo węższym zakresie niż umożliwił to program. Oferta ośrodków innowacji bez wsparcia programu byłaby ograniczona i nie obejmowałaby tych elementów, które decydują o jej atrakcyjności. Z uwagi na ograniczenia finansowe animatorzy Platform nie świadczyliby wówczas dużej części usług specjalistycznych (np. wsparcia technologicznego), a także nie mieliby możliwości kompleksowego wspierania rozwoju MVP (np. dzięki możliwości zakupu materiałów do badań oraz budowy i testowania prototypów). Skala wsparcia rozumiana jako liczba inkubowanych firm byłaby również znacząco mniejsza. Opinie te poparte były doświadczeniami z wcześniejszego prowadzenia tego typu działalności w oparciu o środki własne oraz środki partnerów biznesowych. Główną barierą dla realizacji tego typu przedsięwzięć stanowi brak środków finansowych ośrodków innowacji oraz związany z tym brak zainteresowania i gotowości lokalnego sektora przedsiębiorstw do uczestnictwa w inicjatywach mających na celu inkubację i akcelerację innowacyjnych pomysłów.

W przypadku poddziałania 1.1.2 POPW zgodnie z wynikami ewaluacji ex-post POPW około 33% startupów, które uzyskały wsparcie dotacyjne nie zrealizowałyby swoich projektów bez dofinansowania w ogóle, zaś 25% zrealizowałyby je w ograniczonym zakresie. Efekt zachęty jest zatem zbliżony do efektu obserwowanego dla działania 1.4 POPW (34% beneficjentów deklaruje, że projekt nie zostałby zrealizowany bez wsparcia programu) oraz działania 1.2 POPW (30%) i wyraźnie wyższy niż dla poddziałania 1.3.1 POPW (14%).

Wyniki te wskazują zatem, że około 2/3 beneficjentów 1.1.2 zrealizowałyby swoje projekty. Potwierdzają to przeprowadzone studia przypadków. Założyciele badanych startupów wykazują silną motywację do realizacji projektów, co wynika z wysokiego poziomu identyfikacji z planowanymi przedsięwzięciami. Dla firm będących na załączkowym etapie rozwoju realizacja projektu stanowi także warunek dalszego funkcjonowania. Istotnym czynnikiem motywującym do realizacji projektu pomimo nieotrzymania wsparcia dotacyjnego są również poniesione nakłady finansowe i nakłady pracy na etapie inkubacji oraz istniejący i gotowy do wdrożenia MVP. Wszystkie badane w ramach studiów przypadków startupy deklarują jednak realizację projektów w węższym lub znacznie węższym zakresie oraz w późniejszym terminie. Podobnie jak dla większości startupów w Polsce, przedsięwzięcia te finansowane byłyby przede wszystkim ze środków własnych lub innych środków publicznych (unijnych). Wyniki przeprowadzonej analizy kredytowej dla firm objętych studiami przypadków wskazują bowiem, iż żadna z badanych firm nie miała zdolności kredytowej i tym samym nie uzyskaby tej formy finansowania zewnętrznego na etapie wnioskowania o wsparcie.

Startup, z branży IT/medtech (beneficjent 1.1.2 POPW)

Bez wsparcia programu projekt zostałby zrealizowany (zespół m.in. ze względów osobistych posiadał dużą motywację do realizacji przedsięwzięcia), ale w dużo mniejszym zakresie (wdrożona zostałaby jedynie aplikacja dla pacjentów indywidualnych) i w znacznie późniejszym terminie. Ze względu na przyjętą koncepcję biznesową (*bootstrapping*) projekt zrealizowany zostałby z własnych środków finansowych, nakładem pracy założycieli. Firma nie miała możliwości skorzystania z kredytu bankowego. Ze względu na przyjętą strategię rozwoju firmy i negatywne doświadczenia ze współpracy z funduszami VC nie planowano korzystania z kapitałowego finansowania zewnętrznego. Firma rozważała także skorzystanie ze wsparcia NCBR.

Należy także dodać, że to właśnie możliwość ubiegania się o dotacje stanowiła jedną z głównych motywacji dla badanych firm do przystąpienia do programów inkubacji w ramach Platform startowych realizowanych w poddziałaniu 1.1.1.

Efekty krótkoterminowe

Etap inkubacyjny

Do końca roku 2022 w ramach Platform Startowych utworzonych zostało 1 455 nowych przedsiębiorstw. Jest to liczba nieco większa od założeń przyjętych przez animatorów Platform na etapie wnioskowania (1 401 nowych firm). Wartości te oznaczają, że cele programu w zakresie liczby nowopowstałych firm, którym udzielono wsparcia w ramach utworzonych w POPW Platform Startowych zostały de facto osiągnięte (98% wartości docelowej wskaźnika).

Zgodnie z odtworzoną w ramach badania logiką interwencji, osiągnięcie zakładanych efektów programu w postaci wymaganej liczby utworzonych firm, którym następnie udzielono wsparcia inkubacyjnego, uwarunkowane jest istnieniem wystarczającej podaży innowacyjnych pomysłów spełniających kryteria formalne i merytoryczne. Wyniki dotychczasowych badań, jak i wywiady przeprowadzone z przedstawicielami Platform Startowych, pozwalają na pozytywną weryfikację tego założenia. Świadczy to także pośrednio o wysokiej skuteczności kampanii promocyjno- informacyjnej, realizowanej zarówno na poziomie regionalnym, jak i na poziomie krajowym (PARP). Zainteresowanie wsparciem znacznie przekraczało założenia projektowe w zakresie planowanej liczby inkubowanych startupów. Dla każdej z rund inkubacyjnych liczba zgłoszeń była kilkukrotnie wyższa niż liczba przewidzianych w programach miejsc. Na koniec roku 2022 łączna liczba wniosków złożonych do wszystkich Platform wyniosła ponad 9 tys., wobec 1,5 tys. firm ostatecznie objętych wsparciem.³³

³³ Ex-post Ewaluacja ex-post postępu rzeczowego i rezultatów POPW. Raport końcowy, MFiPR 2022 r.

W opinii badanych Platform, jak i firm objętych studiami przypadków, o dużym zainteresowaniu zdecydowała unikatowość programów polegająca na możliwości uzyskania wsparcia na formalne (rejestracja) i rzeczywiste stworzenie firmy bez konieczności zapewniania wkładu własnego, przy jednoczesnej możliwości ubiegania się o wsparcie dotacyjne na kolejnym etapie. Należy jednak podkreślić, że to właśnie oczekiwane wsparcie dotacyjne stanowiło dla wszystkich badanych firm najważniejszą motywację dla przystąpienia do programu.

Duża podaż zgłaszanych pomysłów umożliwia Platformom przeprowadzenie rzeczywistego procesu selekcji. Selekcja opierała się o cztery główne grupy kryteriów (zastosowane w różnych układach w poszczególnych Platformach), które odnosiły się do poziomu innowacyjności rozwiązania, jego ekonomicznego (biznesowego) uzasadnienia, potencjału zespołu oraz potencjału rynkowego i przewag konkurencyjnych pomysłu. Wywiady przeprowadzone z przedstawicielami Platform wskazują, że największa selektywność dotyczyła kryteriów związanych z oceną potencjału rynkowego planowanych do wdrożenia produktów. W związku z tym odrzucane były m.in. pomysły na zbyt wczesnych etapach TRL (badawczych) dla których założenia programu inkubacji (okres inkubacji i wartość środków na rozwój MVP) nie dawały możliwości dotarcia do etapu rynkowego planowanego przedsięwzięcia.

Wsparcie inkubacyjne udzielane wybranym w procesie naboru startupom polegało na świadczeniu im dostosowanych do ich potrzeb usług podstawowych (m.in. dostęp do przestrzeni biurowej, obsługa prawna, podatkowa, księgowość, usługi marketingowe) i specjalistycznych (m.in. doradztwo technologiczne, dostęp do laboratoriów i materiałów i surowców niezbędnych do rozwoju MVP), których efektem docelowym miał być zweryfikowany i gotowy do wdrożenia model biznesowy, w tym opracowany MVP. Programy podzielone były na rundy w ramach których wybrane firmy uczestniczyły w indywidualnych programach inkubacji trwających maksymalnie do 10 miesięcy. Na obecnym etapie realizacji projektów (koniec 2022r.) liczba nowych przedsiębiorstw wspartych przez Platformy, które zakończyły programy inkubacji i są gotowe do rozpoczęcia działalności rynkowej, wynosi 742. Stanowi to około 2/3 liczby przedsiębiorstw zakładanej przez Platformy na etapie wnioskowania. Pozostałe wspierane startupy są w trakcie realizacji programów inkubacyjnych w ramach ostatnich rund inkubacyjnych.

Wyniki monitoringu Platform Startowych wskazują na stosunkowo wysoką trafność, użyteczność i jakość uzyskanego wsparcia z perspektywy inkubowanych startupów. Zdecydowana większość startupów (ok. 90%) tuż po zakończeniu inkubacji ocenia „bardzo dobrze” lub „raczej dobrze” poszczególne aspekty programu, w tym w szczególności wsparcie ze strony menadżerów inkubacji.³⁴ Firmy nie wskazują również wyraźnie na

³⁴ Opracowanie i wdrożenie systemu monitoringu działań Animatorów Platform startowych wraz z systemem wsparcia doradczo-szkoleniowego oraz systemem monitoringu startupów, które zakończą inkubację w Platformach startowych. Raport roczny 06.2021-08.2022, PARP 2022 r.

elementy, których w ich opinii brakowało w programie. Jednak już z perspektywy pierwszych doświadczeń rynkowych (rok po zakończeniu inkubacji) firmy w bardziej skonkretyzowany sposób identyfikują swoje potrzeby. Firmy zapytane o potrzeby aktualne w rok po zakończeniu programu zgłaszają popyt na dodatkowe wsparcie post-inkubacyjne, dotyczące - w szczególności - pozyskiwania finansowania zewnętrznego (38%), pomocy w rozliczaniu dotacji 1.1.2 (33%) oraz usług doradczych związanych z badaniami rynku i kwestiami sprzedażowymi (31%). Jednocześnie jedynie 30% startupów w rok po zakończeniu programu ocenia pozytywnie („bardzo dobrze” lub „dobrze”) wsparcie uzyskane w zakresie pozyskiwania źródeł finansowania dla dalszego rozwoju firmy. Zagadnienia te można zatem uznać za elementy niezaadresowane w sposób wyczerpujący w procesie inkubacji.

Obserwacje te potwierdzają także przeprowadzone w ramach niniejszego badania studia przypadków. Badane firmy oceniają ogólnie pozytywnie programy inkubacji w których uczestniczyły, wskazując jednocześnie na potrzebę większego wsparcia w zakresie analiz rynkowych i sprofilowanych branżowo strategii i technik sprzedaży (połowa analizowanych firm) oraz w zakresie pozyskiwania zewnętrznych źródeł finansowania i bardziej aktywnego sieciowania z inwestorami branżowymi i VC (potrzeba wskazywana również przez połowę analizowanych firm). Są to jednocześnie te dwa aspekty rynkowej działalności startupów (skuteczna sprzedaż i finansowanie zewnętrzne), które w istotnym zakresie warunkują ich przetrwanie i dalszy rozwój (por. kolejna część rozdziału dotycząca efektów wsparcia w perspektywie średnio i długoterminowej).

Z kolei z perspektywy Platform Startowych najczęściej wskazywanym w wywiadach czynnikiem sukcesu w realizacji zadań inkubacyjnych (a także w dalszej działalności rynkowej), jest potencjał startupu rozumiany jako potencjał techniczny i biznesowy zespołu oraz jego motywacja do realizacji założonych celów. W opinii przedstawicieli Platform uczestniczących w wywiadach, sukces rynkowy odnoszą zespoły, które „wiedzą czego chcą i są silnie zmotywowane, aby to osiągnąć”. Skuteczność takiej postawy obserwowana jest już na etapie identyfikacji potrzeb. Firmy posiadające wstępne plany rozwoju efektywniej i trafniej komunikują swoje potrzeby w zakresie wsparcia niezbędnego do realizacji ich celów.

Etap dotacyjny

Do końca 2022 roku wsparciem dotacyjnym objętych zostało 610 startupów inkubowanych w ramach Platform Startowych. Stanowi to 82% wartości docelowej wskaźnika programowego. Realizację projektów zakończyły 154 startupy. Niski udział projektów zakończonych (25%) wynika z jednej strony z opóźnień wdrożeniowych wynikających z nałożonego przez KE obowiązku realizacji pilotażu oraz względnie niskiej jakości

zgłaszanych projektów³⁵, z drugiej zaś z wydłużania terminów realizacji projektów w odpowiedzi na trudności w ich wdrażaniu. Trudności takich doświadczała blisko połowa wspartych startupów (44%)³⁶. Wynikały one przede wszystkim ze skutków pandemii COVID-19, tj. lockdownu (60% wskazań) oraz problemów z kontrahentami i zerwanymi łańcuchami dostaw (55%)³⁷.

Zrealizowane studia przypadków wskazują także, że barierą w realizacji projektów stanowiły problemy ze znalezieniem specjalistów oraz dynamicznie rosnące wynagrodzenia i koszty usług zewnętrznych. Dotyczyło to w szczególności branży IT, czyli branży w której działa większość wspieranych w programie startupów. Powodowało to konieczność urealniania ekonomiczno- finansowych założeń projektowych (koszty zatrudnienia specjalistów w projektach startupowych stanowią bowiem istotną, często największą część budżetów).

Startup, z branży IT/medtech (beneficjent 1.1.2 POPW)

Największy problem na etapie wdrażania projektu stanowiło znalezienie i zatrudnienie programistów z odpowiednimi, dla celów projektu, wiedzą i doświadczeniem. Po pierwsze, ze względu na duże ogólne zapotrzebowanie na programistów na rynku, firma miała problemy ze znalezieniem odpowiednich kandydatów. Po drugie, problem stanowiły dynamicznie rosnące rynkowe stawki wynagrodzeń programistów w trakcie realizacji projektu (istniała potrzeba aktualizacji założeń projektu w tym zakresie, co trwało długo i zwiększało ryzyko projektowe). Po trzecie, wymagane w ramach instrumentu formy zatrudnienia (np. umowa zlecenie) nie odpowiadały realiom rynku IT, gdzie większość usług realizowana jest na podstawie osobnych kontraktów (to także utrudniało znalezienie i utrzymanie pracowników/usługodawców).

Startup, z branży IT/pośrednictwo pracy (beneficjent 1.1.2 POPW)

Główne problemy na etapie wdrażania projektu związane były z dynamicznie rosnącymi kosztami usług programistycznych. Stawki i koszty ustalone na etapie wnioskowania o wsparcie szybko się zdezaktualizowały i pojawiły się trudności ze znalezieniem wykonawców zaplanowanych w projekcie usług IT. Ze względu na spodziewane wysokie koszty administracyjne oraz ryzyko opóźnień beneficjent nie zdecydował się na formalną aktualizację kosztów projektu.

Na negatywny wpływ wzrostu cen na terminowość realizacji projektów wskazują także wyniki ewaluacji ex-post POPW zrealizowanej na zlecenie MFiPR w roku 2022. W opinii ponad 40% badanych startupów wzrost cen materiałów stanowił zagrożenie dla terminowej realizacji projektu w pełnym zakresie³⁸. W tym kontekście jako trafne ocenić należy

³⁵ Ex-post Ewaluacja ex-post postępu rzeczowego i rezultatów POPW. Raport końcowy, MFiPR 2022 r.

³⁶ Ex-post Ewaluacja ex-post postępu rzeczowego i rezultatów POPW. Raport końcowy, MFiPR 2022 r.

³⁷ Tamże.

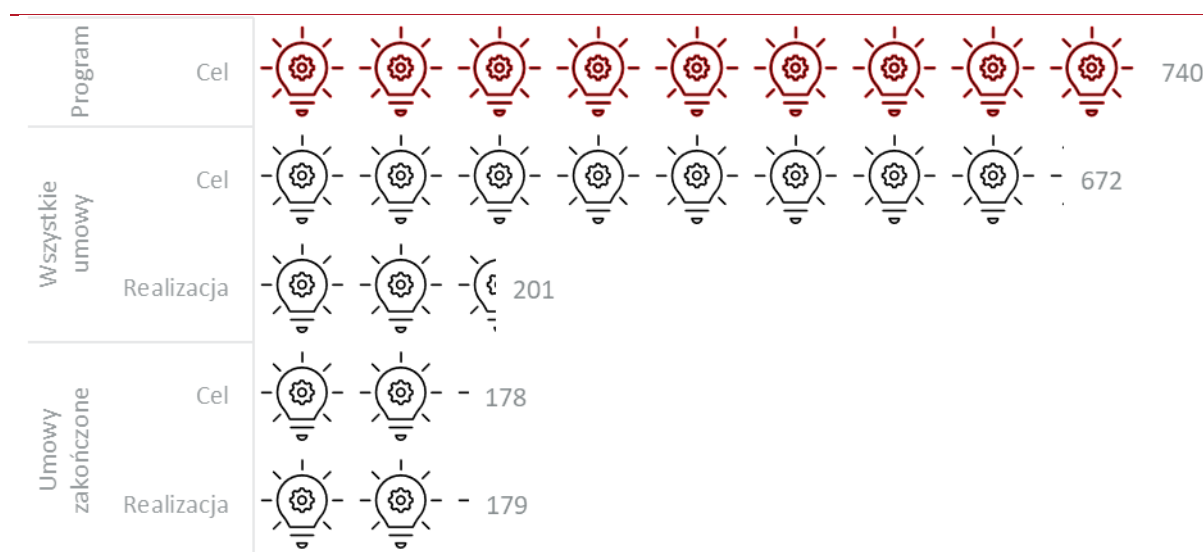
³⁸ Tamże.

zwiększanie w toku wdrażania instrumentu kwoty dofinansowania dotacyjnego do 1 mln PLN w odpowiedzi na rosnące koszty realizacji projektów.

Pomimo zaistnienia opisanych powyżej trudności, firmy, które zakończyły realizację projektów ostatecznie osiągnęły planowane efekty rzeczowe. Pozwala to zatem na stwierdzenie, iż przyjęte na etapie analizy logiki interwencji założenie o dostępności na rynku wymaganych do realizacji projektów usług, produktów oraz surowców i materiałów w całym okresie realizacji POPW zostało spełnione.

Ze względu na niski udział projektów zakończonych do końca roku 2022 wprowadzonych zostało 201 z 672 planowanych innowacji produktowych. W przypadku projektów zakończonych wszystkie planowane innowacje zostały jednak wdrożone (179).

Rysunek 4 Liczba wprowadzonych innowacji produktowych [szt.] – poddziałanie 1.1.2



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SL2014. Stan: 31.12.2022 r.

Przy przyjęciu założenia, że wszystkie realizowane obecnie projekty zostaną skutecznie zakończone, wskaźnik programowy odnoszący się do liczby wprowadzonych innowacji osiągnięty zostanie na poziomie około 91%. Dane monitoringowe wskazują zatem, że firmy, które zakończyły realizację projektów, skutecznie wdrażają zaplanowane innowacje.

Potwierdzają to przeprowadzone studia przypadków. We wszystkich badanych firmach dofinansowanie umożliwiło wprowadzenie innowacyjnego produktu do oferty sprzedażowej firmy, co pozwoliło na uruchomienie działalności rynkowej i uzyskanie pierwszej sprzedaży.

Wdrażane w ramach 1.1.2 POPW produkty charakteryzują się wysokim deklarowanym poziomem innowacyjności. 69% wspartych startupów ocenia swoje produkty jako innowacje o skali europejskiej, zaś 51% jako innowacje o skali światowej. Jest to wyraźnie wyższy poziom niż deklarowany średnio dla POPW (33% innowacji o skali europejskiej i 19% o skali

światowej), jak i dla POIR (odpowiednio 24% i 16%). W 2/3 są to w opinii startupów innowacje przełomowe (średnia dla POPW i POIR wynosi odpowiednio 54% i 46%).³⁹

Wysoki poziom innowacyjności wdrażanych produktów potwierdzają wyniki studiów przypadków. Planowane do wdrożenia produkty nie miały swoich odpowiedników na rynku krajowym i zagranicznym, lub istniejące na rynku produkty konkurencyjne nie posiadały analogicznych funkcjonalności. Unikatowość rozwiązań potwierdzana była wynikami analiz stanu techniki czy też opiniami ośrodków naukowych o innowacyjności produktów. Należy jednak podkreślić, że we wszystkich badanych przypadkach w toku procesu inkubacji, a następnie w okresie realizacji projektu dotacyjnego firmy doświadczały systematycznie rosnącej presji konkurencyjnej ze strony pojawiających się nowych technologii i produktów (por. opis znaczenia dynamiki zmian technologicznych dla skali uzyskiwanych przychodów ze sprzedaży w dalszej części rozdziału).

Efekty średnio i długoterminowe

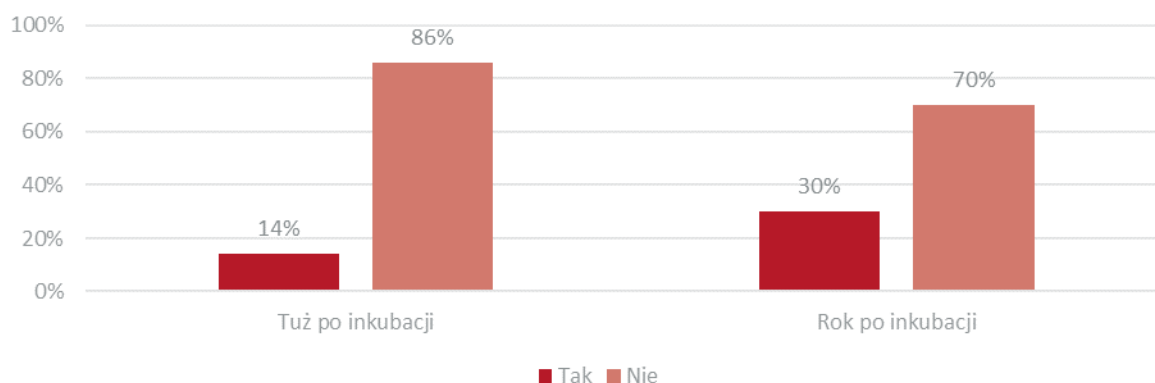
Podstawowym spodziewanym efektem wsparcia po zakończeniu projektów, w perspektywie średnioterminowej, jest uzyskiwanie przez nowopowstałą firmę systematycznie rosnących przychodów ze sprzedaży. Prowadzenie opłacalnej ekonomicznie sprzedaży stanowi warunek zaistnienia kolejnych efektów w dłuższej perspektywie. Dzięki systematycznym dochodom firma stabilizuje swoją sytuację ekonomiczno- finansową oraz pozycję rynkową, co daje jej możliwość zwiększenia skali działalności (faza wzrostu i ekspansji) w postaci wzrostu zatrudnienia, wchodzenia na nowe rynki, w tym rynki zagraniczne, wzrostu nakładów inwestycyjnych w szczególności na działalność B+R+I oraz zwiększenia aktywności i współpracy innowacyjnej.

Wyniki badań przeprowadzanych w ramach monitoringu działań Platform Startowych wskazują na niski udział startupów generujących przychody w pierwszym okresie po inkubacji⁴⁰.

³⁹ Barometr Innowacyjności. Program Operacyjny Polska Wschodnia. Raport końcowy, PARP 2022 r.

⁴⁰ Opracowanie i wdrożenie systemu monitoringu działań Animatorów Platform startowych wraz z systemem wsparcia doradczo-szkoleniowego oraz systemem monitoringu startupów, które zakończą inkubację w Platformach startowych. Raport roczny 06.2021-08.2022, PARP 2022 r.

Wykres 5 Udział inkubowanych w ramach Platform Startowych POPW startupów osiągających przychody ze sprzedaży w okresie bezpośrednio po inkubacji i w rok po inkubacji



Źródło: Opracowanie i wdrożenie systemu monitoringu działań Animatorów Platform startowych wraz z systemem wsparcia doradczo-szkoleniowego oraz systemem monitoringu startupów, które zakończą inkubację w Platformach startowych. Raport roczny 06.2021-08.2022, PARP 2022 (n=147 dla tuż po inkubacji, n=151 dla rok po inkubacji)

Przedstawione powyżej dane dotyczą ogółu inkubowanych startupów tj. zarówno tych, które uzyskały dotacje w ramach 1.1.2 POPW, jak i tych, które nie uzyskały wsparcia dotacyjnego. Wskazują one, że rok po zakończeniu inkubacji udział startupów wykazujących przychody ze sprzedaży podwaja się (z 14% do 30%), lecz pozostaje wciąż na niskim poziomie. Przychody są niższe od zakładanych i w przypadku większości startupów sprzedaż ma charakter sporadyczny (52% startupów tuż po zakończeniu inkubacji i 68% startupów rok po zakończeniu inkubacji).⁴¹

Jednocześnie inne dostępne dane wskazują, że czynnikiem sprzyjającym osiągnięciu przychodów ze sprzedaży jest realizacja projektu dotacyjnego 1.1.2 POPW. Wyniki badań przeprowadzonych w ramach *Barometru innowacyjności POPW* wśród beneficjentów 1.1.2 POPW pokazują, że przychody ze sprzedaży rok po zakończeniu projektów dotacyjnych uzyskuje już aż 64% startupów⁴².

⁴¹ Opracowanie i wdrożenie systemu monitoringu działań Animatorów Platform startowych wraz z systemem wsparcia doradczo-szkoleniowego oraz systemem monitoringu startupów, które zakończą inkubację w Platformach startowych. Raport roczny 06.2021-08.2022, PARP 2022 r.

⁴² Barometr Innowacyjności. Program Operacyjny Polska Wschodnia. Raport końcowy, PARP 2022 r.

Wykres 6 Udział startupów (beneficjentów 1.1.2 POPW) osiągających przychody ze sprzedaży rok po zakończeniu realizacji projektu dotacyjnego

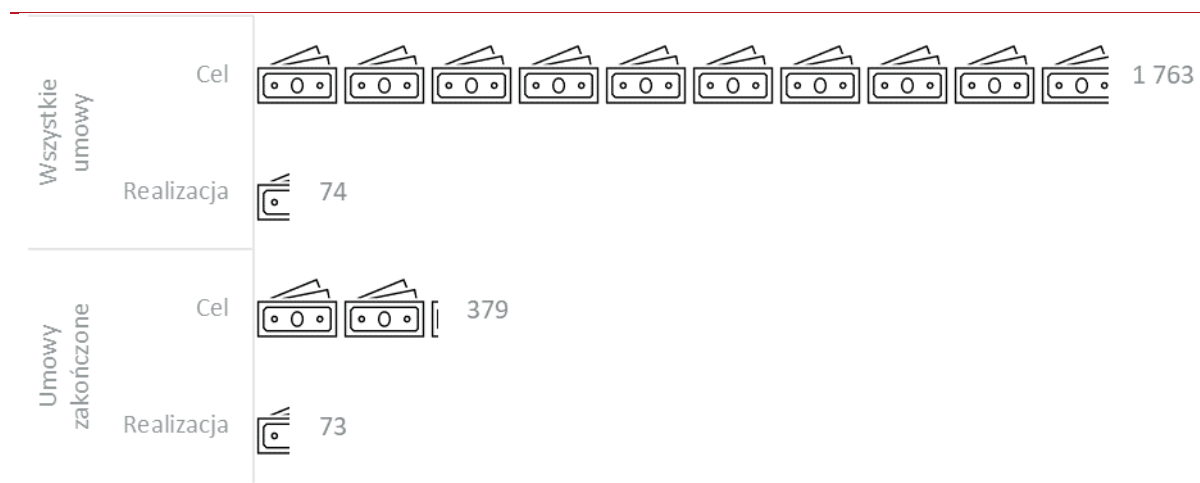


Źródło: Barometr Innowacyjności. Program Operacyjny Polska Wschodnia. Raport końcowy, PARP 2022 (n=55)

Należy jednak podkreślić, że wciąż dla 80% firm przychody te są mniejsze od planowanych. Przychody wyższe od zakładanych zadeklarowało jedynie 6% badanych startupów rok po zakończeniu projektu dotacyjnego.⁴³

Ustalenia te znajdują potwierdzenie w danych monitoringowych. Przychody ze sprzedaży rok po zakończeniu projektu 1.1.2 POPW osiąga 57% startupów, ale ich poziom jest wyraźnie niższy od zakładanych na etapie wnioskowania.

Rysunek 5 Przychody ze sprzedaży nowych lub udoskonalonych produktów/procesów [mln zł] – poddziałanie 1.1.2



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SL2014. Stan: 31.12.2022 r.

Startupy, które zakończyły realizację projektów dotacyjnych do końca 2022 roku, osiągnęły jedynie 1/3 zakładanego poziomu przychodów ze sprzedaży w rok po zakończeniu projektu (73 mln PLN z 379 mln PLN zakładanych na etapie wnioskowania o wsparcie). Tylko 10%

⁴³ Barometr Innowacyjności. Program Operacyjny Polska Wschodnia. Raport końcowy, PARP 2022 r.

startupów osiągnęło lub przekroczyło poziom przychodów ze sprzedaży planowany na etapie wnioskowania.

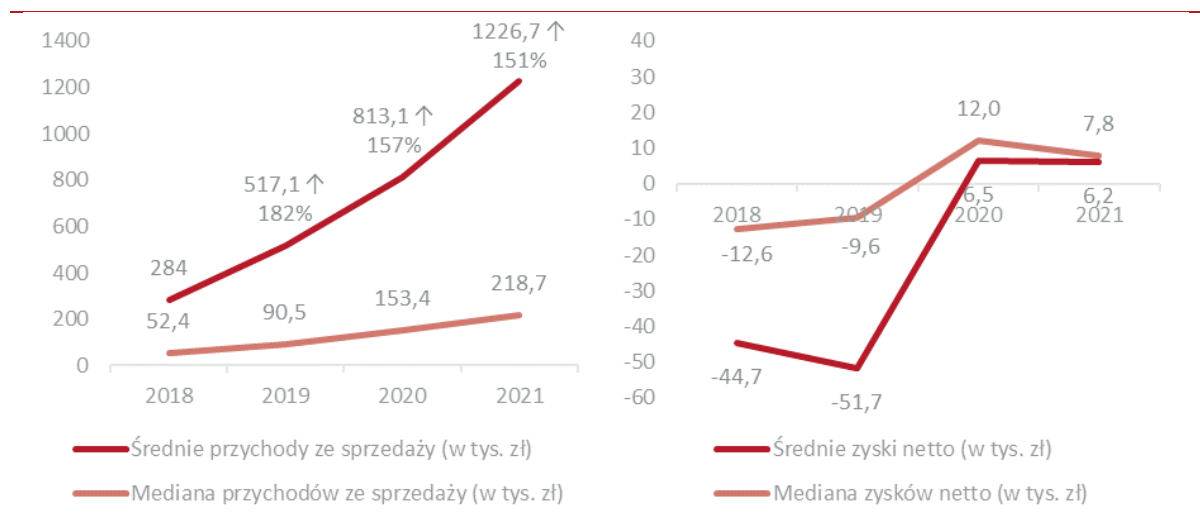
Obserwacje te potwierdzają również przeprowadzone w ramach badania studia przypadków. Zdecydowana większość z badanych firm osiąga w pierwszych latach po zakończeniu projektów 1.1.2 POPW przychody niższe od zakładanych. Trzy z badanych firm, których sprzedaż w pierwszym roku po zakończeniu projektu (2022) była niższa od założonej, są na etapie dostosowywania produktów do potrzeb klientów (projekty zakończone w roku 2021), jedna zaś zakończyła działalność rynkową z uwagi na brak popytu na produkt (projekt zakończony w roku 2018). Wyjątek stanowi firma produkcyjna (projekt zakończony w roku 2019), której przychody dynamicznie rosły w okresie po zakończeniu realizacji projektu (kilkanaście milionów przychodów ze sprzedaży rocznie przy kilkudziesięciu procentowej dynamice wzrostu), jednak sprzedaż nie dotyczyła produktu opracowanego na etapie inkubacji i w ramach projektu dotacyjnego.

Wyniki przedstawionych powyżej analiz są także spójne z wynikami cyklicznego badania Fundacji Startup Poland, według którego około 1/3 polskich startupów nie generuje przychodów⁴⁴.

Powyższe ustalenia znajdują potwierdzenie w wynikach analizy danych finansowych (ze sprawozdań finansowych). Startupy, które zakończyły w latach 2018-2021 realizację projektu dotacyjnego 1.1.2 POPW, wykazują systematyczny wzrost przychodów ze sprzedaży w kolejnych latach. Średnie przychody firm rosną w badanym okresie z około 300 tys. PLN w roku 2018 do ponad 1 mln PLN w roku 2021. Należy jednak podkreślić, że dynamika wzrostu średnich przychodów jest zawyżona przez ponadprzeciętną dynamikę wzrostu sprzedaży dwóch startupów, z których jeden to firma analizowana jako studium przypadku w ramach niniejszego badania (por. wcześniejszy opis dot. przychodów uzyskiwanych przez startupy objęte studiami przypadku). Bardziej miarodajną dla wnioskowania o efektach wsparcia jest dynamika mediany przychodów ze sprzedaży uzyskiwanych przez firmy w badanym okresie. Wskazuje ona, że wzrost sprzedaży w kolejnych latach jest niewielki i pozostaje na stosunkowo niskim poziomie. W pierwszych latach funkcjonowania nowopowstałym firmom towarzyszą także problemy z uzyskaniem rentowności prowadzonej działalności.

⁴⁴ Polskie startupy 2022, Startup Poland 2022 r.

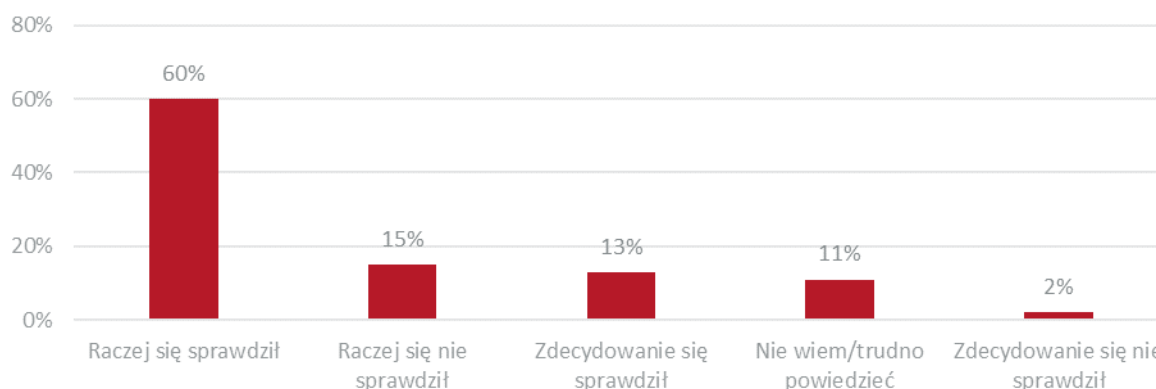
Rysunek 6 Przychody ze sprzedaży (lewy panel) oraz zyski netto (prawy panel), wg lat [w tys. zł] – poddziałanie 1.1.2



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych KRS. Obliczenia dla podmiotów, które zakończyły projekt w ramach działania 1.1.2 w latach 2018-2021 (N=76).

Zgodnie z odtworzoną logiką poddziałania 1.1.2 POPW, jednym z założeń warunkujących zaistnienie efektów interwencji w postaci systematycznego wzrostu przychodów ze sprzedaży, jest potwierdzenie rynkowej użyteczności modelu biznesowego wypracowanego na etapie inkubacji. Zwiększanie skali sprzedaży zależy od stopnia trafności doboru grup docelowych dla produktu (segmentu rynku) oraz od tego, czy wprowadzony na rynek produkt generuje rzeczywistą wartość dla klientów, a tym samym czy generuje popyt. Wspierane w POPW startupy deklarują, że wypracowane w programach inkubacji modele, co do zasady, sprawdziły się w ich praktyce biznesowej⁴⁵.

Wykres 7 Ocena użyteczności wypracowanych w programach inkubacji modeli biznesowych z perspektywy beneficjentów 1.1.2 POPW w rok po zakończeniu projektu



Źródło: Barometr Innowacyjności. Program Operacyjny Polska Wschodnia. Raport końcowy, PARP 2022 (N=55)

⁴⁵ Barometr Innowacyjności. Program Operacyjny Polska Wschodnia. Raport końcowy, PARP 2022 r.

Firmy tuż po zakończeniu inkubacji stosunkowo pozytywnie oceniają praktyczną użyteczność analiz rynkowych przeprowadzanych w programie (ponad połowa startupów ocenia trafność analiz jako wysoką lub bardzo wysoką). Jednak już rok po zakończeniu inkubacji, na etapie rynkowej weryfikacji pomysłu, ocena ta staje się neutralna (2/3 odpowiedzi)⁴⁶. Zgodnie z wynikami Barometru innowacyjności POPW w większości przypadków (55% badanych startupów) wypracowane modele wymagały dużych lub bardzo dużych zmian dostosowujących plany i założenia biznesowe do rzeczywistych realiów rynkowych. Nieco innych wyników dostarcza monitoring działań animatorów Platform Startowych, gdzie przeprowadzenie zmian modeli biznesowych deklaruje 23% inkubowanych firm, zaś zmian w produktach 43%. Wprowadzane w produktach zmiany polegały w zdecydowanej większości (66%) na dostosowaniu do potrzeb i preferencji klientów⁴⁷.

Należy jednak podkreślić, że wprowadzanie przez startupy zmian do wypracowanych wcześniej koncepcji biznesowych i produktów w reakcji na rzeczywiste uwarunkowania rynkowe jest zjawiskiem naturalnym i wynika ze wczesnego etapu rozwoju firm (w większości jest to faza *seed* lub *early stage* w momencie realizacji projektu dotacyjnego). Ilustrują to przeprowadzone w ramach badania studia przypadku. W przypadku wszystkich badanych firm zarówno sam produkt, jaki i cały model biznesowy, podlegały mniejszym lub większym zmianom po rozpoczęciu przez firmę działalności rynkowej. We wszystkich badanych firmach zmiany te miały na celu przyspieszenie uzyskania poziomu sprzedaży umożliwiającej finansowanie dalszej działalności firmy. Polegały one na zwiększeniu zakresu usług, zmianie modeli przychodowych, ale także na budowaniu alternatywnych scenariuszy rozwoju firmy.

Startup, z branży IT/medtech (beneficjent 1.1.2 POPW)

Startup rozwija innowacyjny produkt wspierający profilaktykę, diagnozowanie i leczenie raka skóry. W chwili obecnej uruchomiony został kanał przychodowy dla klientów indywidualnych (aplikacja do monitorowania zmian skórnych). Firma w perspektywie kilku następnych miesięcy planuje kontynuację działań zgodnie z przyjętymi założeniami w celu uruchomienia sprzedaży dla klientów instytucjonalnych (szpitale i kliniki). Dalsze długoterminowe plany firmy i docelowa strategia startupu zależą od ekonomicznej skuteczności tej fazy rozwoju. Jednak z uwagi na uzyskiwane - niższe od zakładanych - przychody ze sprzedaży, firma rozważa uruchomienie dodatkowej i bardziej standardowej działalności usługowej w branży IT (usługi programistyczne), m.in. w celu finansowania działalności B+R+I (w tym w ramach współpracy z lokalną uczelnią medyczną).

⁴⁶ Opracowanie i wdrożenie systemu monitoringu działań Animatorów Platform startowych wraz z systemem wsparcia doradczo-szkoleniowego oraz systemem monitoringu startupów, które zakończą inkubację w Platformach startowych. Raport roczny 06.2021-08.2022, PARP 2022 r.

⁴⁷ Tamże.

Startup, z branży IT/pośrednictwo pracy (beneficjent 1.1.2 POPW)

Startup oferuje produkt służący łączeniu pracowników IT szukających pracy z firmami poszukującymi pracowników i posiadający jednocześnie funkcję asysty rozwoju kariery zawodowej w IT. Z uwagi na niski poziom uzyskiwanych przychodów ze sprzedaży po zakończeniu projektu 1.1.2 POPW rozpatrywane są różne scenariusze rozwoju, w tym w szczególności w kierunku zwiększenia zakresu usług rekrutacyjnych świadczonych firmom IT (firma planuje oferować klientom przeprowadzanie całego procesu rekrutacji, aż do etapu przygotowania short listy kandydatów). Planowana jest także zmiana modelu przychodowego, w którym firmy kompletujące personel płacić będą dopiero w momencie uzyskania odpowiedzi ze strony potencjalnych pracowników.

Zrealizowane studia przypadków pokazują, że niższe od zakładanych przychody ze sprzedaży w pierwszych latach po zakończeniu projektu, przy jednoczesnej potrzebie dostosowywania produktów do wymagań rynku, skutkują trudnościami w finansowaniu dalszej działalności. To właśnie trudności z uzyskaniem płynności finansowej wskazywane są przez inkubowane firmy jako najczęstsza bariera rozwoju w rok po zakończeniu programu (problem dotyczy 40% firm w okresie pierwszego roku po zakończeniu programu inkubacji w ramach Platform Startowych⁴⁸).

Wyniki badań dotyczących całego sektora startupów w Polsce⁴⁹, jak i wyniki monitoringu Platform Startowych wskazują, że startupy finansują swoją działalność głównie ze środków własnych. Ta forma finansowania stosowana jest przez około 70%-80% startupów. Także dla firm badanych w studiach przypadku była to podstawowa strategia finansowania działalności. Udział znaczenia kredytów bankowych i inwestycji VC w finansowaniu firm rośnie wraz z czasem upływającym od inkubacji i przechodzeniem do kolejnych faz rozwoju. Stanowią one jednak źródło finansowania dla jedynie około 5% startupów w rok po zakończeniu inkubacji.⁵⁰

Istnienie ograniczeń w dostępie startupów do finansowania zewnętrznego potwierdzają przeprowadzone w ramach niniejszej ewaluacji analizy kredytowe. Żaden ze startupów objętych studiami przypadków nie miał zdolności kredytowej i tym samym nie uzyskałby komercyjnej pożyczki bankowej na etapie wnioskowania o wsparcie. Podstawę dla odmowy udzielenia kredytu stanowi przede wszystkim brak działalności operacyjnej, brak historii kredytowej oraz zaplecza kapitałowego zabezpieczającego spłatę kredytu (niski poziom

⁴⁸ *Opracowanie i wdrożenie systemu monitoringu działań Animatorów Platform startowych wraz z systemem wsparcia doradczo-szkoleniowego oraz systemem monitoringu startupów, które zakończą inkubację w Platformach startowych. Raport roczny 06.2021-08.2022, PARP 2022 r.*

⁴⁹ *Polskie startupy 2022, Startup Poland 2022 r.*

⁵⁰ *Opracowanie i wdrożenie systemu monitoringu działań Animatorów Platform startowych wraz z systemem wsparcia doradczo-szkoleniowego oraz systemem monitoringu startupów, które zakończą inkubację w Platformach startowych. Raport roczny 06.2021-08.2022, PARP 2022 r.*

kapitału podstawowego). Duże ryzyko dla banków stanowi również niepewność prognoz przychodowych przy jednoczesnych stosunkowo wysokich kosztach projektów.

Badane startupy na etapie realizacji projektów 1.1.2, jak i po ich zakończeniu, miały także trudności z pozyskaniem opłacalnego ekonomicznie finansowania na rynku kapitałowym. Fundusze VC nie były zainteresowane inwestycją z uwagi na wstępny etap przedsięwzięcia i niskie przychody firm, lub ich oferta była nie do zaakceptowania przez założycieli startupów. Potwierdzają to obserwacje przedstawicieli badanych Platform Startowych, według których inwestycje kapitałowe w inkubowane startupy to przypadki jednostkowe, zainicjowane głównie dzięki współpracy na etapie inkubacji. W opinii beneficjentów problemem w komunikacji z inwestorami jest m.in. asymetria informacji (brak zrozumienia dla produktów, będących często pierwszymi tego typu na rynku) i związane z tym wysokie ryzyko inwestycji. Także same startupy często nie są skłonne do poszukiwania inwestorów prywatnych, ze względu na zbyt wczesny etap rozwoju. Brak przychodów osłabia bowiem ich pozycję przetargową i skutkuje niekorzystnymi warunkami transakcji. Potwierdzają to zarówno przedstawiciele firm objętych studiami przypadków, jak i przedstawiciele badanych Platform startowych. Problemy z pozyskaniem finansowania zewnętrznego powodują więc, że to właśnie środki publiczne, głównie PARP i NCBR, stają się dla nowopowstałych firm istotnym źródłem finansowania ich rozwoju (odpowiednio 18% i 21% wskazań).⁵¹

Obserwacje te pokazują zatem, że duża część startupów, także po zakończeniu projektów dotacyjnych z 1.1.2 POPW, pozostaje nadal w luce kapitałowej (pomiędzy fazą seed, a pierwszą rundą finansowania na rynku kapitałowym) przy jednoczesnej potrzebie dalszego rozwoju produktu. Ilustracją takiej sytuacji może być opinia jednego z założycieli startupu objętego studiami przypadków, według którego firma po zakończeniu projektu 1.1.2 POPW znalazła się na etapie, na którym wsparcie dotacyjne byłoby bardziej użyteczne niż na etapach wcześniejszych (łatwiejszych i mniej kosztownych). Jako trafne uznać należy zatem rozwiązanie zaplanowane do wdrożenia w ramach FEPW 2021-2027, gdzie przewidziana została możliwość uzyskania wsparcia dotacyjnego dla kolejnych faz rozwoju startupów (komponent dotacyjny II b).

Przeprowadzone w ramach badania studia przypadków wskazują, że istotnym czynnikiem warunkującym zaistnienie ekonomicznych efektów wsparcia, są zmiany technologiczne zachodzące w trakcie programu inkubacji oraz w trakcie realizacji projektów dotacyjnych i po ich zakończeniu. O ile potrzeba identyfikacji głównych uwarunkowań rynkowych dla firmy i produktu może i powinna zostać zaadresowana w ramach inkubacji (np. poprzez badania rynkowe służące weryfikacji potencjału rynkowego MVP), o tyle kierunek i dynamika zmian technologicznych są zewnętrzną w stosunku do programu i pozostają co do zasady poza zakresem jego oddziaływania. Dla większości firm objętych studiami

⁵¹ *Polskie startupy 2022*, Startup Poland 2022 r.

przypadku trudne do przewidzenia na etapie inkubacji zmiany technologiczne były istotnymi czynnikami warunkującymi zachowanie konkurencyjności produktu, a tym samym uzyskanie spodziewanych przychodów ze sprzedaży.

Startup, z branży IT/medtech (beneficjent 1.1.2 POPW)

Wypracowany w ramach procesu inkubacji model biznesowy i MVP, dopracowany następnie jako ostateczny produkt w ramach projektu dotacyjnego, potwierdziły swoją praktyczną przydatność i wartość rynkową dla klientów docelowych (osiągnięty *product-market fit*). Podkreślenia wymaga także wysoka innowacyjność projektu (brak odpowiednika dla produktu w skali światowej) oraz wartość społeczną jego efektów (produkt daje możliwość zaadresowania kluczowych czynników wpływających na skuteczność profilaktyki, diagnozowania i leczenia raka skóry). Uzyskana wartość sprzedaży i ekonomiczna wartość projektu na jego obecnym etapie są jednak niższe od zakładanych. Związane jest to m.in. z pojawieniem się na rynku nowych konkurencyjnych produktów w wyniku większej, niż zakładano, dynamiki rozwoju technologii AI. Skutkuje to osłabieniem pozycji konkurencyjnej firmy i produktu, a tym samym prowadzi do uzyskania mniejszego od zakładanego udziału w rynku.

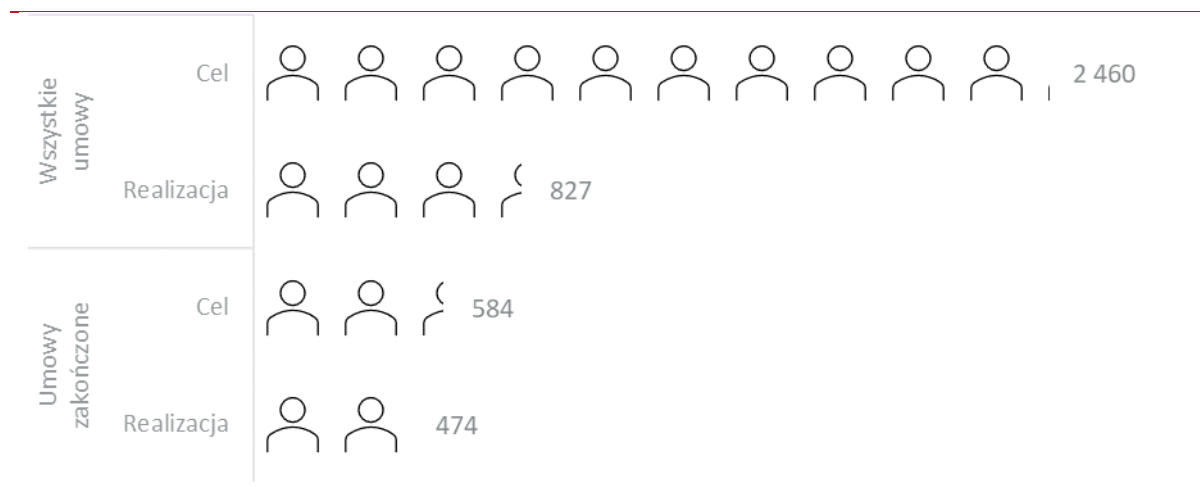
W tym kontekście jako trafne uznać należy skrócenie czasu realizacji projektów (do 12 miesięcy) planowanych do wsparcia w ramach komponentu II a w Działaniu 1.1. FEPW 2021-2027.

Z obserwacji przedstawicieli Platform Startowych biorących udział w badaniu, sukces inkubowanych startupów rozumiany jako kontynuacja działalności rynkowej i uzyskiwanie stabilnych i systematycznych przychodów, zależy także od stosowanego modelu sprzedażowego. W opinii Platform większe szanse na przetrwanie na rynku mają startupy funkcjonujące w modelu B2B, w tym w szczególności te, które kierują swoją ofertę do większych firm (*enterprise B2B*). Pośrednio potwierdzają to badania dotyczące całego polskiego sektora startupów, które pokazują, że to właśnie B2B jest dominującym modelem sprzedażowym (w modelu tym działa około 2/3 krajowych startupów, w tym aż 40% kieruje swoją ofertę do korporacji i dużych firm)⁵².

Dane monitoringowe wskazują, że startupy, które zakończyły swoje projekty, w zdecydowanej większości zrealizowały swoje plany zatrudnieniowe.

⁵² Polskie startupy 2022, Startup Poland 2022 r.

Rysunek 7 Wzrost zatrudnienia we wspieranych przedsiębiorstwach [EPC] – poddziałanie 1.1.2



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SL2014. Stan: 31.12.2022 r.

Zatrudnienie we wspartych firmach wzrosło łącznie o 474 etaty (EPC) przy 584 etatach planowanych na etapie wnioskowania. Średnio w każdej firmie utworzone zostały zatem około 3 nowe etaty. Należy jednak podkreślić, że dane te odnoszą się do okresu bezpośrednio po zakończeniu realizacji projektu. Systematycznie uzyskiwane przychody ze sprzedaży dają możliwość finansowania dodatkowych etatów, zaś w przypadku firm niegenerujących przychodów działalność firmy opiera się o nakłady pracy założycieli i wspólników.

Startup, z branży IT/sektor energetyczny (beneficjent 1.1.2 POPW)

W trakcie realizacji projektu i rok po jego zakończeniu, utworzonych zostało 6 miejsc pracy służących rozwojowi produktu do etapu jego komercjalizacji. Jednak w chwili obecnej (2 lata po zakończeniu projektu) firma zatrudnia 2 osoby. Opracowany w projekcie produkt jest obecnie w ofercie firmy, ale jego sprzedaż jest niższa od zakładanej. W związku z tym w tej fazie rozwoju firmy nie ma możliwości ani potrzeby budowania większego zespołu i zwiększania zatrudnienia. Firma planuje zwiększenie poziomu zatrudnienia (programistów) w momencie pozyskania większej liczby klientów i zwiększenia sprzedaży produktu.

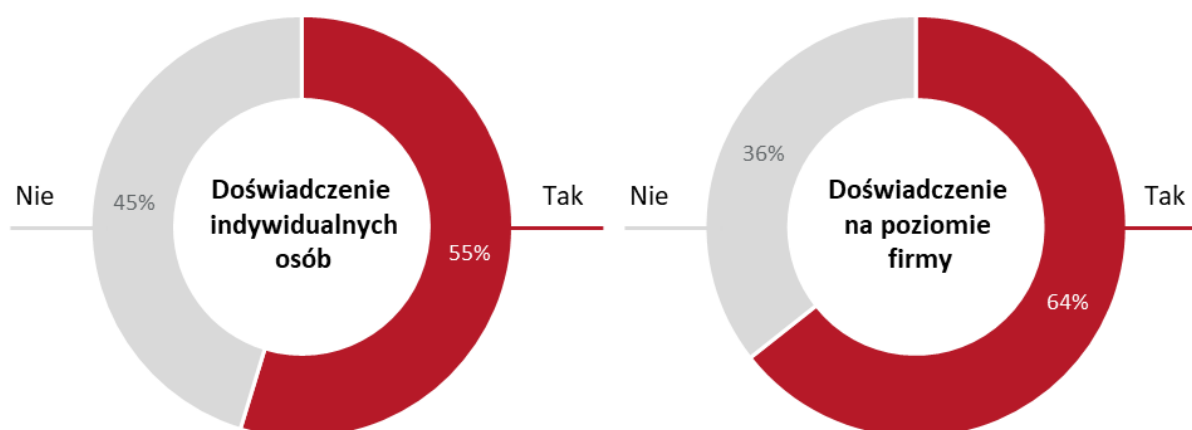
Startup, z branży IT/pośrednictwo pracy (beneficjent 1.1.2 POPW)

Ze względu na wstępny etap rozwoju produktu i brak przychodów ze sprzedaży projekt nie przyczynił się do wzrostu zatrudnienia w firmie. W firmie zatrudnione są obecnie formalnie 2 osoby w niepełnym wymiarze etatu. Pozostała część zespołu (5 wspólników) pracuje nad rozwojem produktu nieodpłatnie. Realizacja projektu i etap rozwoju produktu generują faktyczną potrzebę zatrudnienia dodatkowych pracowników, jednak uniemożliwia to brak środków finansowych wynikający z braku sprzedaży.

Ponad połowa osób (55%), która brała udział⁵³ w zakładaniu spółki dofinansowanej w ramach poddziałania 1.1.2 POPW miała wcześniejsze doświadczenie, polegające na pełnieniu funkcji członka zarządu lub wspólnika w innym podmiocie. Doświadczenie bezpośredniego zarządzania spółką miało około 50% osób. Przeciętnie osoby wsparte w ramach instrumentu zarządzały wcześniej 1 podmiotem (średnia 1,3 – dla wszystkich osób oraz 2,6 w podgrupie osób z wcześniejszym doświadczeniem tego typu). Przy czym występuje w tym zakresie dość duże zróżnicowanie. Najbardziej doświadczone osoby zarządzały przed udziałem w POPW nawet kilkunastoma podmiotami. Takich osób jest jednak stosunkowo niewiele (poniżej 1,4% ogółu).

Około 64% wspartych spółek w poddziałaniu 1.1.2 miała w dniu rejestracji, wśród swoich członków zarządu lub wspólników⁵⁴, co najmniej jedną osobę, z podobnym doświadczeniem. Około 61% spółek miała w składzie co najmniej jedną osobę, która pełniła przed Programem kierownicze funkcje w innym podmiocie, będąc członkiem jego zarządu⁵⁵.

Infografika 3 Odsetek osób pełniących funkcję członka zarządu lub wspólnika w innym podmiocie, przed założeniem spółki dofinansowanej w ramach poddziałania 1.1.2 POPW – doświadczenie indywidualnych osób oraz sumaryczne na poziomie startupu



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z portalu <https://rejestr.io/>

Wyniki te wskazują więc, że poddziałanie 1.1.2 POPW pozwoliło z jednej strony zaktywizować osoby bez wcześniejszego doświadczenia w prowadzeniu własnej firmy (w formie spółki). Z drugiej strony skorzystały z niego osoby, które stawiały już na tym polu pierwsze kroki. Obecność reprezentantów obu grup wśród beneficjentów instrumentu – przy braku wyraźnej dominacji którejkolwiek z nich – należy ocenić pozytywnie. Można

⁵³ Tj. była wykazana w Krajowym Rejestrze Sądowym w dniu rejestracji spółki.

⁵⁴ Zgodnie z rejestrem beneficjentów rzeczywistych (jeśli podmiot wskazany) lub danymi w Krajowym Rejestrze Sądowym (główna osoba).

⁵⁵ Z analiz wykluczone zostały takie przypadki spółek, w których wg stanu na 23 czerwca 2023 r. nie ma już ani jednej osoby, spośród tych, które firmę rejestrowały (tj. pełniły wybraną funkcję wskazaną w KRS, w dniu rejestracji spółki). Udział takich przypadków jest jednak niewielki dotyczy mniej niż 5% firm wspartych w ramach analizowanego instrumentu.

bowiem oczekiwać, że instrument, z jednej strony, przekładać będzie się na zwiększanie poziomu przedsiębiorczości w makroregionie Polski Wschodniej. Z drugiej strony, udział osób doświadczonych w zarządzaniu spółką, powinien sprzyjać zwiększaniu trwałości rezultatów udzielonego wsparcia.

3.2.3. Podsumowanie wyników

Podsumowując przedstawione powyżej analizy dotyczące efektów realizacji działania 1.1 POPW, interwencję uznać można za trafną z punktu widzenia potrzeb startupów (adresuje ona bowiem główne bariery w rozwoju nowopowstałych firm, czyli brak wystarczającej wiedzy biznesowej i kapitału⁵⁶) oraz skuteczną na poziomie bezpośrednich efektów krótkoterminowych:

- Projekty realizowane przez animatorów Platform we współpracy z partnerami, przyczyniające się do budowy lokalnych ekosystemów wspierania startupów, **nie zostałyby zrealizowane w podobnej skali i zakresie w przypadku braku dofinansowania unijnego.**
- **Platformy startowe skutecznie realizują programy inkubacji**, które cieszą się dużym zainteresowaniem ze strony ich odbiorców. Zakładane cele w zakresie liczby inkubowanych firm są realizowane.
- **Programy inkubacji oceniane są przez zdecydowaną większość uczestników jako użyteczne i trafne z punktu widzenia ich głównych potrzeb.** Opracowane modele biznesowe i produkty podlegają zmianom po wejściu na rynek, co należy traktować jednak jako zjawisko naturalne. W świetle uzyskanych wyników badań można także przyjąć założenie, że wiedza i narzędzia nabyte w procesie inkubacji ułatwiają firmom dostosowywanie się do rzeczywistych wymagań rynkowych.
- **Także projekty dotacyjne (poddziałanie 1.1.2 POPW) realizowane są zgodnie z założeniami i przekładają się na skuteczne wdrażanie innowacji.**
- Z uwagi na zbyt krótki czas jaki upłynął od inkubacji i następnie realizacji projektów dotacyjnych oraz ze względu na to, że dopiero 25% projektów dotacyjnych zostało zakończonych **nie ma możliwości pełnej oceny średnio i długoterminowych efektów interwencji.** Wyniki badania na obecnym etapie wdrażania działania 1.1 POPW wskazują jednak, że **efekty ekonomiczne wsparcia w postaci przychodów ze sprzedaży uzyskiwanych przez startupy są niższe od zakładanych.** Uzyskiwaniu przychodów sprzyja realizacja projektów dotacyjnych. Jednak po ich zakończeniu firmy znajdują się wciąż na etapie rozwoju produktu z przychodami niższymi od planowanych. Powoduje to, że **pozostają one w obszarze luki kapitałowej z ograniczonymi możliwościami pozyskiwania komercyjnego finansowania zewnętrznego** (w tym także na rynku VC). Należy jednak podkreślić, że udział beneficjentów 1.1.2 POPW generujących przychody ze sprzedaży jest zbliżony do udziału takich firm w ogólnej populacji krajowych

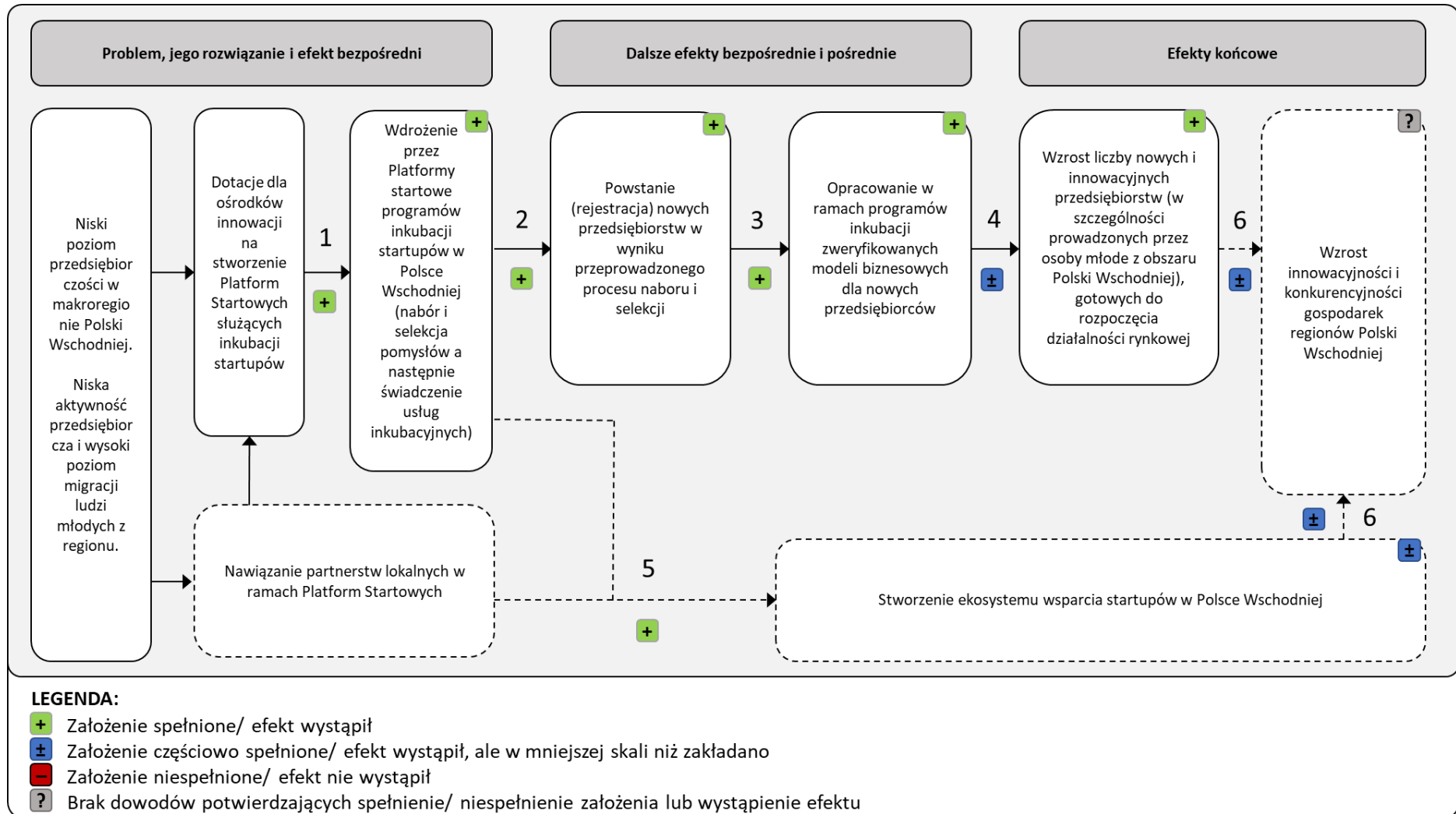
⁵⁶ Raport Startupy w Polsce. Raport 2019, PARP 2019 r.

startupów. Tym samym nie ma podstaw do twierdzenia, że modele i produkty opracowane w procesie inkubacji POPW posiadają niższy potencjał sprzedażowy od średniego potencjału w tym sektorze przedsiębiorstw.

- W świetle uzyskanych wyników badania jako trafną uznać należy decyzję o kontynuacji interwencji w okresie 2021-2027 w postaci działania 1.1 *Platformy dla nowych pomysłów* w ramach FEPW. Wyniki wskazują jednak na **potrzebę wzmocnienia tych elementów inkubacji, które sprzyjają zwiększeniu finansowej stabilności startupów po zakończeniu programu**. Należą do nich w szczególności działania wzmacniające kompetencje i potencjał sprzedażowy firm (m.in. bardziej pogłębione analizy rynkowe) oraz działania wspierające firmy w pozyskiwaniu finansowania zewnętrznego po zakończeniu programu inkubacji, w tym polegające na sieciowaniu z inwestorami kapitałowymi oraz inwestorami i partnerami branżowymi. Są to elementy inkubacji, na które instytucja wdrażająca powinna zwrócić także uwagę w procesie naboru projektów w ramach kryterium „Koncepcja programu inkubacji”.
- W kontekście wyników badania jako trafne uznać należy także zaplanowanie w ramach działania 1.1 FEPW wsparcia dotacyjnego dla kolejnych etapów rozwoju inkubowanych startupów. Trafnym rozwiązaniem jest również uzależnienie dofinansowania w ramach komponentu II b od potencjału rozwojowego firmy i produktu oraz ukierunkowanie na przedsięwzięcia o wyższym progu wejścia, które wymagają dłuższego czasu (*time to market*) i nakładu środków, aby przejść do fazy komercjalizacji pomysłu. Także skrócenie czasu realizacji projektów w komponencie II a do 12 miesięcy jest decyzją trafioną w kontekście identyfikowanego w badaniu ryzyka dezaktualizacji przewag konkurencyjnych w wyniku zachodzących w toku realizacji projektów zmian uwarunkowań rynkowych i technologicznych. W warunkach rosnących kosztów zakupu niezbędnych towarów i usług sama kwota dotacji w wysokości 600 tys. PLN może być jednak niewystarczająca do skutecznego i trwałego wprowadzenia na rynek innowacyjnych produktów nawet w przypadku projektów o niższych wymaganiach technologicznych.

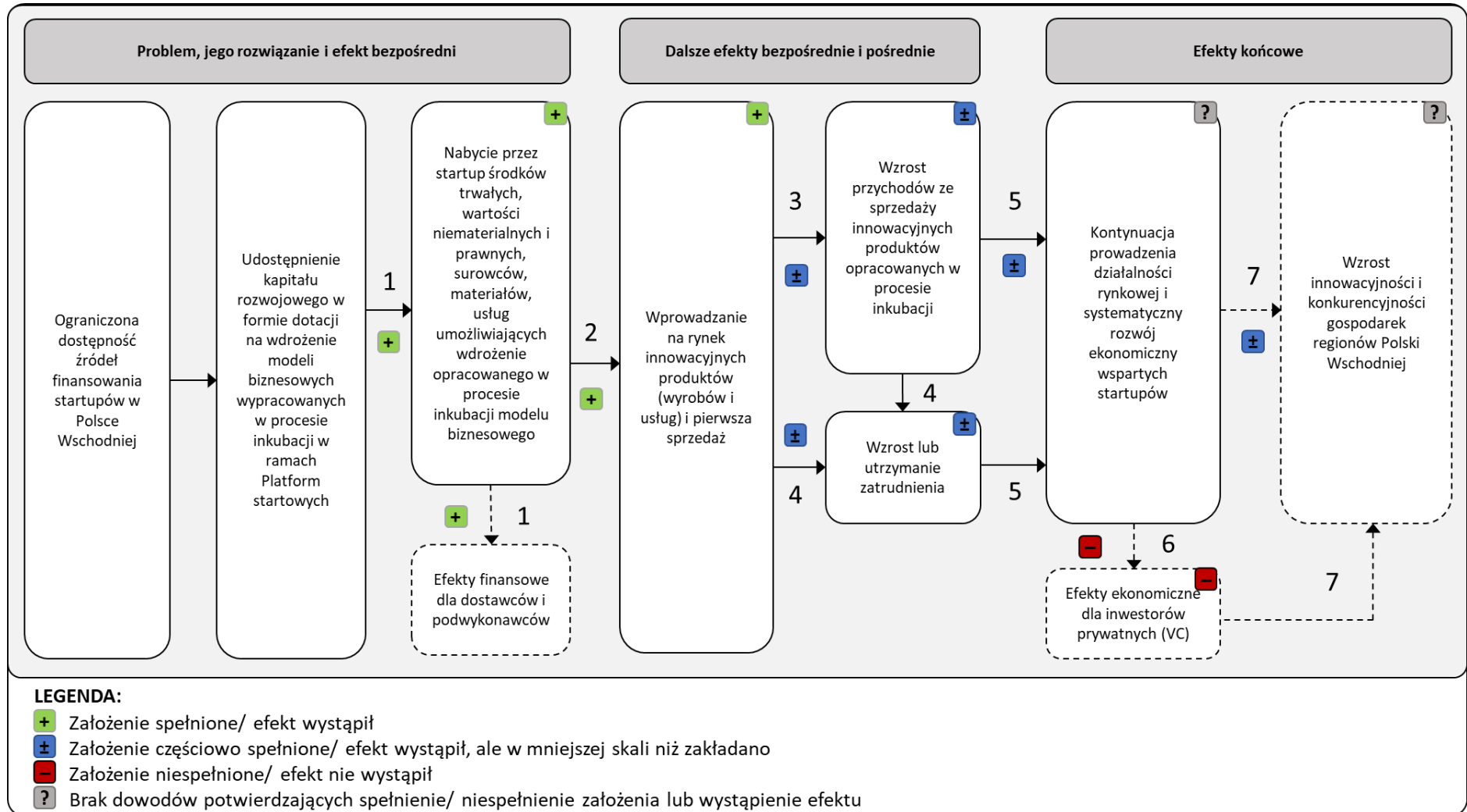
Poniżej prezentujemy logiki interwencji dla poddziałania 1.1.1 i 1.1.2 POPW zweryfikowane w świetle wyników uzyskanych w toku badania.

Rysunek 8 Schemat logiczny poddziałania 1.1.1 POPW – po weryfikacji teorii zmiany



Źródło: opracowanie własne

Rysunek 9 Schemat logiczny poddziałania 1.1.2 POPW – po weryfikacji teorii zmiany



Źródło: opracowanie własne

3.3. Działanie 1.2: Internacjonalizacja MŚP

Poniższy rozdział przedstawia wyniki dla Działania 1.2 POPW – Internacjonalizacja MŚP.

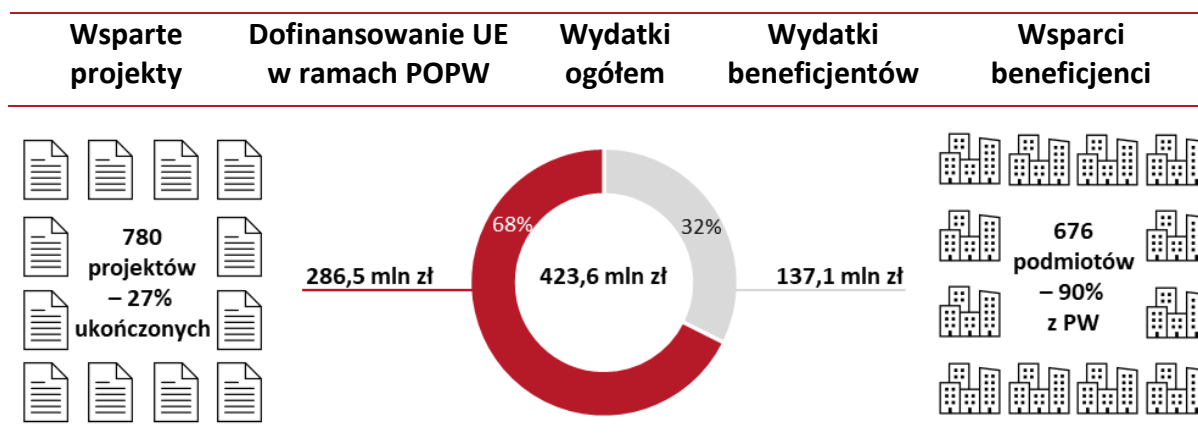
Celem instrumentu było wsparcie firm w zakresie opracowania i przygotowania do wdrożenia nowych modeli biznesowych opartych o internacjonalizację działalności.

Wsparcie skierowane zostało przede wszystkim do firm nieprowadzących lub prowadzących w ograniczonym zakresie sprzedaż zagraniczną, ale posiadających w swojej ofercie produkty o potencjale sprzedażowym na wskazanych docelowych rynkach zagranicznych⁵⁷.

3.3.1. Dotychczasowa realizacja

Do końca roku 2022 wsparciem objętych zostało 676 firm realizujących 780 projektów, z których około ¼ została już zakończonych. Tym samym wyraźnie przekroczona została wartość docelowa wskaźnika programowego odnoszącego się do liczby firm otrzymujących wsparcie dotacyjne (530 firm planowanych do wsparcia do roku 2023). W ramach działania na realizację projektów wydatkowano łącznie 424 mln PLN, z czego 287 mln PLN stanowiło dofinansowanie unijne, a 137 mln PLN wydatki beneficjentów.

Infografika 4 Projekty i podmioty wsparte w ramach działania 1.2 POPW 2014-2020

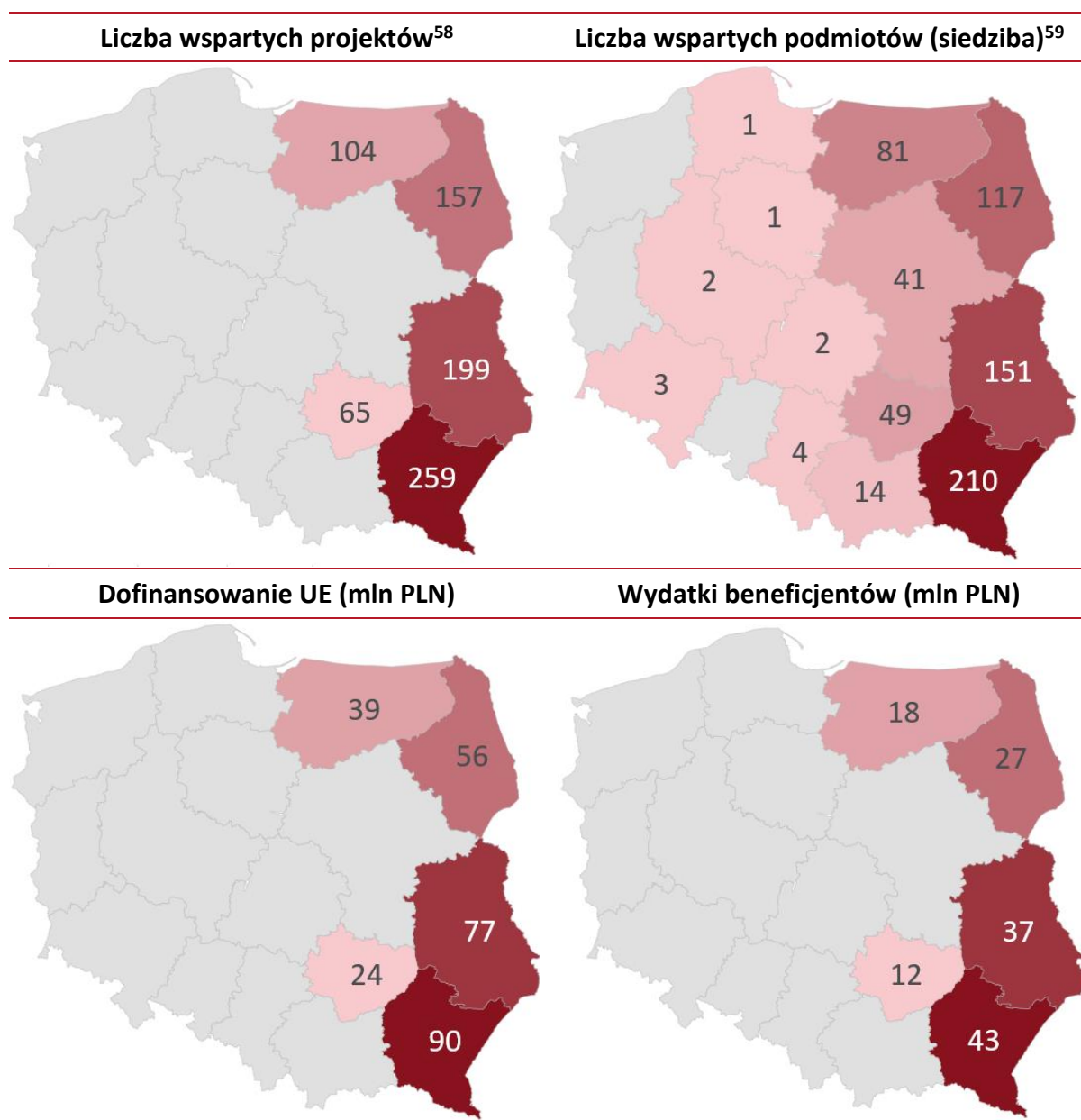


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SL2014. Stan: 31.12.2022 r.

Najwięcej projektów z Działania 1.2 POPW realizowanych było w województwie podkarpackim (259). Tym samym do tego regionu trafiło także najwięcej środków unijnych wydatkowanych w ramach instrumentu (90 mln PLN) oraz wspartych zostało najwięcej firm (210 podmiotów).

⁵⁷ Szczegółowa teoria działania 1.2 POPW, przedstawiona została w załączniku nr 1, tj. w „Raporcie z analizy teorii interwencji”.

Rysunek 10 Realizacja projektów w ramach działania 1.2 POPW 2014-2020, wg województw



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SL2014. Stan: 31.12.2022 r.

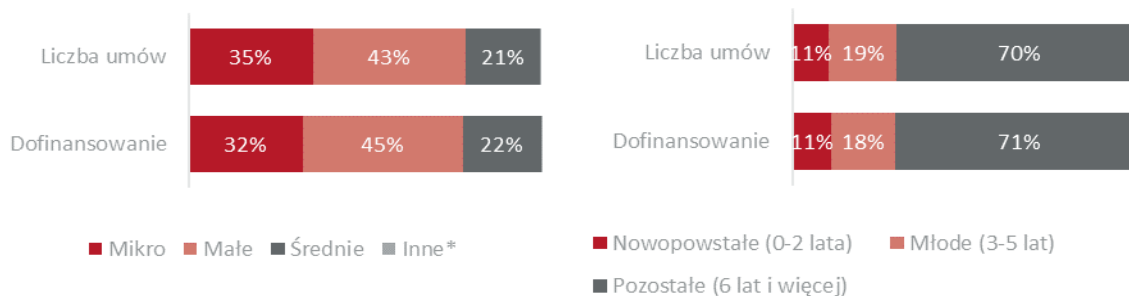
Wsparte podmioty to najczęściej firmy małe (43%), ale jednocześnie funkcjonujące stosunkowo długo na rynku (70% wspartych firm stanowią przedsiębiorstwa działające na rynku dłużej niż 6 lat). Profil ten odpowiada przyjętym założeniom instrumentu, odzwierciedlonym także w kryteriach wyboru projektów. Wsparcie skierowane było do firm o mniejszym doświadczeniu eksportowym (są to zazwyczaj firmy mikro i małe), ale

⁵⁸ Część projektów realizowana była w więcej niż w jednym województwie. Dlatego suma przedstawionych na wykresie projektów (784), jest wyższa niż łączna suma wszystkich projektów wspartych w ramach działania 1.2 POPW (780).

⁵⁹ Ze wsparcia skorzystać mogły firmy z całej Polski, obligatoryjnie wymagano jednak, by miejsce realizacji projektu znajdowało się na terytorium co najmniej jednego województwa makroregionu Polski Wschodniej.

jednocześnie o stabilnej sytuacji finansowej i będących na etapie rozwoju umożliwiającym inicjowanie lub rozwój działalności eksportowej w oparciu o konkurencyjne produkty (firmy dłużej prowadzące działalność rynkową).

Wykres 8 Struktura liczby umów oraz wartości dofinansowania wg wielkości (lewy panel) i wieku firmy (prawy panel) – działanie 1.2 POPW

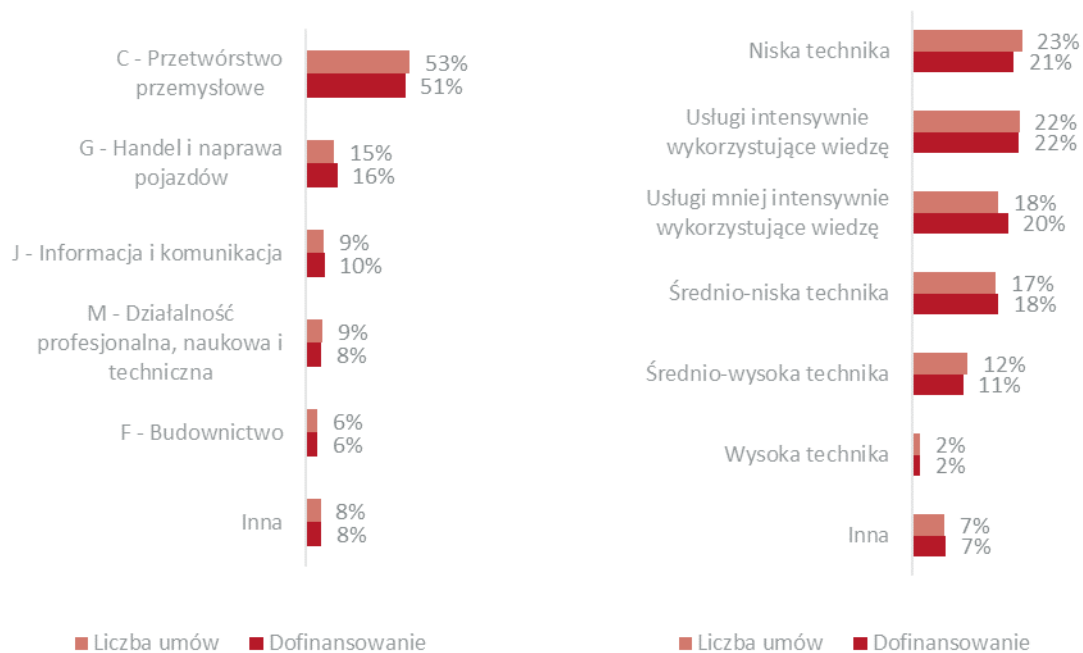


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SL2014 i LSI PARP. Stan: 31.12.2022 r.

*podmioty o nieustalonej wielkości (kat. „Inne”) stanowiły mniej niż 0,5 pkt. procentowego, zarówno jeśli chodzi o liczbę podpisanych umów, jak wartość uzyskanego dofinansowania.

Firmy realizujące projekty w Działaniu 1.2 POPW reprezentują w większości sektor przetwórstwa przemysłowego (53% firm z sekcji C) o zróżnicowanym, choć stosunkowo niskim, poziomie zaawansowania technologicznego prowadzonej działalności.

Wykres 9 Struktura liczby umów oraz wartości dofinansowania wg sekcji PKD (lewy panel) oraz zaawansowania technologii i stopnia wykorzystania wiedzy, zgodnie z NACE Rev.2 (prawy panel) – działanie 1.2 POPW



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SL2014. Stan: 31.12.2022 r.

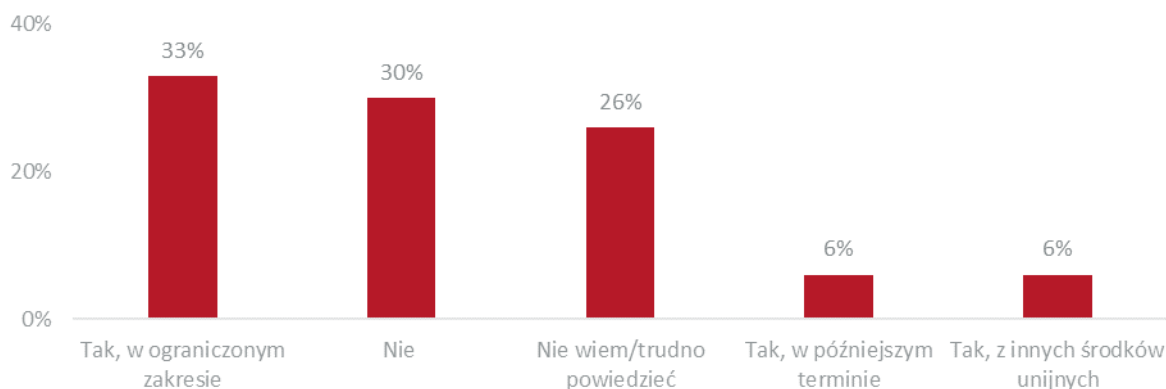
3.3.2. Skuteczność instrumentu w osiągnięciu zakładanych efektów

W poniższym podrozdziale przedstawiamy szczegółowe wyniki weryfikacji teorii działania 1.2 POPW. Obejmuje on zarówno analizę efektów krótko, jak i średnio i długookresowych (w zakresie w jakim było to możliwe, na obecnym etapie badania) i zakończony jest głównymi wnioskami z badania, w tym graficzną prezentacją przeprowadzonej w toku badania weryfikacji logiki instrumentu.

Wsparcie publiczne a realizacja projektów wspartych w ramach POPW (efekt zachęty)

Zgodnie z wynikami badania ankietowego przeprowadzonego w ramach ewaluacji ex-post POPW nieco mniej niż połowa beneficjentów (45%) podjęłaby się realizacji projektu w sytuacji braku wsparcia programu, lecz w większości byłyby to działania o mniejszym zakresie rzeczowym. Natomiast około 1/3 dofinansowanych projektów nie zostałaby zrealizowana w ogóle⁶⁰.

Wykres 10 Zakres realizacji działań przewidzianych do realizacji w ramach projektów 1.2 POPW w sytuacji braku uzyskania dofinansowania POPW



Źródło: Ex-post Ewaluacja ex-post postępu rzeczowego i rezultatów POPW. Raport końcowy (N=195)

Uwagę zwraca stosunkowo wysoki udział firm mających trudności z odpowiedzią na pytanie o plany w sytuacji braku uzyskania dofinansowania (26%) oraz brak odpowiedzi wskazujących na realizację projektów w pełnym zakresie i w tym samym terminie.

Badani beneficjenci wskazywali na wysokie ryzyko inwestycji polegających na próbie wejścia na nowe rynki, przy jednoczesnych wysokich kosztach tego typu przedsięwzięć. Przy dużej niepewności co do spodziewanych korzyści finansowych w postaci nowych kontraktów i dodatkowej sprzedaży, firmy rzadko decydują się na tak kompleksowe projekty.

Obserwacje te potwierdzają przeprowadzone w ramach niniejszego badania studia przypadków. Wszystkie z badanych firm podjęłyby próbę wejścia na nowe rynki, ponieważ

⁶⁰ Ex-post Ewaluacja ex-post postępu rzeczowego i rezultatów POPW. Raport końcowy, MFiPR 2022 r.

decyzja ta wynikała z przyjętej strategii i etapu rozwoju firmy. We wszystkich przypadkach byłyby to jednak znacznie mniej kosztowne działania, zrealizowane w dłuższym terminie. Istotną wartością dodaną wsparcia, na którą wskazywały firmy, była przede wszystkim możliwość realizacji działań w sposób bardziej profesjonalny (np. dzięki możliwości sfinansowania materiałów promocyjnych) oraz bardziej kompleksowy (np. poprzez udział w targach z wykorzystaniem własnego stoiska, sprzyjającego zainteresowaniu potencjalnych klientów). W opinii badanych firm projekty przyczyniły się także do przyspieszenia realizacji strategii ich rozwoju w zakresie ekspansji zagranicznej.

Firma mała, z sektora produkcji tworzyw sztucznych (głównie dla branży motoryzacyjnej i budowlanej)

Decyzja o skorzystaniu ze wsparcia 1.2 POPW wynikała ze strategii firmy. Wejście na rynki Ameryki Środkowej i Północnej (Meksyk, USA, Kanada) było wcześniej planowane ze względu na istnienie potencjalnych klientów z branży motoryzacyjnej powiązanych z europejskimi klientami firmy i z uwagi na pozytywne doświadczenia w zagranicznej sprzedaży innowacyjnego produktu będącego przedmiotem promocji. Firma zrealizowałaby działania zmierzające do wejścia na wskazane rynki docelowe bez wsparcia programu, ale nie zdecydowałaby się na podjęcie inwestycji w podobnym zakresie rzeczowym. Istotną wartością dodaną projektu, która przynosi firmie szereg korzyści ekonomicznych, było uzyskanie w ramach komponentu doradczego certyfikatów ISO (środowiskowych i motoryzacyjnych). Ich posiadanie wpływa w chwili obecnej na dużo wyższą skuteczność firmy w zakresie inicjowania rozmów biznesowych zarówno na rynku krajowym, jak i zagranicznym. Standardy ISO były w planach firmy, ale w opinii beneficjenta projekt w znaczący sposób przyczynił się do przyspieszenia ich wdrożenia, a tym samym do wzmocnienia możliwości transakcyjnych beneficjenta.

Wyniki analiz kredytowych przeprowadzonych w ramach badania wskazują, że firmy miałyby możliwość sfinansowania planowanych projektów ze źródeł komercyjnych w sytuacji braku uzyskania dotacji. Wspierane w ramach działania 1.2 POPW firmy to w większości podmioty o stabilnej sytuacji finansowej (ocena tego aspektu działalności firmy stanowi jedno z kryteriów wyboru projektów) i działające na rynku dłużej niż 6 lat. Jako takie posiadają zatem odpowiednie zabezpieczenie i niezbędną historię kredytową, ułatwiające uzyskanie kredytu. Jednak realizacja hipotetycznych, finansowanych kredytem projektów inwestycyjnych, w zakresie zbliżonym do projektów dotacyjnych, mogłaby wpłynąć na wzrost kosztów funkcjonowania i ograniczenie możliwości zaciągania zobowiązań na kolejne inwestycje. W takiej sytuacji firmy, zgodnie z przedstawionymi powyżej wynikami badań, w obliczu niepewności co do możliwości osiągnięcia zakładanych celów przychodowych, zdecydowałyby się na realizację mniej kosztownych przedsięwzięć lub rezygnowałyby z nich w ogóle.

Efekty krótkoterminowe

Analiza danych monitoringowych, jak i przeprowadzone w ramach badania studia przypadku pokazują, że firmy dofinansowane w ramach Działania 1.2 POPW skutecznie realizują swoje projekty i osiągają zakładane wskaźniki mierzące bezpośrednie efekty wsparcia. Z uwagi na to, że 3/4 projektów jest jeszcze w trakcie realizacji (stan na koniec 2022 roku), wartość wskaźnika SZOOP odnoszącego się do liczby przygotowanych do wdrożenia modeli biznesowych internacjonalizacji nie została jeszcze osiągnięta. Realizowane projekty przewidują jednak przekroczenie wartości docelowej (729 modeli planowanych do wdrożenia przy wartości docelowej na poziomie 520). Wysoka skuteczność projektów zakończonych (na poziomie 95%) pozwala na prognozę, że osiągnięcie wartości docelowej wskaźnika nie jest zagrożone.

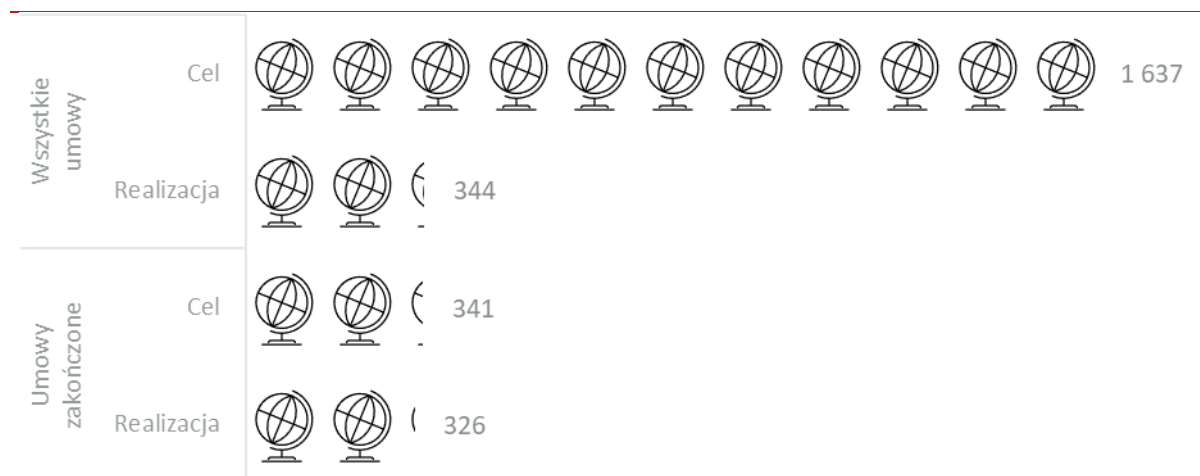
Rysunek 11 Liczba przygotowanych do wdrożenia modeli biznesowych internacjonalizacji – działanie 1.2



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SL2014. Stan: 31.12.2022 r.

Analogiczna sytuacja obserwowana jest dla drugiego wskaźnika mierzącego bezpośrednie efekty projektów realizowanych w Działaniu 1.2 POPW, odnoszącego się do liczby rynków (krajów), na którym wnioskodawca osiągnął gotowość do rozpoczęcia sprzedaży. Wspierane firmy skutecznie realizują wszystkie planowane zadania i tym samym w przypadku projektów zakończonych wykazują gotowość do rozpoczęcia sprzedaży na rynkach docelowych w krajach wskazanych we wnioskach o dofinansowanie (poziom realizacji planów na poziomie 94%).

Rysunek 12 Liczba nowych rynków (krajów), na których wnioskodawca osiągnął gotowość do rozpoczęcia sprzedaży produktów – działanie 1.2



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SL2014. Stan: 31.12.2022 r.

Główną barierę dla terminowej realizacji projektów 1.2 POPW w przewidzianym zakresie stanowiły przede wszystkim czynniki zewnętrzne, w tym w szczególności związane z negatywnymi efektami pandemii COVID-19, a także - w późniejszym okresie - wojny w Ukrainie. Problemy z terminową realizacją projektów dotyczyły 40% wspartych firm.⁶¹ W zdecydowanej większości (73%) były to problemy wywołane pandemią COVID-19. Wynikały one ze specyfiki wsparcia polegającego na bezpośrednim udziale firm w międzynarodowych targach, wystawach i wydarzeniach branżowych, które w związku z restrykcjami sanitarnymi i lockdownami były odwoływane, przekładane lub realizowane w formie online. Stwarzało to firmom trudności w realizacji przewidzianych zadań i generowało dodatkowe koszty poniesione w związku z planowanym udziałem w odwoływanych wydarzeniach czy też spotkaniach (misjach) biznesowych (m.in. zaliczki na poczet udziału w targach, koszty biletów lotniczych, materiałów wystawienniczych).⁶² Środki zaradcze wprowadzone przez PARP (m.in. możliwość przedłużania projektów, rewizji wskaźników czy też uznanie za kwalifikowalne wydatków poniesionych w związku z odwołanymi wydarzeniami), ocenione zostały przez beneficjentów jako wysoce użyteczne dla rozwiązania ich problemów (70% firm uznało, że działania PARP „zdecydowanie” pomogły im w rozwiązywaniu problemów, a 24%, że „raczej” pomogły)⁶³. Wysoka skuteczność działań zaradczych znajduje także potwierdzenie w opisanym powyżej wysokim poziomie realizacji krótkoterminowych celów projektowych.

Efekty średnio i długoterminowe

Zgodnie z przyjętą teorią instrumentu oczekuje się, że bezpośrednio po zakończeniu realizacji projektu (12 miesięcy po złożeniu wniosku o płatność końcową) firma wdroży

⁶¹ Ex-post Ewaluacja ex-post postępu rzeczowego i rezultatów POPW. Raport końcowy, MFIPR 2022 r.

⁶² Tamże.

⁶³ Tamże.

opracowany i przygotowany nowy model biznesowy i wprowadzi swoje produkty na zagraniczne rynki docelowe, co przełoży się na wzrost przychodów ze sprzedaży zagranicznej. Dane monitoringowe wskazują jednak, że realizacja projektów i przygotowanie przez firmy do wdrożenia modeli internacjonalizacji nie przekłada się na spodziewane efekty ekonomiczne na poziomie wspieranych przedsiębiorstw. W ramach wszystkich projektów realizowanych w działaniu 1.2 POPW przewidzianych zostało do zawarcia ponad 27 tys. zagranicznych kontraktów handlowych podpisanych zostało jedynie około 8% (1 281 kontraktów). Ogólny niski poziom realizacji wskaźnika dotyczącego liczby zawieranych kontraktów wynika z małego udziału projektów zakończonych (27%). W przypadku projektów zakończonych planowana wartość wskaźnika osiągnięta została na poziomie około 78%, jednak jedynie 58% firm uzyskało jakiegokolwiek kontrakty handlowe w wyniku realizacji projektu, zaś jedynie 42% firm udało się uzyskać planowaną lub większą od planowanej liczbę kontraktów.

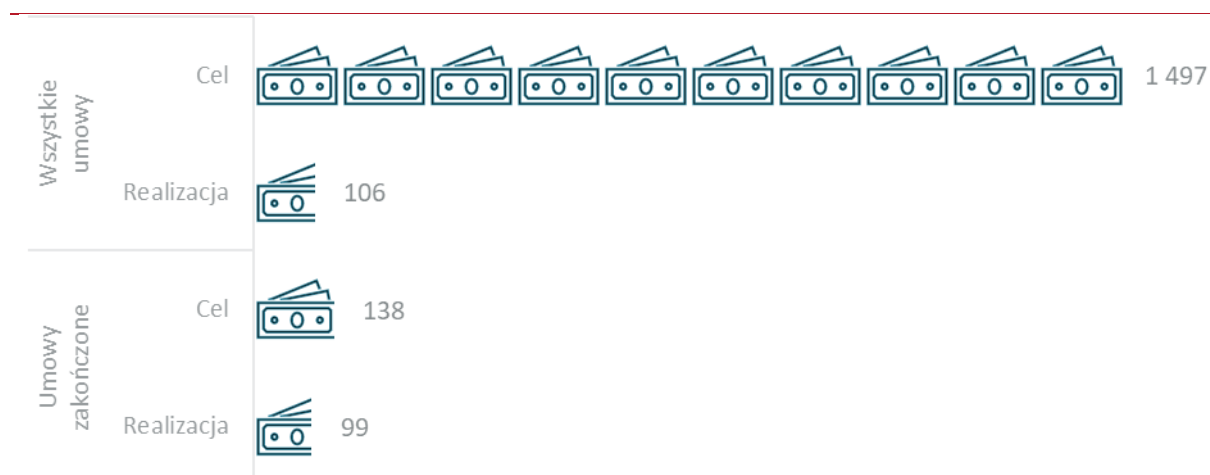
Rysunek 13 Liczba kontraktów handlowych zagranicznych podpisanych przez przedsiębiorstwa wsparte w zakresie internacjonalizacji [szt.] – działanie 1.2



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SL2014. Stan: 31.12.2022 r.

Mniejsza od zakładanej liczba podpisywanych kontraktów przekłada się na uzyskiwanie niższych od planowanych przychodów ze sprzedaży zagranicznej. Podobnie jak w przypadku kontraktów handlowych, wskaźnik odnoszący się do przychodów ze sprzedaży zagranicznej dla projektów zakończonych osiągnięty został w ponad 70%. Przychody ze sprzedaży zagranicznej uzyskała jednak jedynie nieco ponad połowa firm (53%), zaś poziom przychodów z eksportu planowanych na etapie wnioskowania osiągnięta lub przekroczyła jedynie ¼ beneficjentów, którzy zakończyli swoje projekty.

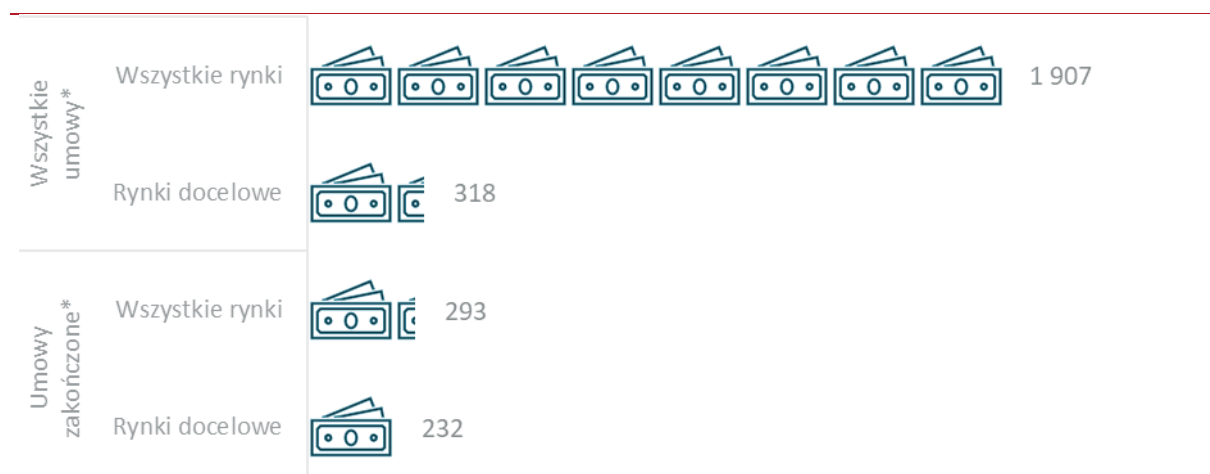
Rysunek 14 Przychody ze sprzedaży produktów na eksport [mln zł] – działanie 1.2



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SL2014. Stan: 31.12.2022 r.

Przedstawione powyżej dane odnoszą się do stopnia realizacji poziomów sprzedaży zaplanowanych na etapie wnioskowania dla pierwszego roku po zakończeniu projektu. Bardziej aktualne dane dotyczące wyników sprzedażowych beneficjentów 1.2 POPW na koniec roku 2022 wskazują na poprawę sytuacji finansowo- ekonomicznej w tym zakresie. W przypadku firm, które zakończyły realizację projektów, wartość sprzedaży zagranicznej w roku 2022 wyniosła 293 mln PLN, w tym 232 mln PLN do krajów wskazanych w projektach jako rynki docelowe. Należy dodatkowo podkreślić, że wartości te odnoszą się do mniej niż połowy zakończonych projektów, stąd rzeczywiste wartości sprzedaży dla wszystkich firm mogą być nawet dwukrotnie wyższe (w ankiecie wzięło udział 86 z 207 firm, które zakończyły realizację projektów).

Rysunek 15 Przychody ze sprzedaży produktów na eksport, wg rynków [mln zł] – działanie 1.2



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z monitoringu PARP. Dane według stanu na koniec 2022.

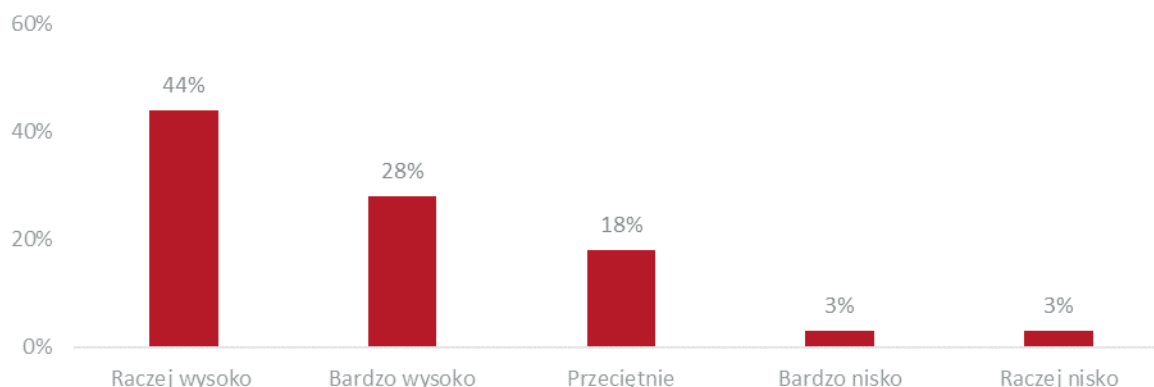
*Ankietę monitoringową wypełniona została dla 545 projektów dofinansowanych w ramach działania 1.2, z czego 86 projektów było zakończonych (16%)

Powyższe dane pokazują niski poziom realizacji efektów sprzedażowych w pierwszych latach po zakończeniu projektów i widoczną poprawę w tym zakresie w latach kolejnych. Sugeruje to zatem, że realizacja projektów 1.2 POPW i uzyskiwane w ich wyniku efekty sprzedażowe uwarunkowane są m.in. zmieniającymi się w badanym okresie czynnikami koniunkturalnymi, w tym skutkami pandemii COVID-19. (por. analizy w kolejnej części rozdziału).

Zgodnie z odtworzoną na potrzeby badania teorią działania 1.2 POPW zaistnienie efektów wsparcia w postaci podpisanych zagranicznych kontraktów handlowych i dodatkowych przychodów ze sprzedaży zagranicznej zależy głównie od: użyteczności i odpowiedniego potencjału rynkowego opracowanego i przygotowanego do wdrożenia modelu internacjonalizacji, trafności wyboru rynków docelowych i doboru wydarzeń międzynarodowych (targów, misji gospodarczych, wystawy), jakości usług świadczonych przez doradców zewnętrznych oraz zewnętrznych (międzynarodowych) uwarunkowań dla prowadzenie wymiany handlowej.

Firmy stosunkowo pozytywnie oceniają użyteczność biznesowych modeli internacjonalizacji opracowanych we współpracy z podmiotami zewnętrznymi. 3/4 badanych firm określa wypracowane modele mianem wysoce użytecznych⁶⁴.

Wykres 11 Ocena użyteczności biznesowych modeli internacjonalizacji opracowanych w ramach projektów 1.2 POPW z perspektywy beneficjentów

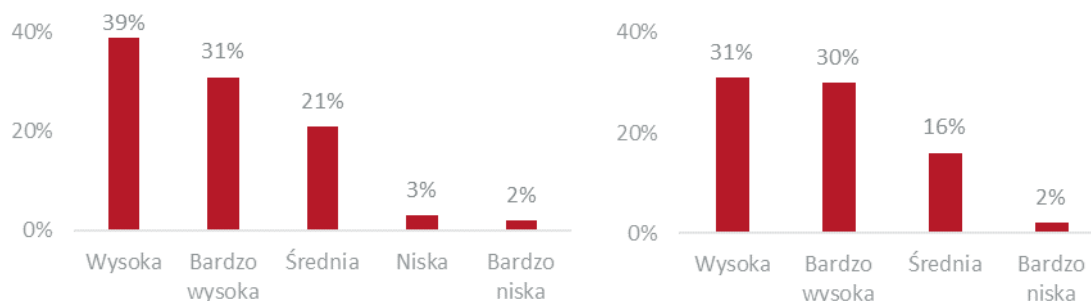


Źródło: Barometr Innowacyjności. Program Operacyjny Polska Wschodnia. Raport końcowy, PARP 2022 (N=61)

Podobnie dość wysoką subiektywną ocenę obserwujemy dla trafności doboru rynków docelowych (70% badanych beneficjentów ocenia trafność wyboru rynków jako „wysoką” lub „bardzo wysoką”). Nieco niższe oceny dotyczą natomiast międzynarodowych wydarzeń promocyjnych, w których firmy brały udział w ramach realizowanych projektów (dla 61% trafność doboru wydarzeń była „wysoka” lub „bardzo wysoka”).

⁶⁴ Barometr Innowacyjności. Program Operacyjny Polska Wschodnia. Raport końcowy, PARP 2022 r.

Wykres 12 Ocena trafności wyboru rynków docelowych wyznaczonych w strategii (panel lewy) oraz trafności doboru imprez targowo-wystawienniczych (panel prawy) z perspektywy beneficjentów poddziałania 1.2 POPW



Źródło: Barometr Innowacyjności. Program Operacyjny Polska Wschodnia. Raport końcowy, PARP 2022 (N=61)

Wysoka ocena dotyczy także przygotowania merytorycznego ekspertów świadczących usługi (72% wysokich ocen) oraz znajomości problematyki projektu i firmy (68% wysokich ocen). Najbardziej oceniane są natomiast te aspekty wsparcia, które w sposób najbardziej bezpośredni powinny przekładać się na efekty ekonomiczne projektu. Jedynie połowa firm (51%) ocenia wysoko lub bardzo wysoko użyteczność międzynarodowych kontaktów firm doradczych dla skutecznego zawierania kontraktów handlowych.⁶⁵

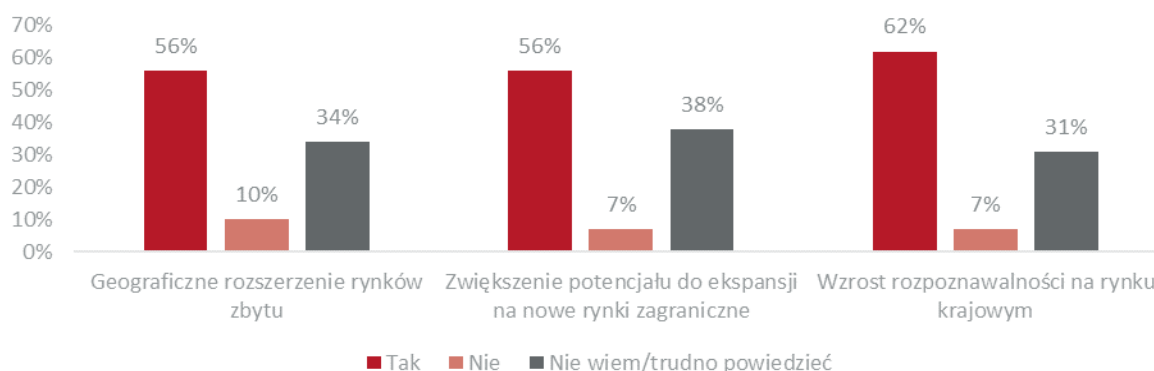
Zbliżony, choć bardziej zróżnicowany, obraz oceny użyteczności wypracowanych modeli biznesowych wyłania się z przeprowadzonych w ramach badania studiów przypadku. Badane firmy ogólnie pozytywnie oceniają użyteczność opracowanych modeli internacjonalizacji oraz jakość współpracy z doradcami zewnętrznymi. Jednocześnie wskazują na występujące słabości świadczonych usług i brak osiągnięcia części spodziewanych efektów współpracy. Ilustracją takiej niejednoznacznej oceny stanowić może przykład jednej z firm objętych studiami przypadku. W opinii firmy opracowany w ramach projektu model nie sprawdził się na etapie jego weryfikacji w rzeczywistych warunkach rynkowych. W przypadku dwóch z czterech krajów docelowych okazało się, że firmy wskazane jako potencjalni kontrahenci nie istnieją, a same rynki nie wykazują potencjału do sprzedaży produktów beneficjenta. Realizacja projektu przyniosła efekty ekonomiczne, także o charakterze pośrednim (uzyskanie sprzedaży także na innych niż docelowe rynkach zagranicznych), ale były one niższe od zakładanych i osiągnięte zostały głównie wysiłkiem samej firmy, w tym dzięki wysoce konkurencyjnemu produktowi.

Około połowy wspieranych w ramach 1.2 POPW firm deklaruje zaistnienie szeregu pozafinansowych efektów wsparcia, takich jak zwiększenie geograficznego zakresu rynków

⁶⁵ Barometr Innowacyjności. Program Operacyjny Polska Wschodnia. Raport końcowy, PARP 2022 r.

zbytu (56%) czy też wzrost potencjału firmy do ekspansji zagranicznej (56%). Istotnym pośrednim efektem realizacji projektów, wskazywanych także przez firmy objęte studiami przypadku, stanowią korzyści wizerunkowe odnoszone na rynku krajowym w związku z inicjowaniem lub rozwojem sprzedaży zagranicznej swoich produktów (62%)⁶⁶.

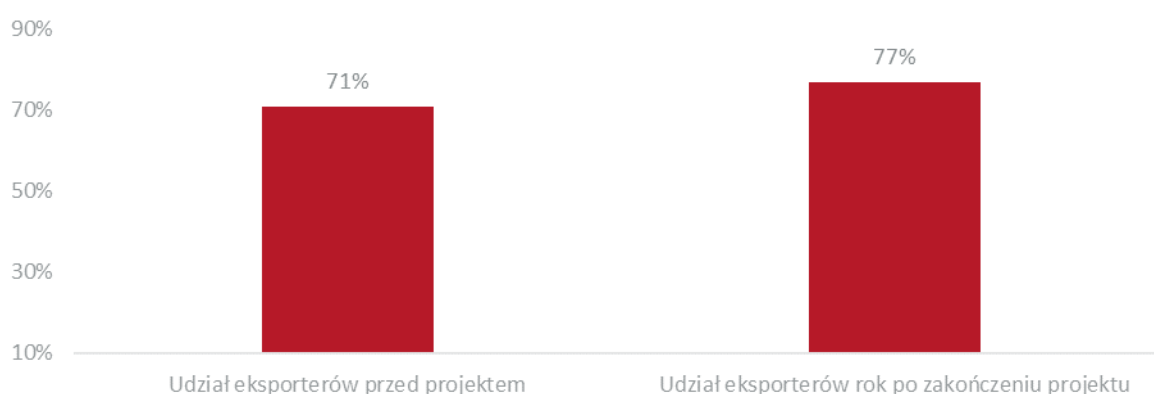
Wykres 13 Ocena wpływu realizacji projektów 1.2 POPW na geograficzne rozszerzenie rynków zbytu, zwiększenie potencjału do ekspansji na nowe rynki zagraniczne i wzrost rozpoznawalności na rynku krajowym z perspektywy beneficjentów



Źródło: Barometr Innowacyjności. Program Operacyjny Polska Wschodnia. Raport końcowy, PARP 2022 (N=61)

Dzięki wsparciu programu 41% firm zaczęła inwestować w marketing zagraniczny. Realizacja Działania 1.2 POPW przekłada się także na zauważalny wzrost udziału firm prowadzących sprzedaż zagraniczną. Pomimo stosunkowo wysokiego udziału firm będących eksporterami na etapie wnioskowania (71%) udział ten w rok po zakończeniu projektów wzrasta dodatkowo o 6 punktów procentowych do poziomu 77%⁶⁷.

Wykres 14 Udział beneficjentów 1.2 POPW będących eksporterami przed projektem i rok po zakończeniu projektu



Źródło: Barometr Innowacyjności. Program Operacyjny Polska Wschodnia. Raport końcowy, PARP 2022 (N=61)

⁶⁶ Barometr Innowacyjności. Program Operacyjny Polska Wschodnia. Raport końcowy, PARP 2022 r.

⁶⁷ Tamże.

Poniżej prezentujemy przykład firmy z branży farmaceutycznej, w przypadku której wsparcie POPW umożliwiło znaczne rozszerzenie zakresu prowadzonej sprzedaży zagranicznej (także poza rynki docelowe) i przyczyniło się do zaistnienia widocznych korzyści ekonomicznych m.in. w postaci wzrostu oraz dywersyfikacji i ustabilizowania uzyskiwanych dochodów.

Firma mała, z sektora farmaceutycznego

Celem projektu było wprowadzenie produktów firmy (suplementów diety) na nowe rynki docelowe (Bułgaria, Grecja, Kazachstan, Niemcy, Rumunia, Turcja). Projekt bez wsparcia programu nie zostałby zrealizowany ze względu na zbyt wysokie koszty i ryzyko tego typu inwestycji. Przyczynił się on do istotnej zmiany modelu biznesowego firmy. Przed rozpoczęciem projektu firma prowadziła sprzedaż w ograniczonym zakresie (sprzedaż zagraniczna stanowiła kilkanaście procent całości sprzedaży). Obecnie większość przychodów ze sprzedaży beneficjenta stanowi sprzedaż na eksport. Wsparcie POPW umożliwiło firmie wejście na rynki docelowe, ale również na kolejne rynki zagraniczne (Egipt i Nigeria), dzięki kontaktom uzyskanym w trakcie i w wyniku realizacji projektu. Na potrzeby obsługi nowych rynków stworzona została nowa linia produkcyjna i utworzone zostały 4 nowe miejsca pracy (3 miejsca pracy produkcyjne i 1 miejsce pracy dla menadżera ds. eksportu). Ze względu na specyfikę branży, rentowność sprzedaży zagranicznej produktów firmy jest dużo wyższa niż sprzedaży krajowej (sprzedaż krajowa wymaga bowiem utrzymywania sieci przedstawicieli handlowych). Po zakończeniu realizacji projektu 1.2 POPW firma realizowała kolejne projekty unijne, w tym także w celu dalszego rozwoju działalności międzynarodowej (m.in. w ramach Go to Brand POIR). Wzrost sprzedaży zagranicznej i zmiana struktury przychodów przyczyniły się (także dzięki realizacji kolejnych projektów UE) do dywersyfikacji źródeł dochodów i ich stabilizacji. Dzięki zmianie modelu biznesowego firma zwiększyła swoją odporność na wahania koniunkturalne. Firma w chwili obecnej realizuje projekt B+R współfinansowany ze środków unijnych (POIR) w ramach którego opracowywany produkt przewidziany jest także do sprzedaży zagranicznej. Beneficjent planuje wejście na kolejne rynki zagraniczne z nowymi produktami.

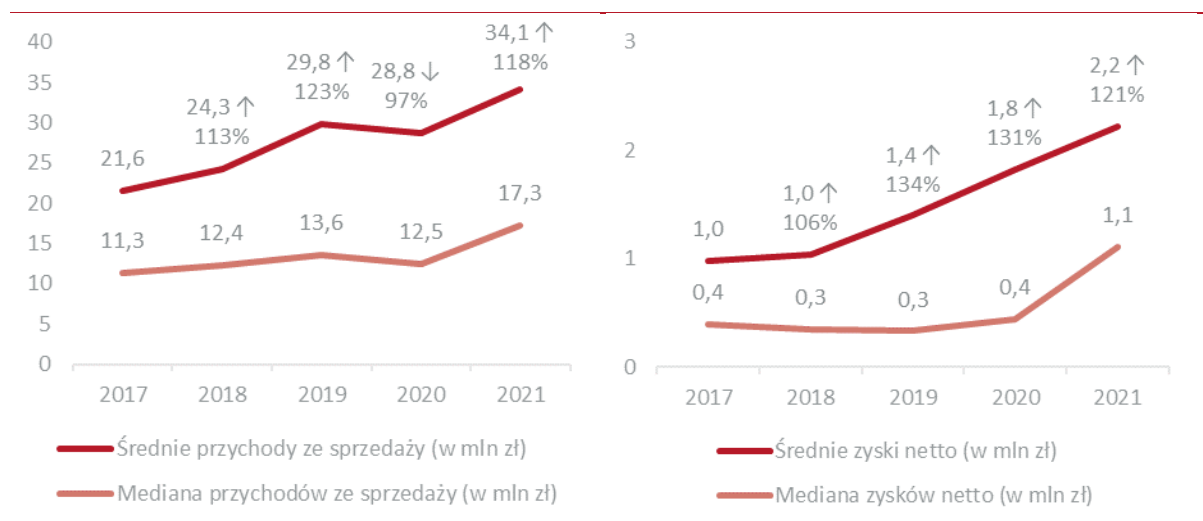
Wyniki ewaluacji ex-post *Barometru innowacyjności POPW* i innych badań dotyczących działania 1.2 POPW, jak również wyniki studiów przypadku i pozostałych analiz przeprowadzonych w ramach niniejszej ewaluacji wskazują, że najistotniejszym czynnikiem warunkującym zaistnienie średnio i długoterminowych ekonomiczno- finansowych efektów w postaci wzrostu przychodów ze sprzedaży były uwarunkowania zewnętrzne, w tym w szczególności związane z negatywnymi skutkami pandemii COVID-19.

Wyniki analiz kontrfaktycznych przeprowadzonych z wykorzystaniem grup kontrolnych wskazują, że beneficjenci Działania 1.2 POPW (m.in. z uwagi na swój profil eksportowy) odczuli negatywne skutki pandemii COVID-19. Pomiędzy 2019 a 2020 rokiem 47% beneficjentów 1.2 POPW odnotowało wzrost przychodów, podczas gdy w grupie kontrolnej w analogicznym okresie wzrost przychodów wykazało 55% firm. Także pod względem poziomu zadłużenia firmy dofinansowane w ramach 1.2 POPW wykazywały w badanym okresie gorsze wyniki od firm z grupy kontrolnej. Zgodnie z wnioskami sformułowanymi

w ramach przywoływanego badania źródeł negatywnych zmian w grupie beneficjentów programu upatrywać należy najprawdopodobniej we wspomnianym negatywnym oddziaływaniu pandemii COVID-19. Firmy realizujące projekty POPW, będące w większości eksporterami (ponad 70%), narażone zostały na koszty zerwania międzynarodowych łańcuchów dostaw, opóźnienia w realizacji projektów (a tym samym uzyskiwanych przychodów) oraz ograniczenia w operowaniu na rynkach zagranicznych.⁶⁸

Negatywne oddziaływanie pandemii COVID-19 na kondycję finansową beneficjentów i ekonomiczne efekty wsparcia POPW potwierdzają przeprowadzone na użytek niniejszego badania analizy z wykorzystaniem danych finansowych. Wyniki analizy pokazują widoczny spadek sprzedaży u beneficjentów w roku 2020 tj. w okresie pandemii.

Rysunek 16 Przychody ze sprzedaży (lewy panel) oraz zyski netto (prawy panel), wg lat [mln zł] – działanie 1.2



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych KRS. Obliczenia dla podmiotów, które zakończyły co najmniej jeden projekt w ramach działania 1.2 w latach 2017-2021 (N=71).

Znaczenie skutków pandemii COVID-19 dla efektów realizacji projektów 1.2 POPW ilustruje poniższe studium przypadku dla firmy z sektora produkcji tworzyw sztucznych.

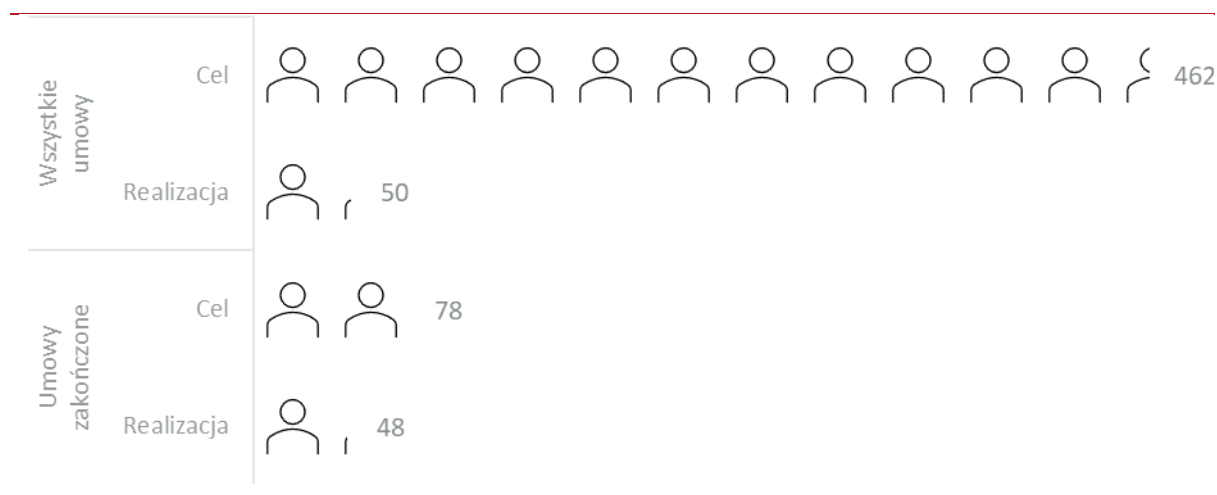
⁶⁸ Analizy kontrfaktyczne efektów POPW 2014–2020. Analiza ekspercka na potrzeby programowania następcy POPW na lata 2021–2027. Raport końcowy, PARP 2021 r.

Firma mała z sektora produkcji tworzyw sztucznych (głównie dla branży motoryzacyjnej i budowlanej)

Firma powstała w 2010 roku i przez pierwsze dziesięć lat działalności odnotowywała wysoką dynamikę rozwoju, znajdującą odzwierciedlenie w dynamicznie rosnących przychodach ze sprzedaży i wzroście zatrudnienia. Firma posiada innowacyjne produkty (wyroby z tworzyw sztucznych) skierowane m.in. do branży motoryzacyjnej. Produkty opracowane zostały we własnym zakresie na bazie prac badawczych i rozwojowych finansowanych ze środków własnych. Produkty w wersji sprzedawanej przez firmę nie mają odpowiednika na rynkach zagranicznych. Firma posiada około 2,5% światowego rynku dla tego segmentu sprzedaży. Celem firmy w ramach projektu 1.2 POPW było wejście na nowe rynki w Ameryce Środkowej i Północnej (USA, Kanada, Meksyk). Projekt zrealizowany został w latach 2017-2019 i wszystkie przewidziane zadania i cele krótkoterminowe zostały osiągnięte. W roku 2020 firma w bardzo dużym stopniu doświadczyła negatywnych skutków pandemii COVID-19, związanych w szczególności z załamaniem rynku motoryzacyjnego wskutek zerwania łańcuchów dostaw, ich rekonfiguracji oraz wstrzymania produkcji i montażu samochodów przez największe koncerny. Spowodowało to nagły i znaczący spadek sprzedaży produktów firmy (komponentów do produkcji i montażu w branży motoryzacyjnej). Firma odnotowała spadek obrotów do poziomu 10% obrotów sprzed pandemii. W związku z tym firma nie osiągała zakładanych w planach finansowych poziomów przychodów ze sprzedaży dla kolejnych lat realizacji projektu. Spadek sprzedaży produktów objętych promocją w ramach projektu widoczny był w szczególności w roku 2019 i w pierwszej połowie 2020 roku. Po poprawie sytuacji międzynarodowej firma ostatecznie osiągnęła i przekroczyła zakładany poziom sprzedaży zagranicznej (3,3 mln PLN przy zakładanych 1,4 mln PLN), jednak efekty długoterminowe realizacji projektu są niższe od planowanych z uwagi na to, że rynek motoryzacyjny nie wrócił do chwili obecnej do poziomu i dynamiki rozwoju sprzed roku 2020.

Problemy w osiągnięciu zakładanych przychodów ze sprzedaży w pierwszych latach po zakończeniu projektów przekładają się w sposób bezpośredni na niższy od zakładanego wzrost zatrudnienia we wspieranych firmach. Dla projektów zakończonych zakładany we wnioskach o dofinansowanie poziom wskaźnika zatrudnieniowego osiągnięty został jedynie w 61%, a zakładaną lub wyższą liczbę etatów stworzyła tylko nieco ponad połowa firm (55%).

Rysunek 17 Wzrost zatrudnienia we wspieranych przedsiębiorstwach [EPC] – działanie 1.2



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SL2014. Stan: 31.12.2022 r.

Należy także podkreślić, że raportowana liczba utworzonych miejsc pracy dotyczy okresu bezpośrednio po zakończeniu projektu. Skala i trwałość efektów zatrudnieniowych uzyskiwanych w dłuższym okresie jest natomiast ściśle powiązana z wynikami finansowymi osiąganymi przez firmę w kolejnych latach.

3.3.3. Podsumowanie wyników

Podsumowując zaprezentowane powyżej wyniki badań, Działanie 1.2 POPW uznać należy za trafnie adresujące potrzeby firm z makroregionu Polski Wschodniej, cieszące się dużym zainteresowaniem (w tym kontekście jako trafne uznać należy zmiany wprowadzane w toku wdrażania instrumentu polegające na uproszczaniu zasad jego realizacji) i przynoszące spodziewane efekty w ujęciu krótkoterminowym:

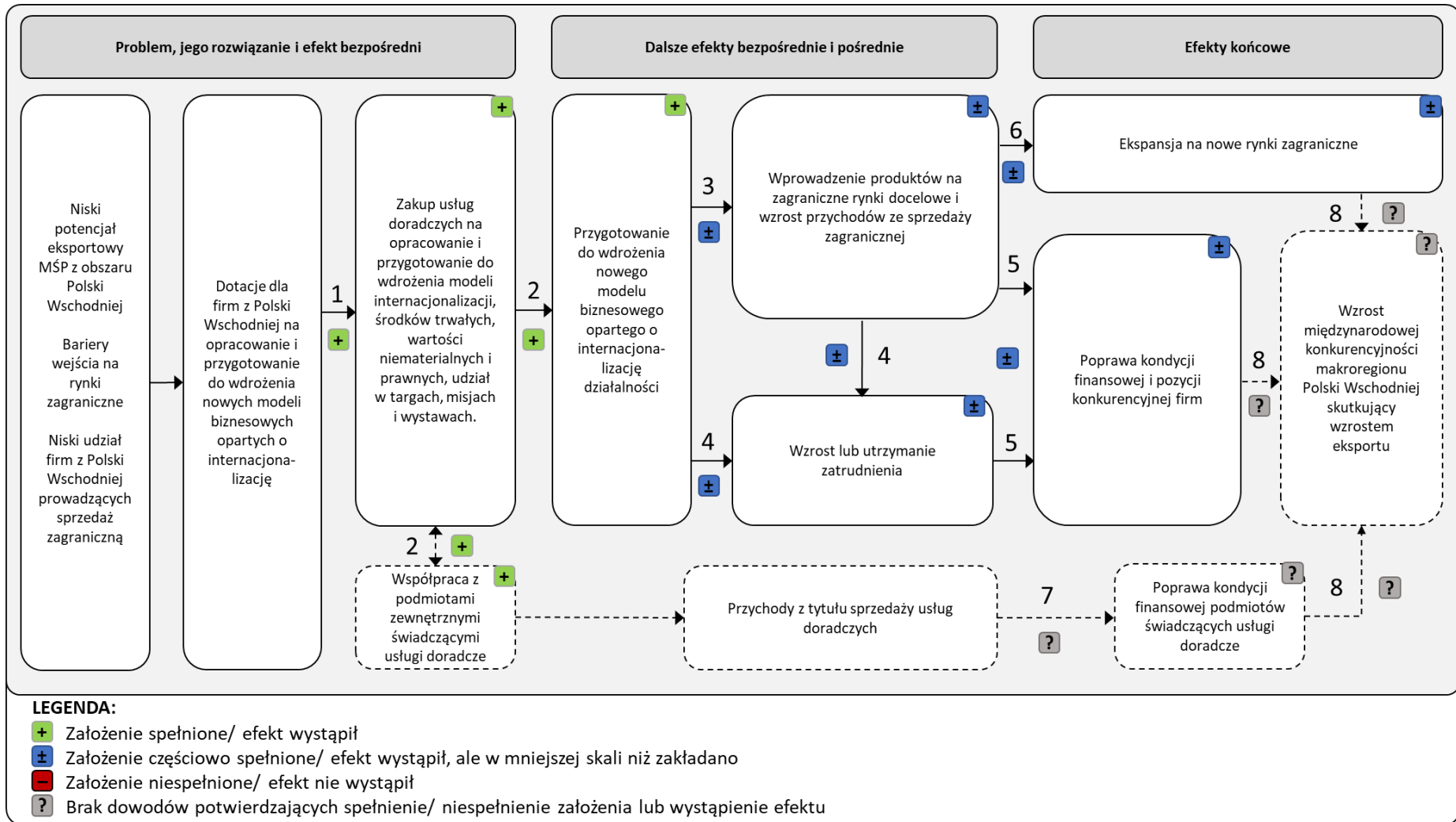
- Beneficjenci, pomimo trudności wynikających głównie ze skutków pandemii COVID-19, **skutecznie realizują projekty i osiągają wskaźniki odnoszące się do głównych zadań projektowych**. Wsparcie 1.2 POPW umożliwiło firmom przygotowanie do wdrożenia biznesowych modeli internacjonalizacji oraz wejście na rynki docelowe. Firmy w badaniach ankietowych stosunkowo pozytywnie oceniają jakość usług świadczonych przez firmy doradcze oraz użyteczność opracowywanych przez nie modeli biznesowych.
- Wyniki badań ankietowych i przeprowadzone studia przypadku pokazują, że **duża część projektów bez wsparcia programu nie zostałaby zrealizowana lub zrealizowana byłaby w dużo węższym zakresie**. Jest to spowodowane wysokimi kosztami przedsięwzięć służących wejściu firm na nowe rynki zagraniczne przy jednocześnie dużej niepewności co do spodziewanych efektów ekonomicznych tego typu inwestycji.
- Z uwagi na to, że zdecydowana większość projektów 1.2 POPW jest jeszcze w trakcie realizacji nie ma możliwości przeprowadzenia pełnej oceny średnio i długoterminowych ekonomicznych efektów wsparcia. Dane dostępne na obecnym etapie wdrażania instrumentu wskazują jednak, że **dla pierwszych lat po zakończeniu projektów efekty w**

postaci zawierania nowych kontraktów handlowych i wzrostu przychodów ze sprzedaży zagranicznej są niższe od zakładanych. Jednak już w kolejnych latach wyniki sprzedażowe zarówno dla przychodów ze sprzedaży zagranicznej ogółem, jak i dla przychodów ze sprzedaży na rynkach docelowych ulegają poprawie. Wyniki dostępnych badań sugerują, że główną przyczyną niższych wyników sprzedażowych była zmiana uwarunkowań zewnętrznych związanych głównie z negatywnymi skutkami pandemii COVID-19. Również przeprowadzone w ramach niniejszego badania studia przypadków pokazują, że osiągnięcie efektów sprzedażowych przez beneficjentów było utrudnione ze względu na opóźnienia w realizacji projektów, ograniczenia w operowaniu na rynkach zagranicznych oraz zaburzenia w funkcjonowaniu łańcuchów dostaw spowodowane pandemią.

Zgodnie z przyjętymi założeniami FEPW 2021-2027 instrument nie jest przewidziany do kontynuacji w kolejnym okresie programowania, stąd w ramach ewaluacji nie formułujemy rekomendacji w tym zakresie.

Poniżej prezentujemy logikę interwencji dla Działania 1.2 POPW zweryfikowaną w świetle wyników uzyskanych w toku badania.

Rysunek 18 Schemat logiczny działania 1.2 POPW – po weryfikacji teorii zmiany



Źródło: opracowanie własne

3.4. Poddziałanie 1.3.1: Wdrażanie innowacji przez MŚP

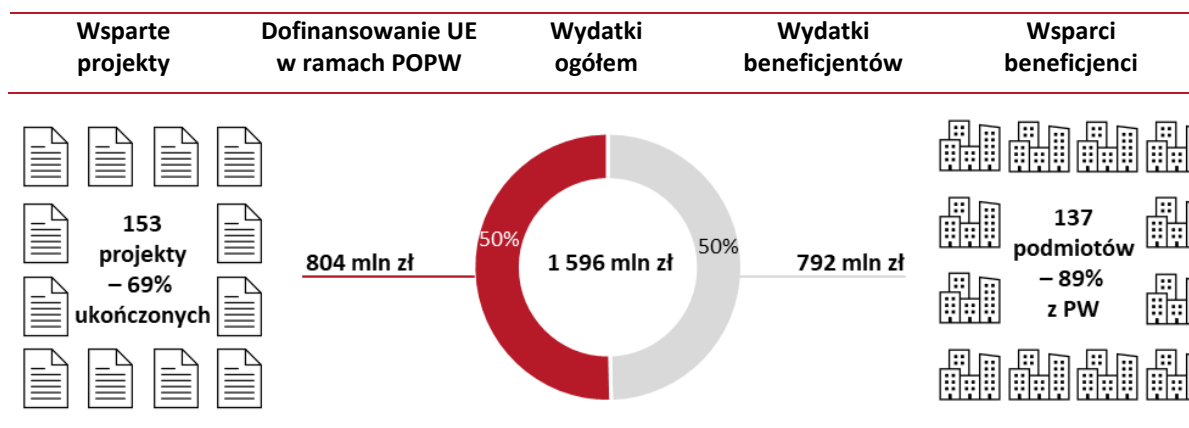
W niniejszym podrozdziale przedstawiono wyniki dla największego pod względem zaangażowanych środków – zarówno publicznych jak i prywatnych – instrumentu z I OP POPW. Jest nim poddziałanie 1.3.1 – Wdrażanie innowacji przez MŚP.

Zgodnie z ogólną teorią, instrument ma niwelować bariery finansowe oraz wyzwania rynkowe, które ograniczają innowacyjność przedsiębiorstw z obszaru PW. Przez udzielanie wsparcia finansowego i stymulowanie współpracy kooperacyjnej, instrument ma umożliwić przedsiębiorstwom wprowadzenie nowych produktów i procesów produkcyjnych. Oczekuje się, że realizacja projektów przyczyni się do wzrostu przychodów ze sprzedaży innowacyjnych produktów, poprawy kondycji finansowej przedsiębiorstw i zwiększenia ich ogólnej konkurencyjności. Inwestycje powinny również wpływać na kooperantów, dostawców i inne podmioty zaangażowane w dofinansowane projekty. W dłuższej perspektywie rozwój firm powinien sprzyjać kolejnym inwestycjom w obszarze B+R+I.

3.4.1. Dotychczasowa realizacja

Do końca 2022 r. finansowanie uzyskały 153 projekty, z czego ponad dwie trzecie (106) zostało już zakończonych. Poddziałanie uruchomiło inwestycje na łączną kwotę blisko 1,6 mld zł, z czego ok. połowę stanowi finansowanie UE (ponad 800 mln zł). Druga połowa (blisko 800 mln zł), to środki własne przedsiębiorstw. Za realizację wszystkich projektów odpowiada łącznie 137 firm. Dwanaście z nich zrealizowało więcej niż jeden projekt w ramach instrumentu. W przypadku czterech firm były to maksymalnie nawet trzy projekty. Wszystkie projekty zrealizowane zostały oczywiście w jednym z województw PW, jednak mniej więcej co dziesiąty beneficjent ma swoją siedzibę w innym regionie⁶⁹.

Infografika 5 Projekty i podmioty wsparte w ramach poddziałania 1.3.1 POPW 2014-2020

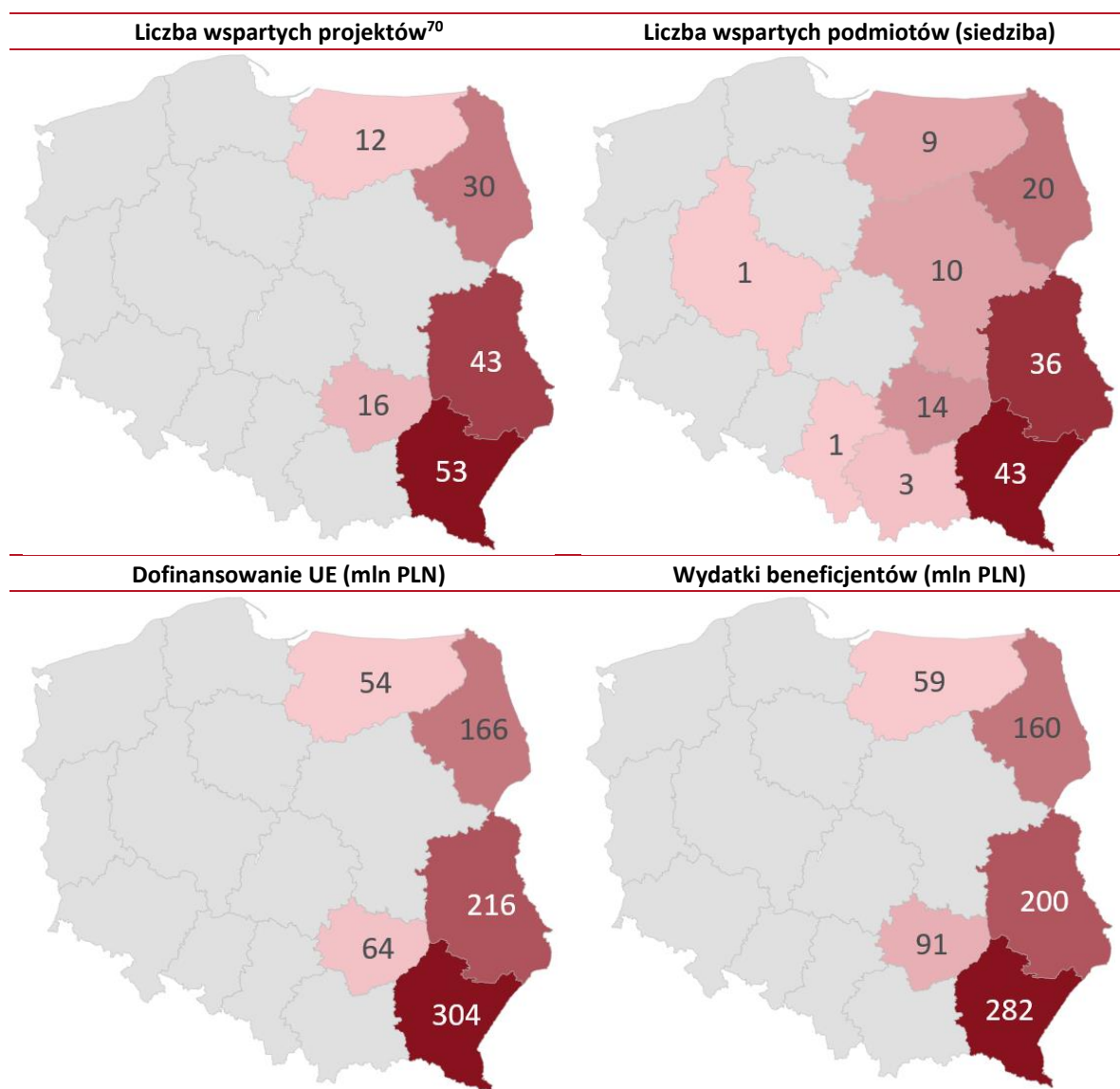


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SL2014. Stan: 31.12.2022 r.

⁶⁹ Podobnie jak w innych instrumentach wymogiem było, by to miejsce realizacji projektu znajdowało się na terytorium co najmniej jednego województwa makroregionu Polski Wschodniej. Pozwalało to na przyciąganie na obszar makroregionu firm z innych części Polski.

Ponad 62% projektów zrealizowanych zostało w województwie podkarpackim i lubelskim (odpowiednio 34% i 28%). W województwie podlaskim zrealizowano mniej więcej co piąty projekt. Najmniej projektów uruchomiono w województwie warmińsko-mazurskim i świętokrzyskim – odpowiednio niecałe 8% i 10%. Jak wspomniano, blisko 90% projektów zostało zrealizowanych przez firmy z PW. Ich pochodzenie jest w większości tożsame z miejscem realizacji projektu. Pozostałe ok. 10% projektów było realizowane najczęściej przez podmioty z województwa mazowieckiego (10 firm). Pojedyncze projekty realizowały firmy z województwa wielkopolskiego, śląskiego i małopolskiego (ogółem 5 firm).

Rysunek 19 Realizacja projektów w ramach poddziałania 1.3.1 POPW 2014-2020, wg województw



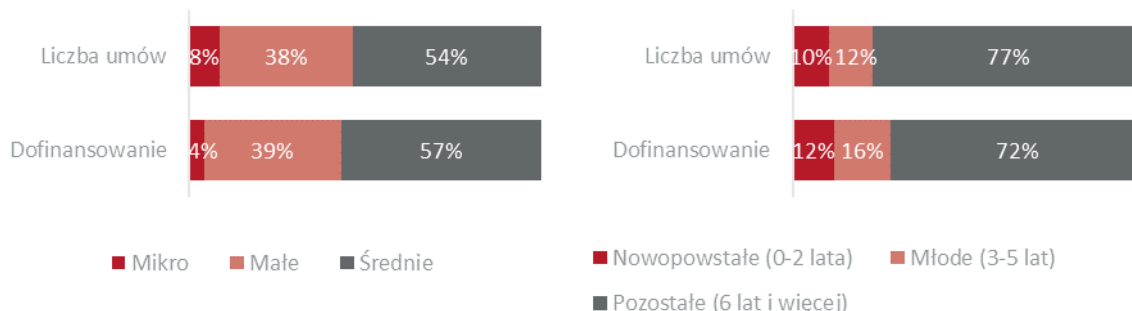
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SL2014. Stan: 31.12.2022 r.

⁷⁰ Część projektów realizowana była w więcej niż w jednym województwie. Dlatego suma przedstawionych na wykresie projektów (154), jest wyższa niż łączna suma wszystkich projektów wspartych w ramach poddziałania 1.3.1 POPW (153).

Pod względem wielkości zaangażowanych środków, rozkład zarówno wielkości dofinansowania UE, jak również inwestycji prywatnych, pokrywa się z ogólnym rozkładem projektów ze względu na miejsce ich realizacji. Najwięcej środków zaangażowanych zostało w województwach podkarpackim i lubelskim (łącznie ponad 1 mld zł, w tym inwestycje prywatne w kwocie około 482 mln zł). Najmniejszą wartość mają inwestycje zrealizowane w województwie warmińsko-mazurskim i świętokrzyskim (ogółem około 268 mln, z tego około 150 mln zł stanowi wkład przedsiębiorstw). Średnia wartość projektu w ramach poddziałania 1.3.1 POPW wyniosła ponad 10,4 mln zł, przy średnim poziomie dofinansowania UE w kwocie blisko 5,3 mln zł.

Projekty realizowane są w dominującej większości przez firmy średnie (54% projektów) i małe (38% projektów). Zaledwie 8% projektów realizowane jest przez firmy mikro. Firmy te realizują również zwykle mniejsze projekty – wartość uzyskanego przez nie dofinansowania stanowi około 4% wartości całego zakontraktowanego budżetu. Wsparcie trafiło tym samym również w przeważającej większości do firm o dłuższym stażu (77% projektów działa na rynku co najmniej 6 lat).

Wykres 15 Struktura liczby umów oraz wartości dofinansowania wg wielkości (lewy panel) i wieku firmy (prawy panel) – poddziałanie 1.3.1 POPW



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SL2014 i LSI PARP. Stan: 31.12.2022 r.

Powyższa specyfika jest, co do zasady, zgodna z założeniami instrumentu. Wsparcie było od samego początku skierowane do firm doświadczonych⁷¹, z odpowiednim potencjałem realizacji projektów o znaczącym budżecie (w części naborów możliwe było uzyskanie dofinansowania na kwotę nawet 20 mln zł⁷²).

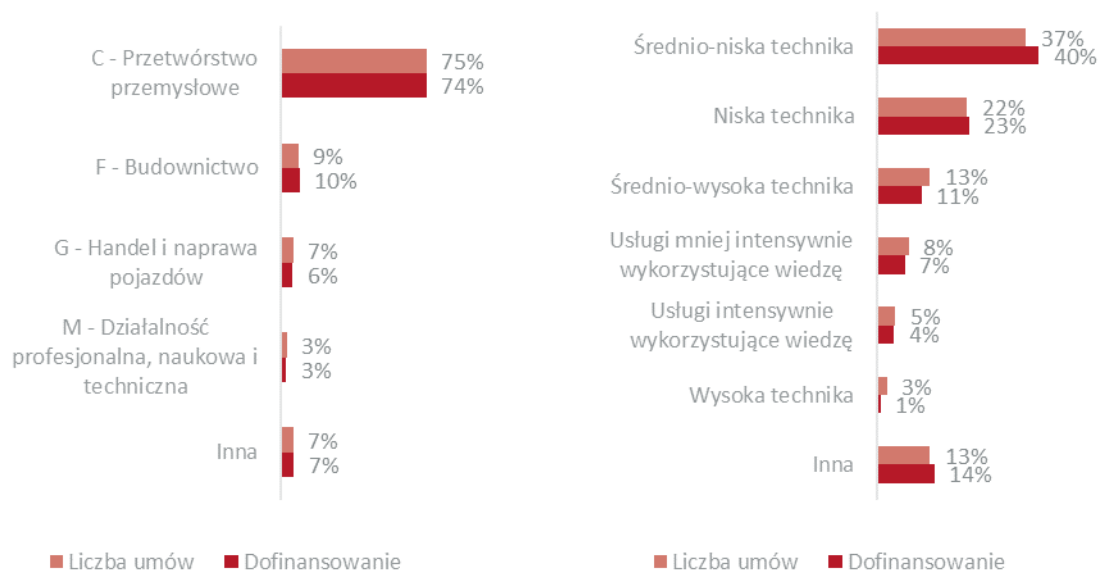
Zgodna z założeniami pozostaje również struktura branżowa wspartych podmiotów. Około trzech czwartych stanowią projekty realizowane przez firmy sektora przetwórstwa przemysłowego. Mniej więcej co dziesiąty projekt podjęty był przez firmę reprezentującą

⁷¹ Od wnioskodawców wymagano by osiągnęli przychody ze sprzedaży nie mniejsze niż 600 tys. PLN, przynajmniej w jednym zamkniętym roku obrotowym w okresie 3 lat poprzedzających rok, w którym złożony został wniosek o udzielenie wsparcia.

⁷² Maksymalna kwota dofinansowania wynosiła w pierwszych czterech latach realizacji instrumentu 7 mln PLN. Następnie została zwiększona do 20 mln PLN w latach 2019-2022, a następnie ją zmniejszono do 10 mln PLN w ostatnim naborze z 2022 r.

sektor budownictwa. Około 7% stanowią projekty realizowane przez firmy z sektora handlu oraz naprawy pojazdów. W grupie wspartych firm dominują podmioty z branż charakteryzujących się średnio-niską oraz niską techniką (odpowiadają za realizację odpowiednio 37% i 22% projektów). Firmy średnio-wysokiej oraz wysokiej techniki realizują łącznie około 16% wspartych projektów. Trafiło do nich jednocześnie około 12% dofinansowania (1% do firm reprezentujących sektor wysokiej techniki). Sektor usług mniej intensywnie wykorzystujących wiedzę oraz intensywnie wykorzystujących wiedzę, był reprezentowany przez firmy w przypadku 8% i 5% projektów.

Wykres 16 Struktura liczby umów oraz wartości dofinansowania wg sekcji PKD (lewy panel) oraz zaawansowania technologii i stopnia wykorzystania wiedzy, zgodnie z NACE Rev.2 (prawy panel) – poddziałanie 1.3.1 POPW



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SL2014. Stan: 31.12.2022 r.

Podsumowując, do końca 2022 r., w ramach poddziałania 1.3.1 POPW udzielono finansowanie dla 153 projektów, realizowanych przez 137 firm, z tego 106 projektów zostało zakończonych. Największe środki zaangażowano w województwach podkarpackim i lubelskim, a najmniejsze w warmińsko-mazurskim i świętokrzyskim. Średnia wartość projektu wyniosła 10,4 mln zł, a dofinansowanie UE 5,3 mln zł. Wsparcie było skierowane do firm doświadczonych, z potencjałem do realizacji projektów o znaczącym budżecie. Dlatego, projekty realizowały głównie firmy średnie i małe, które najczęściej działają na rynku od co najmniej 6 lat. Większość projektów realizowana była przez firmy sektora przetwórstwa przemysłowego, działające w sektorze niskiej i średnio-niskiej techniki.

3.4.2. Skuteczność instrumentu w osiągnięciu zakładanych efektów

W dalszej części podrozdziału przedstawiamy ocenę skuteczności poddziałania 1.3.1. Została ona dokonana przez pryzmat obserwowanych efektów – zarówno krótko, jak i długookresowych. Weryfikacji podlegały również założenia warunkujące wystąpienie tych

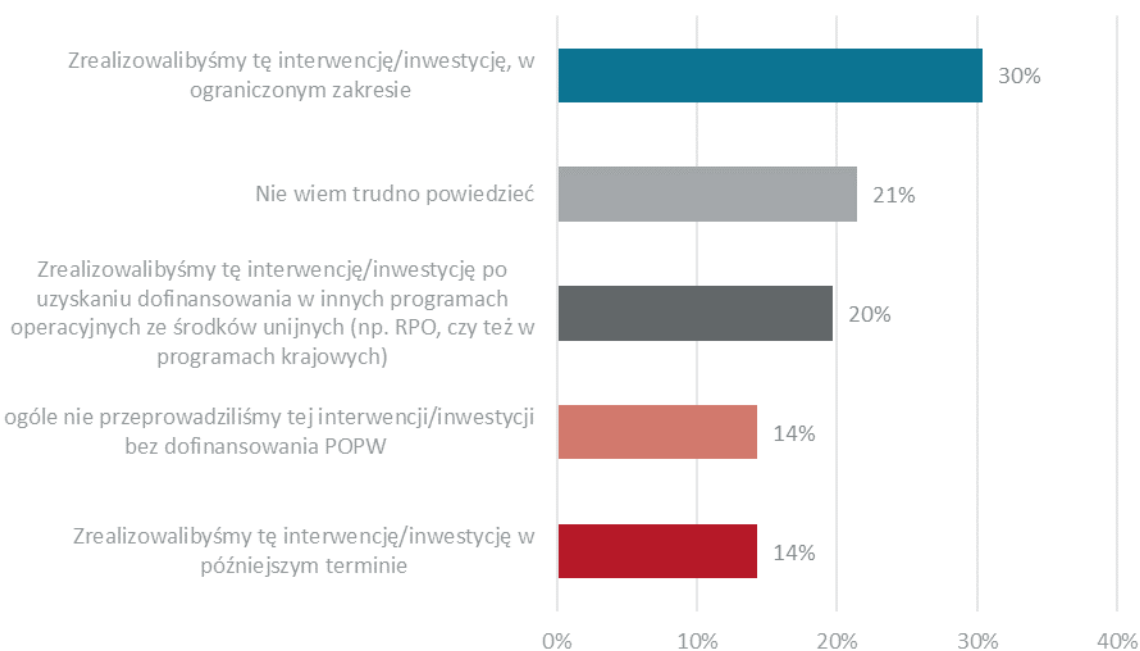
efektów. Punktem wyjścia dla tych analiz stanowi ocena występowania efektu zachęty, a więc wpływu wsparcia publicznego na podejmowane przez firmy inwestycje.

Wsparcie publiczne a realizacja projektów wspartych w ramach POPW (efekt zachęty)

Przeprowadzone badania i analizy wskazują, że wsparcie publiczne udzielone w ramach poddziałania 1.3.1 miało ograniczony wpływ na samą decyzję firm o realizacji inwestycji – większość z nich zostałaaby zrealizowana najprawdopodobniej również bez środków POPW.

Wskazują na to deklaracje beneficjentów wyrażone zarówno we wcześniejszych badaniach jak również opinie firm, które badane były w ramach studium przypadku. Ogółem 64% przedstawicieli beneficjentów badanych w ewaluacji postępu rzeczowego i rezultatów POPW⁷³ wskazało, że inwestycja bez wsparcia POPW zostałaaby zrealizowana, jednak w przypadku 30% miałyby ona ograniczony zakres lub zrealizowana zostałaaby w późniejszym terminie (14%). Co piąty badany przyznał, że projekt zostałaby zrealizowany po uzyskaniu wsparcia w ramach innego programu UE. Jedynie 14% badanych wyraziło pogląd, że projekt nie zostałaby zrealizowany w ogóle. Około 20% badanych nie miało jednoznacznej opinii, co zrobiliby w tej hipotetycznej sytuacji.

Wykres 17 Wpływ wsparcia POPW na realizację inwestycji wg beneficjentów poddziałania 1.3.1



Źródło: opracowanie własne na podstawie badania: Ewaluacja ex-post postępu rzeczowego i rezultatów POPW, badanie CAWI/CATI (N=56).

⁷³ Por. Ewaluacja ex-post postępu rzeczowego i rezultatów POPW. Badanie zrealizowane na zlecenie Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej, przez konsorcjum: EVALU Sp. z o.o. oraz ECORYS Polska Sp. z o.o., Warszawa, 2022 r.

Firmy biorące udział w badaniach studium przypadku w ramach niniejszej ewaluacji, potwierdzają te możliwe scenariusze.

Załóżmy że nie ma tego działania, nie ma programu Polska Wschodnia, nie ma Funduszy Europejskich. Czy bylibyście Państwo w stanie w ogóle taką inwestycję sami zrealizować, wdrożyć to rozwiązanie, w szczególności zakupić te maszyny?

Odp.: My prowadząc biznes podchodzimy zawsze do tego typu projektów w ten sposób, że przede wszystkim one muszą się dla nas spinać finansowo, niezależnie od tego czy uda nam się pozyskać jakieś dodatkowe finansowanie, czy nie. I tak naprawdę realizujemy więcej projektów niż dostajemy, bo inwestujemy znacznie większe pieniądze niż dostajemy jakiegokolwiek wsparcie na tego typu projekty. W związku z tym prawdopodobnie byśmy je zrealizowali bez wsparcia. Oczywiście ono nam ułatwiło i przyspieszyło pewne możliwości realizacyjne.

Firma średnia, z branży poligraficznej

Załóżmy, że nie ma dotacji w Polsce Wschodniej. Co by się stało? Czy wdrożyliby Państwo ten proces technologiczny?

Odp. Na pewno nie poszlibyśmy tak agresywnie. Poszlibyśmy z większą odwagą szczerze mówiąc. Bo to rozwiązanie zaimplementowane byłoby pewnie na jednym, czy dwóch urządzeniach. Byśmy potem to badali. A tu poszedł cały pakiet maszyn, no i dało to znacznie lepsze efekty. Lepszy efekt wzrostu przychodów, poprawę konkurencyjności.

Firma średnia, z branży budowlanej

Firmy, które ubiegały się o wsparcie ze środków poddziałania 1.3.1, były zdeterminowane do realizacji przedmiotowych inwestycji. Ta determinacja wynikała z silnego osadzenia projektów w wieloletnich planach inwestycyjnych przedsiębiorstw. Przykładem może być tu jedna z firm, która przed przystąpieniem do Programu miała już gotową halę produkcyjną, przeznaczoną na maszyny i urządzenia, które udało się sfinansować w ramach instrumentu. Firma miała w planach wyposażenie tej hali niezależnie od rozstrzygnięcia konkursu w ramach POPW. W opinii beneficjenta pod znakiem zapytania pozostaje jednak, czy bez wsparcia zakupiona zostałaby aż tak duża ilość maszyn oraz czy udałoby się to zrobić w tak krótkim czasie, jak faktycznie to miało miejsce.

Wpływ programu ujawnia się zatem w postaci akceleracji skali i tempa realizacji procesu inwestycyjnego. Oba parametry pozostają kluczowe w kontekście przedmiotu wdrożeń, jakim są innowacyjne rozwiązania, w tym bazujące na pracach B+R. Czynnikiem czasu był w tym przypadku podwójnie istotny – z jednej strony w obszarze wdrożeń innowacji stanowi on o dodatkowych przewagach konkurencyjnych firmy. Dodatkowo jego znaczenie wzrosło w kontekście negatywnych skutków pandemii COVID-19, w tym okresowo przerwanych łańcuchów dostaw i w konsekwencji utrudnionego dostępu do maszyn i urządzeń.

W dłuższym okresie beneficjenci zaczęli również odczuwać problemy wzrostu kosztów projektowych, będących skutkiem nasilającej się inflacji. Dużej części projektów, w związku

z ich uruchomieniem i zakończeniem jeszcze przed wystąpieniem pandemii⁷⁴, udało się tych problemów uniknąć, właśnie dzięki możliwościom relatywnie szybkiego sfinansowania inwestycji w ramach POPW.

Z punktu widzenia efektów wsparcia kluczowy jednak wydaje się wpływ parametrów instrumentu na skalę dokonanych inwestycji. O znaczeniu tego czynnika świadczyć może wartość projektów ogółem, w stosunku do skali wcześniejszych operacji beneficjentów. Średnia wartość wydatków projektowych ogółem w porównaniu do przychodów beneficjentów w okresie poprzedzającym złożenie wniosku o dofinansowanie wynosiła około 40%⁷⁵. W ponad jednej czwartej projektów zaplanowane inwestycje przekraczały wartość rocznych przychodów, jakie firmy osiągały rok przed złożeniem wniosku o dofinansowanie. Ostrożnie można więc oceniać, że bez wsparcia POPW, skala inwestycji byłaby niższa, gdyż w wielu przypadkach ich realizacja przekraczała możliwości finansowe przedsiębiorstw. Ich uruchomienie byłoby również utrudnione przy wsparciu o charakterze dłużnym. Ta ostatnia kwestia badana była na wybranych przypadkach z wykorzystaniem analizy finansowej potencjału kredytowego beneficjentów. Na pięć przeanalizowanych projektów, tylko w jednym przypadku inwestycja mogłaby zostać w całości sfinansowana z wykorzystaniem kredytu bankowego i jednocześnie nie wpłynęłoby to negatywnie na potencjał kredytowy firmy (tzw. *credit capacity*). Przy czym sytuacja ta odnosi się do relatywnie małego projektu, o wartości poniżej 4 mln zł. W dwóch przypadkach firmy mogłyby co prawda liczyć na sfinansowanie inwestycji przy wsparciu kredytu, ale w takim scenariuszu ograniczona byłaby istotnie ich zdolność do realizacji podobnych inwestycji w najbliższej przyszłości, a tym samym ich dalszy rozwój. W dwóch pozostałych przypadkach inwestycja w skali wspartej w ramach POPW nie byłaby możliwa do sfinansowania przy pomocy wsparcia dłużnego, z uwagi na brak wystarczającej zdolności kredytowej badanych firm. Chcąc zrealizować te inwestycje, beneficjenci musieliby więc istotnie ograniczyć ich zakres.

Przybliżenie tego jak wyglądałby proces inwestycyjny beneficjentów, w przypadku braku dofinansowania z POPW, przedstawiają wyniki analiz quasi-eksperymentalnych, w których beneficjenci zostali zestawieni z podmiotami, które nieskutecznie ubiegały się o wsparcie⁷⁶. W badaniu przeprowadzonym na danych sprawozdawczych przedsiębiorstw ustalono⁷⁷, że bez wsparcia POPW, poziom posiadanych aktywów trwałych, byłby w grupie beneficjentów

⁷⁴ Do końca marca 2020 r. wpłynęły wnioski o płatność końcową z 70 projektów (tj. około 46% projektów).

⁷⁵ Obejmuje projekty, które uzyskały finansowanie po 2017 r. Wcześniej dane o przychodach nie były gromadzone w ramach LSI.

⁷⁶ Por. ewaluacja: Analizy kontrfaktyczne efektów POPW 2014-2020. Badanie zrealizowane na zlecenie PARP przez IDEA Instytut Sp. z o.o. oraz Fundację IDEA Rozwoju. Warszawa 2021 r.

⁷⁷ Do podobnych wniosków prowadzi również inne badanie PARP, przeprowadzone z wykorzystaniem danych GUS, przy czym oszacowania dokonano łącznie dla poddziałania 1.3.1 oraz działania 1.4. Por. badanie: Efekty bieżące wsparcia udzielonego w ramach wybranych instrumentów POPW 2014-2020, badanie zrealizowane na zlecenie PARP, przez konsorcjum podmiotów: MCM Institute, IDEA Instytut Sp. z o.o. oraz Fundację IDEA Rozwoju, Warszawa, 2021 r.

tego instrumentu, w trzecim roku od złożenia wniosku o dofinansowanie, niższy o średnio 8,9 mln zł na firmę. Aktywa trwałe przedsiębiorstw byłyby tym samym niższe o około 37%. W badanej próbie beneficjenci zwiększyli swoje aktywa trwałe średnio z 13 do 24 mln zł (na przestrzeni 4 lat). W grupie kontrolnej firmy również dokonały inwestycji, ale w znacznie mniejszej skali – nastąpił u nich wzrost wartości posiadanych aktywów trwałych ze średniego poziomu 10 mln zł w okresie przed realizacją projektu, do średnio 12 mln zł w trzecim roku od nieskutecznego złożenia wniosku o dofinansowanie w ramach POPW.

Wykres 18 Wpływ wsparcia POPW na wartość posiadanych aktywów trwałych (w mln zł) przez beneficjentów poddziałania 1.3.1



Źródło: opracowanie własne na podstawie badania: Analizy kontrfaktyczne efektów POPW 2014-2020 (N beneficjenci=45, N grupa kontrolna = 45), gdzie W-1 – rok przed złożeniem wniosku o dofinansowanie, W+2 dwa lata od złożenia wniosku o dofinansowanie, W+3 – trzy lata od złożenia wniosku o dofinansowanie.

Uzyskane wsparcie pozwoliło więc na skokowe zwiększenie posiadanego majątku oraz mocy produkcyjnych w grupie beneficjentów. Należy uznać, że tej skali zmiana nie byłaby możliwa bez środków POPW.

Powyższy skutek wywołał również równoległe efekty o charakterze pośrednim. Polegają one na korzyściach, jakie odniosły z faktu realizacji przedmiotowych inwestycji podmioty występujące w roli dostawców maszyn i urządzeń, czy też wykonawcy wszelkiego rodzaju prac budowlanych lub wdrożeniowych. Efekty w tym zakresie mają naturalnie charakter popytowy oraz krótkotrwały, natomiast ich skala jest niebagatelna, odpowiada bowiem w dużej mierze wartości realizowanych projektów. W grupie podmiotów, które w tym przypadku odnoszą korzyści znajdują się w dużej mierze dostawcy sprzętu, w tym maszyn i urządzeń spoza Polski. Skala tego zjawiska nie jest co prawda do końca znana – ten aspekt nie podlegał monitorowaniu. Jednak biorąc pod uwagę fakt, że Polska ma ograniczoną ofertę w zakresie produkcji maszyn i urządzeń, należy spodziewać się, że oddziaływanie Programu w tym zakresie wykraczało często poza granice Polski. W świetle wyników

zrealizowanych przez PARP badań makroekonomicznych⁷⁸ oraz faktu, iż poddziałanie 1.3.1 było największym⁷⁹ instrumentem wspierającym inwestycje firm na obszarze PW, można uznać, że kontrybuowało ono w istotny sposób do zidentyfikowanego pozytywnego wpływu wsparcia udzielanego przez PARP na osiągnięte rezultaty. Zgodnie z jednym z głównych wniosków z badania⁸⁰: *Silniejsze i trwalsze rezultaty⁸¹ osiągnięto wspierając (zarówno z POPW, jak i z POIR) firmy pochodzące z województw Polski Wschodniej, czego powodem był relatywnie większy rozmiar udzielanego wsparcia do rozmiaru i stopnia innowacyjności regionalnej gospodarki.*

Podsumowując, badania i analizy wykazały, że wsparcie publiczne udzielone w ramach poddziałania 1.3.1 POPW miało ograniczony wpływ na samą decyzję firm dotyczącą inwestycji. Jednakże wsparcie przyspieszyło ich realizację oraz umożliwiło podjąć większą skalę działań. Wsparcie miało również pozytywne efekty pośrednie dla dostawców maszyn i usług, przyczyniając się do wzrostu popytu w tym zakresie i przynosząc korzyści również dla gospodarki.

Efekty krótkoterminowe

Podstawowym, oczekiwanym efektem realizacji projektu inwestycyjnego w ramach poddziałania 1.3.1 jest wdrożenie innowacji produktowej lub wprowadzenie w firmie innowacyjnego procesu technologicznego⁸². Innowacja powinna zostać wdrożona tuż po zakończeniu części inwestycyjnej projektu⁸³. Analiza wskaźników programowych w tym zakresie (liczba wprowadzonych innowacji, w tym produktowych) wskazuje, że cel ustanowiony dla instrumentu został już przekroczony. Zamiast zakładanych 76 innowacji, udało się wprowadzić na rynek 204, z czego 132 mają charakter innowacji produktowych. Wartości te niewątpliwie jeszcze wzrosną, biorąc pod uwagę fakt, że podpisane umowy przewidują wdrożenie łącznie 300 innowacji⁸⁴.

⁷⁸ Por. Analiza wybranych działań POIR oraz POPW na poziomie sektorowym i makroekonomicznym za pomocą modelu makroekonomicznego. Badanie wykonane na zlecenie PARP, przez konsorcjum WiseEuropa - Fundacja Warszawski Instytut Studiów Ekonomicznych i Europejskich oraz Ecorys Polska Spółka z.o.o. Warszawa, 2022 r.

⁷⁹ Obok działania 1.4 POPW oraz poddziałania 1.3.2 POPW.

⁸⁰ Tamże.

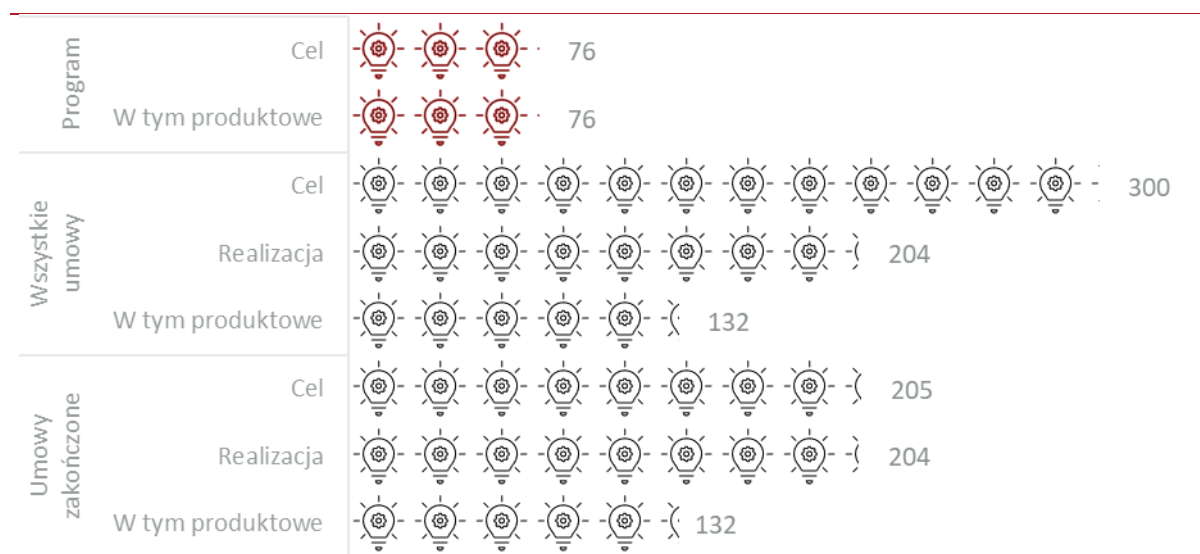
⁸¹ Ewaluatorzy mają tu na myśli pozytywny wpływ interwencji na zwiększenie PKB per capita, poprawę wartości wskaźników aktywności zawodowej, zatrudnienia i bezrobocia, podniesienia produktywności pracy oraz wynagrodzeń, a także pozytywny wpływ na eksport, innowacyjność oraz oddziaływanie na środowisko wspieranych przedsiębiorstw.

⁸² Możliwość finansowania wdrożeń procesów technologicznych wprowadzona została w 2019 r.

⁸³ Oczekiwano dokonania wdrożenia innowacji w ciągu roku od zakończenia formalnej realizacji projektu.

⁸⁴ Na fakt istotnego zwiększenia wartości docelowych wskaźników, wpływ miało znaczące podniesienie alokacji poddziałania 1.3.1 (z wyjściowych 100 mln do 176 mln EUR), co wynikało z dużego zainteresowania wsparciem.

Rysunek 20 Liczba wprowadzonych innowacji [szt.] – poddziałanie 1.3.1



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SL2014. Stan: 31.12.2022 r.

Co istotne, w grupie projektów zakończonych, na 205 zaplanowanych do wdrożenia innowacji, wprowadzone zostały już 204. W świetle powyższego należy uznać, że beneficjenci nie mają problemów z osiąganiem założeń programowych i projektowych w omawianym zakresie.

Ponad połowa zaplanowanych do wprowadzenia innowacji polega na wdrożeniu wyników prac B+R. W grupie umów podpisanych do końca 2022 r. zaplanowano wdrożenie ich łącznie 168 (względem zakładanych w SZOOP – 76). Podobnie jak w przypadku wskaźnika liczby innowacji, beneficjenci nie mają problemów z jego realizacją. Wskaźnik na koniec 2022 r. został już istotnie przekroczony (dokonano 114 wdrożeń), a jego wartość jeszcze wzrośnie, wraz z końcem kolejnych projektów w 2023 r.

Rysunek 21 Liczba wdrożonych wyników prac B+R [szt.] – poddziałanie 1.3.1



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SL2014. Stan: 31.12.2022 r.

Wysoka skuteczność beneficjentów w powyższym zakresie nie powinna dziwić, biorąc pod uwagę wspomniane doświadczenie i potencjał firm realizujących projekty w ramach poddziałania 1.3.1 POPW. Bezproblemowym wdrożeniom służy również charakter wspieranych innowacji. W przypadku poddziałania 1.3.1 nie oczekiwano bowiem rozwiązań, które miałyby mieć charakter innowacji przełomowych, których wdrożenie obarczone byłoby istotnym ryzykiem. Co więcej znaczenie poziomu innowacyjności wspieranych rozwiązań malało w toku wdrażania interwencji. Założenia w tym zakresie odzwierciedlone zostały bezpośrednio w kryteriach wyboru projektów. W konkursach realizowanych do 2018 r. oczekiwano, że poziom nowości wdrażanych produktów będzie miał charakter co najmniej krajowy. W naborach z lat 2019-2020, wprowadzane rozwiązania miały się cechować poziomem nowości co najmniej na poziomie regionalnym, natomiast w naborze z 2022 r. ograniczono go do poziomu przedsiębiorcy. Warto również zwrócić uwagę na systematyczne zmniejszanie poziomu szczegółowości oceny dotyczącej innowacyjności przedmiotu wsparcia oraz jej ogólnego znaczenia. W pierwszych dwóch naborach w ocenie merytorycznej można było uzyskać nawet 18 punktów za poziom innowacyjności wspieranego produktu (na 43 możliwych, co stanowiło ok. 42% ogólnej oceny). W ostatnim konkursie z 2022 r. w kryterium dotyczącym innowacyjności można było uzyskać maksymalnie 2 punkty (na 16 możliwych⁸⁵, tj. ok. 13% całościowej oceny). W międzyczasie dokonano również rezygnacji z wymogu, by projekt polegał na wdrożeniu wyników prac B+R. Od 2019 r. wprowadzono możliwość wsparcia projektów polegających wyłącznie na wdrożeniu innowacji produktowej lub technologicznej innowacji procesowej na skalę co najmniej polskiego rynku. Ewaluacja kryteriów wyboru projektów z początkowego etapu realizacji programu zwróciła dodatkowo uwagę na fakt pewnych dodatkowych mankamentów związanych z oceną innowacyjności wspieranych rozwiązań, w ramach dwóch pierwszych konkursów⁸⁶. Badacze zwrócili uwagę, że w przypadku kluczowego kryterium merytorycznego nr 1 – „Innowacyjność produktu”, oceniano trzy aspekty. Pierwszy z nich dotyczył charakteru wdrożonych wyników B+R. Zgodnie z zapisami kryteriów, wnioskodawca musiał uzyskać minimum 3 pkt w tym aspekcie, a eksperci nie mogli przyznać 0 pkt. Dlatego każdy wniosek otrzymywał 3 pkt, nawet jeśli projekt nie dotyczył wdrożenia wyników B+R. Możliwość uzyskania minimum 3 pkt za charakter wyników B+R prowadziła do absurdalnej sytuacji, gdy coś nie spełniającego wymogów B+R otrzymywało punkty⁸⁷. Ewaluatorzy zwrócili również uwagę, że na poziomie kryteriów dostępu brakowało kryterium, które pozwalałoby na badanie jakościowe wyników B+R, w tym w szczególności weryfikację kwestii, czy dane wyniki mają kluczowe znaczenie dla wdrożenia produktu, którego dotyczy dany projekt. Zdaniem badaczy problem z brakiem takiego kryterium był często wskazywany przez ekspertów oceniających wnioski,

⁸⁵ Wyłączono kryteria, które w początkowych naborach były traktowane jako kryteria formalne.

⁸⁶ Por. Ewaluacja systemu wyboru projektów w Programie Operacyjnym Polska Wschodnia 2014-2020. Badanie zrealizowane na zlecenie MFIPR przez konsorcjum podmiotów Policy & Action Group Uniconsult sp. z o.o. oraz imapp sp. z o.o., Warszawa, 2016 r.

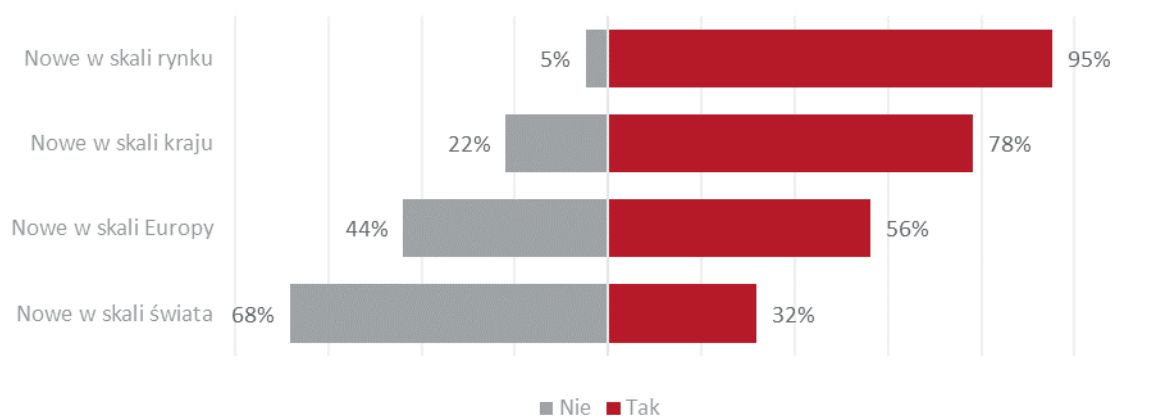
⁸⁷ W kolejnych naborach ten problem został wyeliminowany.

w szczególności w kontekście problemów z wyżej omówionym kryterium, w którym oceniany był charakter wdrażanych wyników B+R. W praktyce należy więc oczekiwać, że wprowadzane rozwiązania mogły cechować się również podstawowym (tj. występującym na poziomie firmy) poziomem innowacyjności, a sam aspekt wdrożenia wyników prac B+R nie determinował poziomu innowacyjności rezultatów projektu.

Z jednej strony powyższe ustalenia wyjaśniają opisaną wcześniej skuteczność firm w osiąganiu założonych rezultatów (realizacja wdrożeń innowacji). Z drugiej wskazują na możliwe ograniczenie pozytywnych skutków realizacji projektów, w związku z mniejszym znaczeniem samej innowacji w budowaniu strategicznych przewag konkurencyjnych beneficjentów.

Co prawda deklaracje firm⁸⁸ wskazują, że poziom nowości wprowadzanych produktów wychodzi często poza poziom firmy. Ponad 78% podmiotów wskazało bowiem, że rozwiązanie cechuje nowość w skali kraju. Dodatkowo 56% beneficjentów wskazało, że produkt lub proces jest nowy w skali Europy. Wreszcie blisko jedna trzecia firm uważa, że wdrażane rozwiązanie cechuje się poziomem nowości na poziomie świata.

Wykres 19 Deklarowany poziom nowości wspieranych w projektach innowacji produktowych lub procesowych w ramach poddziałania 1.3.1



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania: *Barometr Innowacyjności. Program Operacyjny Polska Wschodnia pomiaru końcowego w Barometrze Innowacyjności, N=41 (pomiar końcowy, projekty zakończone)*.

Z drugiej strony istnieją przesłanki, które wskazują, że realny poziom innowacyjności wdrażanych rozwiązań, może być niższy od wyżej deklarowanego. Wskazuje na to zarówno skala zrealizowanych lub zakupionych uprzednio wyników prac B+R, jak również aktywność firm na polu ochrony własności intelektualnej, w tym liczba dokonanych zgłoszeń patentowych. Pozostaje to również zapewne w silnym związku z branżami jakie reprezentują

⁸⁸ Por. badanie Barometr Innowacyjności. Program Operacyjny Polska Wschodnia. Badanie realizowane na zlecenie PARP przez konsorcjum podmiotów MCM Institute Poland Sp. z o.o., Realizacja Sp. z o.o., Exacto Sp. z o.o., IDEA Instytut Sp. z o.o. Warszawa, 2022 r.

beneficjenci, biorąc pod uwagę ich poziom zaawansowania technologicznego (zgodnie z prezentowanymi wcześniej danymi, około 59% podmiotów prowadzi działalność powiązaną z średnio-niską oraz niską techniką. Firmy średnio-wysokiej oraz wysokiej techniki realizują łącznie około jedynie 16% wspartych projektów).

Dodatkowo wyniki badań jakościowych, w tym analiza wniosków o dofinansowanie wskazuje na możliwą symboliczność zrealizowanych prac badawczych, w kontekście wartości całej inwestycji. W dwóch badanych przypadkach⁸⁹ wartość prac B+R zrealizowanych samodzielnie przez wnioskodawcę lub na jego zlecenie nie przekroczyła bowiem 1% wartości inwestycji, wynosząc około 50-100 tys. zł. W szerszej skali tę obserwację potwierdzają również wyniki Barometru Innowacyjności, w którym beneficjenci poproszeni zostali o wskazanie wartości ponoszonych nakładów na B+R w okresie poprzedzającym złożenie wniosku o dofinansowanie. Zgodnie z wynikami z pomiaru początkowego mediana łącznych (wewnętrznych i zewnętrznych) nakładów na działalność B+R wśród 104 badanych beneficjentów wyniosła dwa lata przed złożeniem wniosku o dofinansowanie (WoD) 1,5 tys. zł. Rok przed złożeniem WoD wartość łącznych nakładów wzrosła do 42 tys. zł (mediana)⁹⁰.

Jednocześnie wyniki badań sondażowych beneficjentów wskazują, że jedynie nieco ponad połowa beneficjentów (56%) zdecydowała się na jakiegokolwiek zabezpieczenie własności intelektualnej, w tym około 51% dokonało zgłoszenia wynalazku/wynalazków (patentu)⁹¹. Świadczyć to może z jednej strony o niskiej świadomości potrzeby ochrony praw własności intelektualnej, a z drugiej, o potencjalnie ograniczonym poziomie innowacyjności części wdrażanych rozwiązań (nie wymagających dodatkowej ochrony). Sytuacja ta oczywiście nie dotyczy podmiotów, które zdecydowały się na nabycie prac B+R wyłącznie z zewnątrz. Jednak według deklaracji beneficjentów, wyrażonych w pomiarze początkowym Barometru Innowacyjności, sytuacja ta dotyczy jedynie około 13% wspartych firm⁹².

Podobny mechanizm ujawnił się w przypadku bliźniaczego instrumentu, realizowanego w ramach Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój, tj. poddziałania 3.2.1 – Badania na rynek. Wyniki ewaluacji pomocy publicznej PARP w ramach POIR⁹³ wskazują na problem zarówno niewielkiej wartości zrealizowanych prac badawczych w kontekście wartości realizowanych wdrożeń jak również – i co ważniejsze – niskiej jakości zrealizowanych prac oraz ich wątpliwej wartości z punktu widzenia poziomu innowacyjności wdrażanych

⁸⁹ Informacja o wartości zrealizowanych lub zakupionych wyników prac B+R gromadzona była obligatoryjnie we wniosku od 2018 r.

⁹⁰ Por. badanie Barometr Innowacyjności. Program Operacyjny Polska Wschodnia. Badanie realizowane na zlecenie PARP przez konsorcjum podmiotów MCM Institute Poland Sp. z o.o., Realizacja Sp. z o.o., Exacto Sp. z o.o., IDEA Instytut Sp. z o.o. Warszawa, 2022 r.

⁹¹ Tamże.

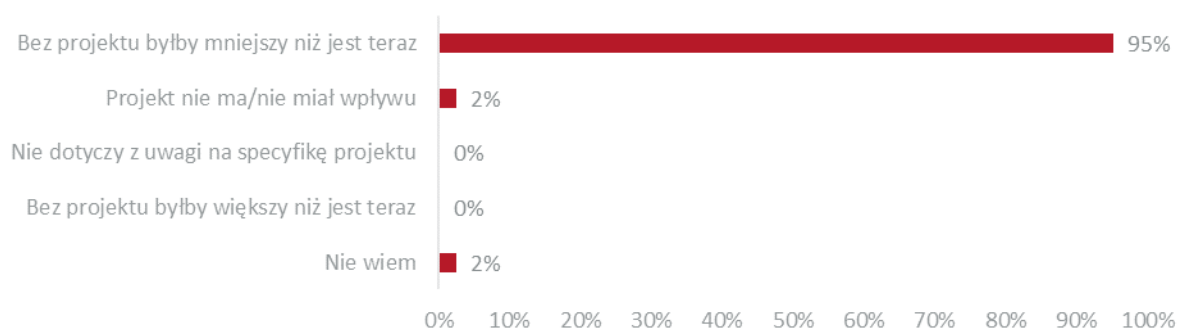
⁹² Tamże.

⁹³ Por. Ewaluacja pomocy publicznej PARP w ramach Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój 2014-2020. Ewaluacja zrealizowana na zlecenie PARP, przez konsorcjum Uniwersytetu Jagiellońskiego, Centrum Ewaluacji i Analiz Polityk Publicznych, IDEA Instytut Sp. z o.o. oraz Fundacji IDEA Rozwoju. Warszawa, 2020 r.

rozwiązań. W praktyce oznacza to, że przewagi konkurencyjne przedsiębiorstw budowane są w większej mierze na bazie zrealizowanych inwestycji (w tym zakupionych nowych maszyn i urządzeń), a nie na bazie innowacyjności wdrażanego rozwiązania.

W przypadku POPW, biorąc pod uwagę specyfikę makroregionu, w tym wyjściowy poziom innowacyjności oraz skalę potrzeb inwestycyjnych, powyższe ustalenia mają naturalnie mniejsze znaczenie niż w przypadku POIR. Niezależnie od poziomu innowacyjności wdrażanych rozwiązań, należy generalnie uznać, że występuje pozytywny związek między wspieranymi przedsięwzięciami, a rozwojem oferty produktowej firm. Wniosek ten wynika z jednej strony z omówionego wcześniej efektu zachęty. Z drugiej strony potwierdzają to sami beneficjenci poddziałania 1.3.1 POPW⁹⁴, którzy w zasadzie jednomyślnie (ponad 95% z nich) zadeklarowali, że bez projektu dofinansowanego z POPW, poziom rozwoju produktu/oferty firmy byłby niższy. Jest to najwyższy wynik wśród wszystkich badanych instrumentów wdrażanych przez PARP w ramach POPW.

Wykres 20 Deklarowany wpływ projektu zrealizowanego w ramach poddziałania 1.3.1 na poziom rozwoju produktu/oferty firmy



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania: Barometr Innowacyjności. Program Operacyjny Polska Wschodnia pomiaru początkowego w Barometrze Innowacyjności, N=41 (pomiar końcowy, projekty zakończone).

Na etapie wdrożeń oczekiwano również wystąpienia efektów pośrednich, co miało wiązać się z wymogiem zaangażowania beneficjentów w powiązania kooperacyjne oraz wykazania na etapie aplikowania o środki potencjalnych efektów również na poziomie innych członków takiego powiązania. Aspekt ten był badany na zasadzie deklaratywności na etapie wnioskowania o wsparcie, i nie był dalej przedmiotem monitorowania, np. w formie dodatkowych wskaźników⁹⁵. Nie jest więc możliwe określenie ilościowej skali możliwego

⁹⁴ Por. badanie Barometr Innowacyjności. Program Operacyjny Polska Wschodnia. Badanie realizowane na zlecenie PARP przez konsorcjum podmiotów MCM Institute Poland Sp. z o.o., Realizacja Sp. z o.o., Exacto Sp. z o.o., IDEA Instytut Sp. z o.o. Warszawa, 2022 r.

⁹⁵ Potencjalnie dobrym wskaźnikiem monitorowania tego aspektu mogłyby być wartość umów zawartych pomiędzy beneficjentem, a członkiem powiązania kooperacyjnego, w związku z realizacją projektu. Wskazywałaby ona na faktyczne znaczenie zawiązanej współpracy. Innym wskaźnikiem wartym rozważenia mogłyby być wartość udzielonych licencji przez beneficjenta członkom powiązania kooperacyjnego, odnoszących się do wdrażanej innowacji.

oddziaływania projektów w tym zakresie. Zebrane dane jakościowe w ramach badania studium przypadku wskazują jednak, że oddziaływanie instrumentu w tym zakresie jest ograniczone. Nawet jeśli występuje, to ma charakter krótkotrwały i ogranicza się do efektów popytowych, polegających na zleceniu części prac lub dostaw podmiotom z powiązania kooperacyjnego. W żadnym z badanych przypadków nie zidentyfikowano dodatkowych oraz długotrwałych skutków projektu na poziomie członków powiązania kooperacyjnego, które wynikałyby z faktu wdrożenia u beneficjenta innowacji. Choć wnioski te można w ograniczonym zakresie uogólniać na populację projektów (z uwagi na jakościowy charakter posiadanych informacji), można przypuszczać, że zdiagnozowana sytuacja dotyczy większej liczby przedsięwzięć. Wynika to częściowo z konstrukcji samej interwencji, tj. braku dokładnej operacjonalizacji, na czym miałyby polegać efekty na poziomie innych członków powiązania kooperacyjnego, czemu towarzyszył brak wspomnianych, konkretnych mierników rezultatów. W praktyce powodowało to brak zrozumienia tych oczekiwań ze strony beneficjentów. Pewnym pozytywnym znakiem potencjalnego oddziaływania interwencji w tym zakresie, mogą być deklaracje beneficjentów odnoszące się do ogólnej liczby kooperantów⁹⁶ przedsiębiorstwa. Zgodnie z wynikami Barometru Innowacyjności POPW, blisko 66% beneficjentów projektów zakończonych przyznało, że ta liczba bez projektu byłaby niższa niż obecnie⁹⁷. Zastrzec jednak należy, że deklaracje te odnoszą się do ogółu kooperantów firmy powiązanych z produkcją firmy, a nie tylko produktem wspartym w ramach przedmiotowego instrumentu.

Podsumowując, poddziałanie 1.3.1 POPW osiągnęło znaczącą skuteczność w zakresie liczby wdrożonych innowacji – produktowych oraz związanych z procesami technologicznymi. Cele programowe w tym zakresie zostały już przekroczone, a końcowa liczba wdrożeń powinna przekroczyć trzykrotnie wyjściowe założenia. Ponad połowa z wprowadzanych innowacji ma być efektem wdrożenia zrealizowanych lub zakupionych wyników prac B+R. Warto jednak zauważyć, że poziom innowacyjności wspieranych rozwiązań może być relatywnie niski, co wynika z ogólnych parametrów wdrażanego instrumentu, w tym ustalonych kryteriów wyboru i oceny projektów. Co prawda deklaracje firm sugerują, że wprowadzane rozwiązania są nowatorskie również w skali kraju, Europy, a nawet świata, jednak istnieją przesłanki wskazujące na niższy realny poziom innowacyjności wdrażanych rozwiązań. Wskazuje na to względnie niski udział prac B+R w wartości zrealizowanych inwestycji oraz niska aktywność beneficjentów na polu ochrony własności intelektualnej. Niemniej jednak, beneficjenci poddziałania 1.3.1 POPW wyrażają jednomyślnie, że projekty przyczyniły się do rozwoju ich oferty produktowej, co jest istotne z punktu widzenia budowania ich przewag konkurencyjnych. Jednocześnie wdrożone innowacje miały ograniczony wpływ na

⁹⁶ Kooperant został zdefiniowany jako podmiot wykonujący część procesu wytwórczego (np. dostarczający elementy produktu finalnego). Chodzi tu o współpracę, która jest bezpośrednio związana z wytwarzanymi przez przedsiębiorstwo produktami.

⁹⁷ Por. badanie Barometr Innowacyjności. Program Operacyjny Polska Wschodnia. Badanie realizowane na zlecenie PARP przez konsorcjum podmiotów MCM Institute Poland Sp. z o.o., Realizacja Sp. z o.o., Exacto Sp. z o.o., IDEA Instytut Sp. z o.o. Warszawa, 2022 r.

funkcjonowanie członków powiązania kooperacyjnego, do których należą beneficjenci. Przy czym należy zastrzec, że w tym zakresie dostępne są bardzo ograniczone dane i informacje, które pozwalałyby dokonać jednoznacznej oceny tego aspektu realizacji programu.

Efekty średnio i długoterminowe

W wymiarze średnio okresowym oczekuje się, że wprowadzone innowacje przełożą się na uzyskiwane efekty sprzedażowe, będące skutkiem wdrożonych innowacji. Wskaźnik, który podlega w tym zakresie monitorowaniu⁹⁸ to przychody ze sprzedaży nowych lub udoskonalonych produktów/procesów. Z podpisanych do końca 2022 r. umów wynika, że beneficjenci planują z powyższego tytułu uzyskać przychody na poziomie 887 mln zł. Do końca 2022 r. udało im się uzyskać co najmniej 730 mln zł z tego tytułu (tj. ponad 82%). Przy czym warto zauważyć, że kwota ta odnosi się wyłącznie do projektów zakończonych. W ich przypadku, łączna przewidywana wartość sprzedaży, wynikająca z zawartych umów o dofinansowanie wynosiła 526 mln zł. Oznacza to, że wartość tego wskaźnika rezultatu została już – na poziomie zagregowanym – przekroczona o blisko 39%. Można się też na tej podstawie spodziewać, że po zakończeniu wszystkich projektów, przekroczone zostanie wskazany wyżej poziom 887 mln zł.

Rysunek 22 Przychody ze sprzedaży nowych lub udoskonalonych produktów/procesów [mln zł] – poddziałanie 1.3.1



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SL2014. Stan: 31.12.2022 r.

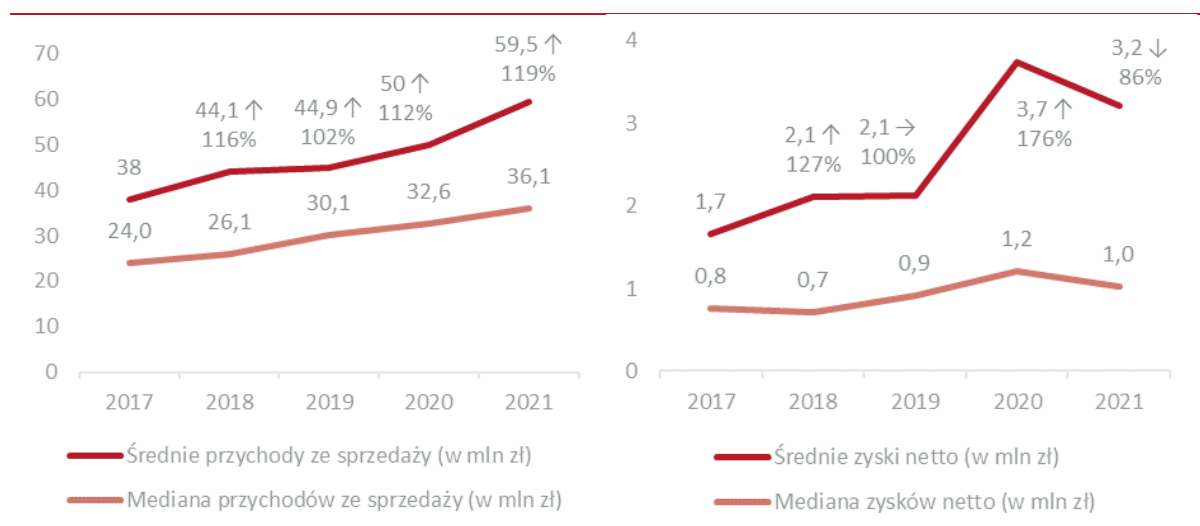
Analiza osiągnięcia założeń przychodowych na poziomie poszczególnych projektów wskazuje, że 86% projektów zakończonych wykazuje przychody ze sprzedaży związane z wprowadzeniem nowego produktu lub procesu w firmie. W przypadku 68% projektów założenia dotyczące sprzedaży przyjęte na poziomie wniosku o dofinansowanie zostały już osiągnięte lub przekroczone. Średnia wartość wykazywanych przychodów na projekt wynosi blisko 6,9 mln zł.

⁹⁸ Przy czym nie jest to wskaźnik programowy.

Choć powyższe należy ocenić generalnie pozytywnie, to warto zauważyć, że cele stawiane przez beneficjentów miały charakter zachowawczy. Wskazuje na to ponownie zestawienie wartości zakładanych przychodów (blisko 0,9 mld zł) z ogólnymi wydatkami zaplanowanymi w ramach inwestycji (około 1,6 mld zł). Oczywiście podejście to było zapewne powiązane z formalnym wymogiem, by zadeklarowane przychody osiągnięte i przedstawione zostały w ciągu roku od zakończenia inwestycji. W praktyce oznacza to zaś, że próg rentowności inwestycji jest osiągany przez beneficjentów w dłuższym okresie, co jest zrozumiałe, biorąc pod uwagę skalę ich realizacji.

Przybliżone znaczenie uzyskiwanych przychodów ze sprzedaży nowych produktów oraz wprowadzonych procesów technologicznych w sprzedaży ogółem, dają ogólne statystyki na temat przychodów uzyskiwanych przez beneficjentów w latach 2017-2021. Dane te odnoszą się do spółek sprawozdających do KRS, które zakończyły projekt we wskazanym wyżej okresie. W tych latach beneficjenci odnotowali średni wzrost przychodów z poziomu około 38 do blisko 60 mln zł, tj. o niemal 22 mln zł (mediana – wzrost z 24 do 36 mln zł, tj. wzrost o około 12 mln zł). Na poziomie średnim więc, przychody ze sprzedaży nowych produktów oraz nowych procesów technologicznych stanowią ważny udział w obserwowanej zmianie⁹⁹. Warto zauważyć również rosnącą w latach 2020-2021 dynamikę przychodów ze sprzedaży, osiągającą poziom odpowiednio 112% i 119%. Widoczny jest również wzrost rentowności przedsiębiorstw, wyrażony przez wartość osiąganych zysków, w przypadku których średnia wartość wzrosła z poziomu ok. 1,7 mln zł w 2017r. do 3,2 mln w roku 2021 (z okresowym wzrostem do 3,7 mln zł w roku 2020), przy czym bardziej miarodajne mogą być w tym przypadku wartości mediany (wzrost z około 0,8 mln zł do 1 mln zł).

Rysunek 23 Przychody ze sprzedaży (lewy panel) oraz zyski netto (prawy panel), wg lat [mln zł] – podziałanie 1.3.1



⁹⁹ Oszacowanie dokładnego udziału przychodów ze sprzedaży nowych lub udoskonalonych produktów/procesów pozostaje trudne z uwagi na inną metodykę pomiaru przychodów. W przypadku danych zasilających monitorowany wskaźnik do czynienia mamy ze skumulowaną wartością przychodów, natomiast w przypadku danych sprawozdawczych przedstawiane są informacje dla kolejnych lat obrotowych.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych KRS. Obliczenia dla podmiotów, które zakończyły co najmniej jeden projekt w ramach poddziałania 1.3.1 w latach 2017-2021 (N=47).

Choć przyczynowy wpływ wsparcia, z wykorzystaniem grupy kontrolnej, nie mógł zostać oszacowany w przedmiotowej ewaluacji¹⁰⁰, przybliżenie oddziaływania wsparcia na wartość przychodów dają wcześniej wykonane w tym względzie analizy kontrfaktyczne¹⁰¹.

Zidentyfikowały one wpływ programu w trzecim roku od złożenia wniosku o dofinansowanie na poziomie około 18 mln zł ($p < 0,1$). Relatywnie duża wartość efektu wynikała z faktu, iż w dobranej grupie kontrolnej odnotowany został w tym samym czasie względny spadek wartości sprzedaży¹⁰².

Powyższe dane mogą świadczyć o generalnie trafnych decyzjach inwestycyjnych, jakie podjęły firmy decydując się na ich realizację. Fakt ten wydaje się zrozumiały w kontekście przedstawionego wcześniej wniosku o strategicznym charakterze realizowanych inwestycji, wpisujących się w długofalowe, przemyślane plany rozwojowe firm.

Potwierdzają to wybrane przykłady firm z badania studium przypadków, zgodnie z którymi wdrożone produkty realizują przyjęte założenia sprzedażowe, stanowiąc istotny lub co najmniej ważny udział w ogólnej sprzedaży.

W portfolio Państwa produktów, te dwa wsparte, jaki stanowią udział?

Odp. Myślę, że w przybliżeniu jeżeli chodzi o nasze produkty to są dwa z trzech tak naprawdę [...]. Więc to będą takie trzy core'owe produkty u nas, i tak udziałowo jeśli chodzi o ich sprzedaż, to właśnie będzie, tak mniej więcej 1/3, 1/3, 1/3.

Firma średnia, z branży poligraficznej

Jednocześnie należy również odnotować, że występują w powyższym względzie pewne odstępstwa. Dotyczy to innej firmy z branży poligraficznej, w przypadku której wdrożona innowacja osiągnęła co prawda cele przychodowe, ale z czasem straciła na znaczeniu, w związku z pojawieniem się innych konkurencyjnych rozwiązań na rynku.

Jak wygląda wykorzystanie tego produktu, czy on dalej jest na rynku dostępny, czy dalej go Państwo w ofercie? Jak generuje przychody?

Odp. Jest dostępny. Przychody były wyższe, niż te które były w celach określone, jeżeli chodzi o sprzedaż tego produktu. Kilku klientów pozytywnie bardzo to przyjęło i wprowadziliśmy to rozwiązanie. Natomiast nie stał się to produkt powszechny. Liczyłem w pewnym sensie, że to może być właściwie produkt dla wszystkich klientów, ale po

¹⁰⁰ W związku z brakiem wystarczającej liczby przypadków kontrolnych – nieskutecznych wnioskodawców.

¹⁰¹ Por. ewaluacja: Analizy kontrfaktyczne efektów POPW 2014-2020. Badanie zrealizowane na zlecenie PARP przez IDEA Instytut Sp. z o.o. oraz Fundację IDEA Rozwoju. Warszawa 2021 r.

¹⁰² Wskaźniki szacowane były dodatkowo z odwołaniem do momentu poprzedzającego złożenie wniosku o dofinansowanie, a więc w przypadku poddziałania 1.3.1 były to lata 2014-2016.

prostu pojawiły się inne rozwiązania – to co mówiłem – i jakby to się tak nie rozpowszechniło.

Czy jest Pan w stanie oszacować aktualny udział przychodów ze sprzedaży tego produktu, w przychodach ogółem?

Odp. W tej chwili – kilka procent.

Jakie są perspektywy dalej dla tego produktu?

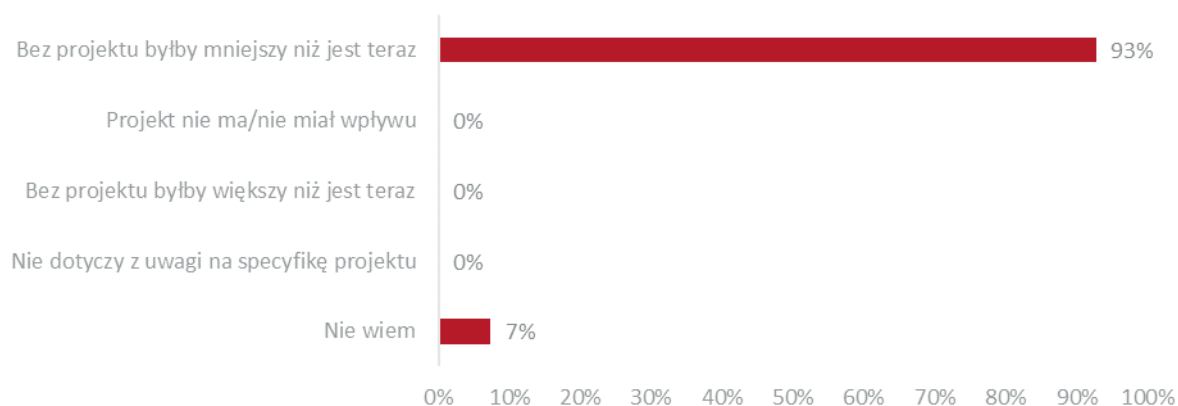
Nie wygląda żeby to był produkt – ten konkretnie – rozwojowy.

Firma średnia, z branży poligraficznej

Z drugiej strony nie przeszkodziło to firmie w dalszym rozwoju. Zakupione środki trwałe stanowią ważny element parku maszynowego firmy, stanowiąc ważny udział w jej mocach produkcyjnych.

Ogólny obraz oddziaływania projektu na poziom uzyskiwanych przychodów przedstawiają wyniki Barometru Innowacyjności POPW. Ponownie beneficjenci zakończonych projektów niemal jednogłośnie (93%) wskazali, że bez projektu zrealizowanego w ramach poddziałania 1.3.1 poziom rocznych przychodów ze sprzedaży produktów (wyrobów/usług), towarów i materiałów byłby niższy niż jest teraz¹⁰³.

Wykres 21 Deklarowany wpływ projektu zrealizowanego w ramach poddziałania 1.3.1 na poziom rocznych przychodów ze sprzedaży produktów (wyrobów/usług), towarów i materiałów



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania: Barometr Innowacyjności. Program Operacyjny Polska Wschodnia pomiaru początkowego w Barometrze Innowacyjności, N=41 (pomiar końcowy, projekty zakończone).

Jednocześnie wskaźniki monitorowania wskazują, że firmy osiągają założenia sprzedażowe w odniesieniu do rynków zagranicznych. Zgodnie z danymi z systemu monitorowania SL2014, beneficjenci założyli we wnioskach o wsparcie uzyskanie przychodów ze sprzedaży produktów na eksport w kwocie 154 mln zł. Do końca 2022 r. zadeklarowana została

¹⁰³ Badanie realizowane było w drugiej połowie 2021 r.

sprzedaż na poziomie 138 mln zł (89%). Przy czym podobnie jak w przypadku przychodów ogółem, w przypadku projektów zakończonych, założenia projektowe zostały już przekroczone o blisko 52%.

Rysunek 24 Przychody ze sprzedaży produktów na eksport [mln zł] – poddziałanie 1.3.1



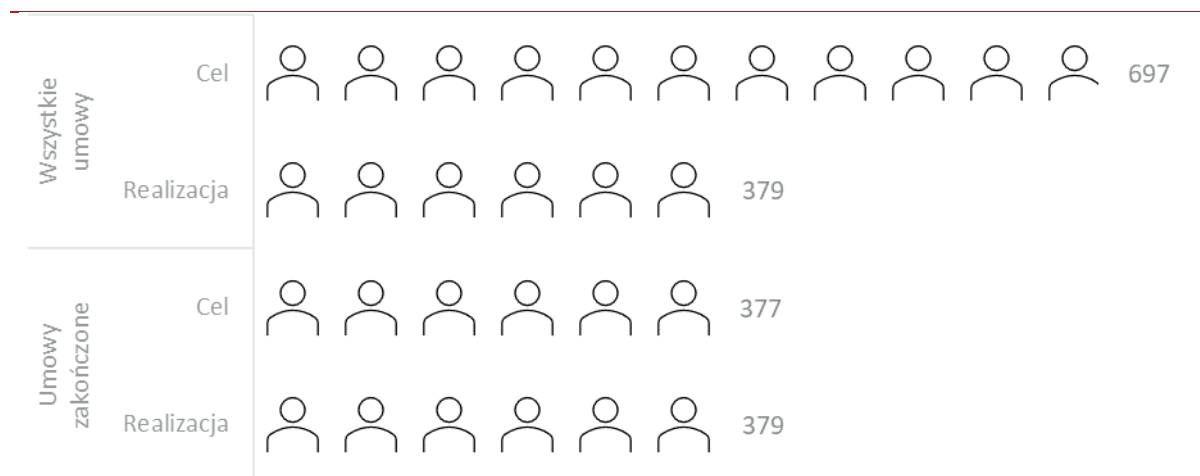
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SL2014. Stan: 31.12.2022 r.

Generalnie można więc stwierdzić, że wsparte projekty osiągają założone cele sprzedażowe, czego rezultatem jest ogólny wzrost skali działalności. W przypadku części badanych przedsiębiorstw w ramach studium przypadku wzrost skali operacji był imponujący. Warto wspomnieć, że dwie z czterech firm w badanym okresie zmieniło status przedsiębiorcy ze średniego na dużego. Inny podmiot zmienił pozycję w łańcuchu dostaw z podwykonawcy usług budowlanych na generalnego wykonawcę (w coraz większej liczbie realizowanych inwestycji).

Opisanym dotychczas zmianom towarzyszyły również pozytywne efekty zatrudnieniowe. We wszystkich podpisanych umowach zaplanowano, że nastąpi wzrost zatrudnienia na poziomie blisko 700 etatów (ponad 4 etaty na projekt)¹⁰⁴. Do końca 2022 r. wzrost zatrudnienia wyniósł 379 etatów – podobnie jak wcześniej nie identyfikuje się problemów w osiągnięciu założeń projektowych. Nowe etaty wynikają wprost ze skali zrealizowanych inwestycji i konieczności zatrudnienia dodatkowych osób, które odpowiadają najczęściej za obsługę nowych maszyn i urządzeń.

¹⁰⁴ Warto odnotować, że ponownie jak w przypadku wskaźników dotyczących osiągniętych przychodów wskaźniki dotyczące zatrudnienia są co prawda monitorowane na poziomie projektu, ale nie występują na poziomie wskaźników programowych.

Rysunek 25 Wzrost zatrudnienia we wspieranych przedsiębiorstwach [EPC] – poddziałanie 1.3.1



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SL2014. Stan: 31.12.2022 r.

Realizacja projektów przełożyła się również na utrzymanie miejsc pracy u beneficjentów. Skala tego zjawiska jest nieco mniejsza niż w przypadku nowych miejsc pracy. Warto jednak odnotować, że w przypadku projektów zakończonych wartość osiągniętego wskaźnika przekroczyła wyjściowe założenia o blisko 17%. Ogółem beneficjenci założyli w związku z realizacją projektów utrzymanie 233 miejsc pracy. Natomiast do końca 2022 r. liczba etatów, które udało się utrzymać osiągnęła poziom 187, co stanowi ponad 80% zakładanej wartości docelowej.

Rysunek 26 Liczba utrzymanych miejsc pracy [EPC] – poddziałanie 1.3.1



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SL2014. Stan: 31.12.2022 r.

Wpływ projektów na ten wymiar działalności firm znalazł również odzwierciedlenie w deklaracjach beneficjentów. Łącznie ponad 78% beneficjentów projektów zakończonych wskazało, że bez projektu dofinansowanego w ramach POPW poziom zatrudnienia byłby niższy. Pozytywne oddziaływanie w tym aspekcie przynoszą również zrealizowane

dotychczas analizy kontrfaktyczne¹⁰⁵, choć mają one pewne ograniczenia w zakresie możliwości oszacowania dokładnego wpływu wsparcia, wyrażonego w wartościach bezwzględnych¹⁰⁶.

W kontekście omawianych rezultatów sprzedażowych i zatrudnieniowych, warto odnotować, że co do zasady firmy nie odczuły istotnych, długofalowych, negatywnych skutków pandemii COVID-19. Nie była więc ona czynnikiem warunkującym materializację teorii programu. Wniosek ten potwierdzają również respondenci badań jakościowych, w tym przedstawiciele beneficjentów, jak również instytucji odpowiedzialnych za zarządzanie i wdrażanie Programu¹⁰⁷.

Wśród końcowych rezultatów projektów należy wspomnieć również o innych projektach inwestycyjnych firm, które miały miejsce równoległe lub po zakończeniu projektu wspartego w ramach POPW (część firm, jak zostało już wspomniane zrealizowała kilka projektów w ramach tego programu, czy nawet omawianego poddziałania). Niewątpliwie uzyskane wsparcie było jednym z czynników, które przełożyło się na możliwość podjęcia kolejnych inwestycji, będąc swoistym „kołem zamachowym” dla ogólnego rozwoju badanych firm. Co istotne, kolejne projekty realizowane są najprawdopodobniej również w powiązaniu z wprowadzaniem do oferty firmy kolejnych innowacji. Potwierdzają to zrealizowane studia przypadku. Wynika to z ogólnych strategii rozwojowych badanych firm, dla których innowacja stanowi ważny czynnik stanowiący o przewadze konkurencyjnej na rynku.

Należy jednak stwierdzić, że projekty wsparte w ramach poddziałania 1.3.1 nie zmieniły znacząco poziomu aktywności firm na polu działalności B+R. Odsetek firm, które ponosiły nakłady z jej tytułu rok po projekcie (63%)¹⁰⁸, utrzymuje się na poziomie podobnym co w roku poprzedzającym złożenie wniosku o dofinansowanie (66%) oraz wyraźnie niższym, w porównaniu do dwóch lat przed złożeniem WoD (81%). Przy czym jeśli spojrzeć tylko na wewnętrzną działalność B+R, to można mówić o braku istotnych zmian – dwa lata i rok przed projektem prowadziło ją odpowiednio 61% i 56% beneficjentów¹⁰⁹. Rok po zakończeniu projektów wewnętrzną działalność B+R prowadziło wg deklaracji 61% wspartych firm. Większa zmienność w tym zakresie widoczna jest na polu zewnętrznej

¹⁰⁵ Chodzi o przywoływane już badania: Efekty bieżące wsparcia udzielonego w ramach wybranych instrumentów POPW 2014-2020, badanie zrealizowane na zlecenie PARP, przez konsorcjum podmiotów: MCM Institute, IDEA Instytut Sp. z o.o. oraz Fundację IDEA Rozwoju, Warszawa, 2021 r. oraz Analizy kontrfaktyczne efektów POPW 2014-2020. Badanie zrealizowane na zlecenie PARP przez IDEA Instytut Sp. z o.o. oraz Fundację IDEA Rozwoju. Warszawa 2021 r.

¹⁰⁶ W badaniu zrealizowanym przy wykorzystaniu danych GUS, poddziałanie 1.3.1 analizowane było łącznie z działaniem 1.4. Natomiast w drugiej z przywoływanych ewaluacji dostępne są wyłącznie wartości odnoszące się do wielkości wynagrodzeń.

¹⁰⁷ Oczywiście pewne problemy wystąpiły na poziomie wybranych projektów, miały one jednak charakter incydentalny.

¹⁰⁸ Chodzi zarówno o działalność wewnętrzną jak i zewnętrzną.

¹⁰⁹ Projektów zakończonych, badanych w Barometrze Innowacyjności w 2021 r.

działalności, w której widać spadek aktywności beneficjentów – z 41% dwa lata przed złożeniem WoD do 29% w rok po zakończeniu projektu.

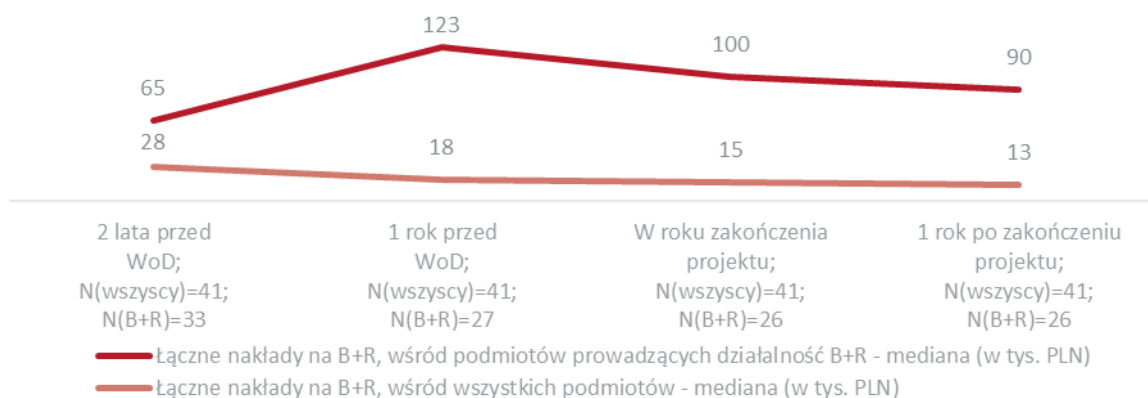
Wykres 22 Odsetek podmiotów prowadzących działalność B+R w ramach poddziałania 1.3.1



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania: Barometr Innowacyjności. Program Operacyjny Polska Wschodnia pomiaru końcowego, obejmującego projekty zakończone w Barometrze Innowacyjności (pomiar końcowy, projekty zakończone).

Jednocześnie wartość nakładów na B+R pozostawała w analizowanym okresie na relatywnie niskim poziomie – mediana łącznych nakładów na działalność B+R wyniosła w roku poprzedzającym złożenie wniosku 18 tys. zł (wśród ogółu firm, które zakończyły projekt), natomiast w rok po zakończeniu projektu wynosiła 13 tys. zł. Ograniczenie analiz wyłącznie do podmiotów, które zadeklarowały prowadzenie działalności B+R podnosi ich wartość w górę (odpowiednio do 123 tys. zł rok przed i 90 tys. zł rok po projekcie)¹¹⁰, nie zmienia jednak ogólnego wniosku, wskazującego, że w tym aspekcie nie doszło do zasadniczych zmian w działalności beneficjentów.

Wykres 23 Łączne nakłady na działalność B+R beneficjentów poddziałania 1.3.1



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania: Barometr Innowacyjności.

¹¹⁰ Por. badanie Barometr Innowacyjności. Program Operacyjny Polska Wschodnia. Badanie realizowane na zlecenie PARP przez konsorcjum podmiotów MCM Institute Poland Sp. z o.o., Realizacja Sp. z o.o., Exacto Sp. z o.o., IDEA Instytut Sp. z o.o. Warszawa, 2022 r.

Program Operacyjny Polska Wschodnia pomiaru końcowego, obejmującego projekty zakończone w Barometrze Innowacyjności (pomiar końcowy, projekty zakończone).

Powyższe obserwacje nie powinny zasadniczo dziwić, bowiem instrument jako taki nie stymulował bezpośrednio beneficjentów do inwestycji w rozwój działalności B+R. Nie było możliwe w tym względzie np. pokrycie kosztów związanych z rozwojem zaplecza lub ogólnych zasobów niezbędnych do prowadzenia działalności B+R. Wyniki te potwierdzają raczej, że firmy pozostają aktywne na tym polu, a innowacje pozostają ważnym elementem rozwoju ich oferty produktowej. Wsparcie nie zmieniło zasadniczo profilu działalności przedsiębiorstw w tym względzie.

Podsumowując, wprowadzone innowacje przyniosły pozytywne efekty sprzedażowe, przekładając się na oczekiwany wzrost przychodów. Przychody ze sprzedaży nowych produktów i procesów technologicznych stanowiły ważną część ogólnych przychodów beneficjentów. W analizowanym okresie rosła również rentowność firm. Zrealizowane projekty przyczyniły się ponadto do wzrostu zatrudnienia, miały również wpływ na utrzymanie części miejsc pracy. Osiągane rezultaty projektowe idą w parze z ogólnym istotnym rozwojem potencjału i skali działalności analizowanych firm, wskazując, że rośnie ich ogólna pozycja konkurencyjna na rynku. Pozytywne zmiany wynikają zarówno ze skali zrealizowanych inwestycji, jak również ze strategicznego ukierunkowania realizowanych projektów, które wynikają z długofalowych planów inwestycyjnych wspartych przedsiębiorstw. Pandemia COVID-19 nie miała istotnego, długofalowego negatywnego wpływu na rezultaty tego typu wsparcia.

3.4.3. Podsumowanie wyników

Przedstawione powyżej wyniki badań i analiz pozwalają na zweryfikowanie teorii programu dla poddziałania 1.3.1. W ich świetle należy uznać, że instrument zadziałał i wywołał pożądaną zmianę w zakresie:

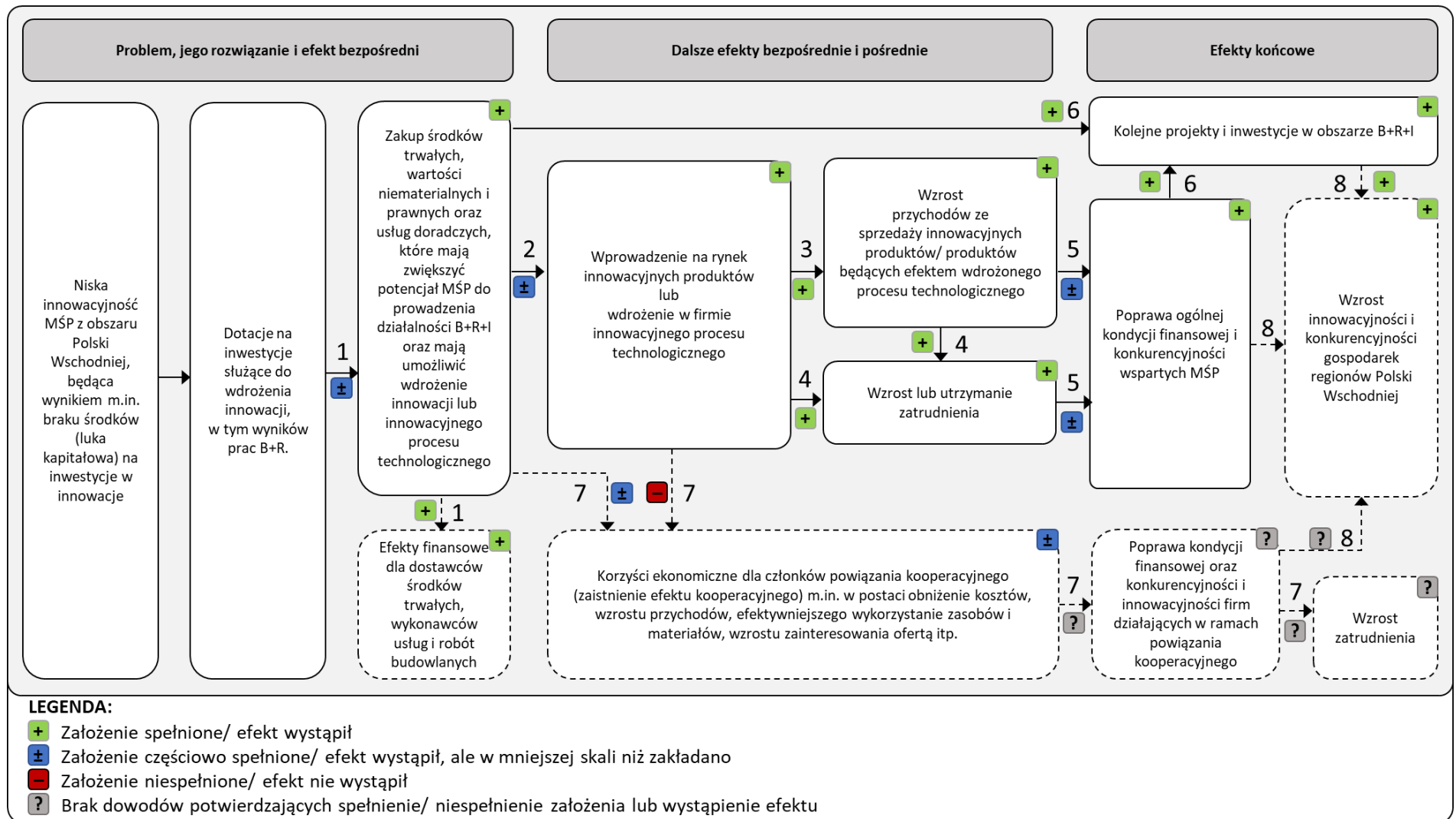
- **Akceleracji procesów inwestycyjnych na obszarze makroregionu PW.** Wystąpił w tym zakresie pożądaný efekt zachęty. W przypadku braku finansowania z POPW znaczna część projektów musiałaby zostać zrealizowana w mniejszym zakresie lub w późniejszym czasie. Część inwestycji zapewne w ogóle nie zostałaby zrealizowana. Efekty te wynikają ze skali zakładanych projektów, które stanowiły istotny udział w porównaniu do skali prowadzonych przez beneficjentów operacji, w tym wcześniejszych inwestycji, wielkości sprzedaży, posiadanych aktywów itp.
- **Skutecznego wdrożenia na rynek innowacji, które przyniosły pożądané efekty sprzedażowe i zatrudnieniowe.** Przeprowadzone badania potwierdzają, że beneficjenci nie mają problemów z osiągnięciem zakładanych wskaźników odnoszących się do ww. wymiarów. Dodatkowe analizy wskazują również na występowanie przyczynowego związku między realizacją projektu, a osiąganymi ww. rezultatami.
- **Ogólnego rozwoju firm, który przekłada się na ogólną konkurencyjność firm, ale również potencjał do realizacji kolejnych inwestycji.** Wyniki badań wskazują, że beneficjenci znajdują się na ścieżce wzrostu, zwiększając stale skalę realizowanych operacji finansowych, w tym inwestycji. Przekłada się to na dalsze efekty sprzedażowe i zatrudnieniowe, czego przykład stanowią firmy realizowane w ramach studium przypadku. Efekty te ostatecznie kontrybuują do pozytywnych zmian identyfikowanych na obszarze całego makroregionu Polski Wschodniej. Nie odnotowano jednocześnie zasadniczych zmian w zachowaniu beneficjentów, jeśli chodzi o skalę aktywności na polu prowadzonej działalności B+R.
- **Wywołania pozytywnych efektów pośrednich** w odniesieniu do podmiotów, które zaangażowane były bezpośrednio w proces inwestycyjny firm, w tym dostawców maszyn i urządzeń, wykonawców robót budowlanych itp. Efekty te mają jednak charakter popytowy i ze swojej natury krótkotrwały. Efekty te wychodzą poza oddziaływanie na poziomie makroregionu PW, a często i kraju. Wynika to ze specyfiki realizowanych projektów polegających na zakupie zaawansowanych maszyn i urządzeń, których producentami są często podmioty spoza Polski.
- **Biorąc pod uwagę tempo rozwoju beneficjentów oraz skalę uzyskiwanych efektów można oczekiwać, że efekty dokonanych inwestycji będą trwałe.** Przy czym trwałość efektów w większym stopniu budowana jest na bazie poczynionej inwestycji (zwiększania mocy produkcyjnych), aniżeli wprowadzonych innowacji produktowych lub procesowych.

Jednocześnie wybrane elementy interwencji charakteryzowały się mniejszą skutecznością. Wskazać tu należy przede wszystkim na:

- **Wspomniany wyżej potencjalnie niski poziom innowacyjności wprowadzanych rozwiązań.** Co prawda ustalenie to nie jest sprzeczne z wyjściową teorią programu. Od początku realizacji instrumentu dopuszczalne były do wsparcia innowacje, które charakteryzowały się ograniczonym poziomem nowości (na poziomie kraju). Co więcej oczekiwania w tym zakresie z czasem malały (schodząc do wymogu nowości na poziomie firmy). Należy jednak stwierdzić, że czynnik ten może potencjalnie ograniczać skuteczność i trwałość interwencji programu w długim okresie.
- **Nie zidentyfikowano długofalowych efektów pośrednich na poziomie członków powiązań kooperacyjnych.** Aspekt skuteczności instrumentu udało się w tym zakresie zweryfikować w ograniczonym zakresie, co wynika z trudności pomiaru tego typu efektów. Na poziomie operacyjnym znalazło to bezpośredni wyraz w braku mierników, które monitorowałyby ten wymiar realizacji projektów. Z badań jakościowych wynika jednak, że o ile efekty w tym zakresie wystąpiły, to miały charakter krótkotrwały, a ich skala była relatywnie niewielka. Idea działania instrumentu w tym zakresie nie była dla badanych beneficjentów do końca zrozumiała.

Podsumowanie powyższych wyników przedstawione zostało na kolejnym schemacie, na którym oznaczono, w jakim zakresie poddziałanie 1.3.1 wywołało pożądaną zmianę, w odniesieniu do każdego z oczekiwanych rezultatów (w poszczególnych blokach efektów). Pomiędzy poszczególnymi rezultatami oznaczono również (na poziomie strzałek między poszczególnymi rezultatami), gdzie wystąpiły ewentualne problemy ze spełnianiem założeń (opisanych powyżej), które warunkowały wystąpienie poszczególnych efektów.

Rysunek 27 Schemat logiczny poddziałania 1.3.1 POPW – po weryfikacji teorii zmiany



Źródło: opracowanie własne

Powyższe ustalenia prowadzą do sformułowania ogólnej propozycji w kontekście realizacji podobnych instrumentów w przyszłości. Co prawda w ramach Programu Fundusze Europejskie dla Polski Wschodniej 2021-2027 nie zdecydowano się na bezpośrednią kontynuację poddziałania 1.3.1, można jednak ostrożnie przypuszczać, że część przedsiębiorców będzie w podobny sposób odbierać działanie 1.2 *Automatyzacja i robotyzacja w MŚP*. Wiele projektów wspartych w ramach poddziałania 1.3.1 w praktyce polegało bowiem na wprowadzeniu rozwiązań służących podnoszeniu automatyzacji oraz robotyzacji własnej produkcji, zwłaszcza w kontekście umożliwienia finansowania innowacyjnych procesów technologicznych. Również działanie 1.3 i 1.4 FEPW kładą nacisk na budowę średniookresowej strategii rozwoju firmy w oparciu o wprowadzanie innowacji, w tym z zakresu Przemysłu 4.0.

Biorąc pod uwagę wcześniejsze wnioski w zakresie skuteczności poddziałania 1.3.1, w instrumencie o zbieżnych z nim celach należy położyć większy nacisk na aspekt budowania przewag konkurencyjnych przedsiębiorstw w oparciu o innowacyjne rozwiązania. W szczególności wsparcie powinno umożliwiać budowanie dalszych zdolności firm do rozwoju w oparciu o innowacje. Propozycja w tym zakresie jest zbieżna z jednym z wniosków z badania *Analiza wybranych działań POIR oraz POPW na poziomie sektorowym i makroekonomicznym za pomocą modelu makroekonomicznego*¹¹¹. Badacze wskazują, że *dużym ryzykiem programów wspierania innowacyjności jest stosunkowo krótkookresowa skuteczność wsparcia (dominacja efektów popytowych), ograniczona tylko do okresu wdrażania [...]. W tym zakresie należy uznać za zasadną propozycję rekomendacji ewaluatorów, wskazujących na takie sformułowanie kryteriów wyboru projektów, które będą umożliwiać selekcję przedsięwzięć, dających beneficjentom szanse na rozwój potencjału do tworzenia przewag konkurencyjnych w średnim okresie (np. premiować tworzenie struktur do prowadzenia własnej działalności B+R w firmie – działy design / R&D, większy personel o profilu naukowo-badawczym; promować współpracę w klastrach innowacyjnych; oczekiwać współpracy ponadnarodowej i ekspansji zagranicznej firmy, stymulować ochronę własności przemysłowej na rynkach docelowych przedsiębiorstwa).*

¹¹¹ Por. Analiza wybranych działań POIR oraz POPW na poziomie sektorowym i makroekonomicznym za pomocą modelu makroekonomicznego. Badanie wykonane na zlecenie PARP, przez konsorcjum WiseEuropa - Fundacja Warszawski Instytut Studiów Ekonomicznych i Europejskich oraz Ecorys Polska Spółka z.o.o. Warszawa, 2022 r.

3.5. Poddziałanie 1.3.2: Tworzenie sieciowych produktów przez MŚP

Poniższy rozdział przedstawia drugi z instrumentów wdrażanych w ramach działania 1.3, tj. poddziałanie 1.3.2 – Tworzenie sieciowych produktów przez MŚP¹¹². Instrument ten ukierunkowany jest na zwiększanie poziomu innowacyjności MŚP w Polsce Wschodniej poprzez wspieranie rozwoju produktów sieciowych. Produkt sieciowy to spójna oferta oparta na współpracy lokalnych producentów i usługodawców, której elementem wiodącym jest marka produktu. Oczekuje się, że dzięki zrealizowanym projektom przedsiębiorstwa będą bardziej innowacyjne, a także skłonne do współpracy z innymi podmiotami, co wywołać powinno pożądane efekty synergiczne. W trakcie realizacji projektów przewiduje się wzrost integracji przedsiębiorstw współpracujących przy wprowadzaniu produktu (możliwa jest zarówno współpraca w ramach konsorcjum jak i poza tą formułą¹¹³), a także wzrost zatrudnienia we wspartych firmach oraz w środowisku lokalnym, w tym w szczególności na obszarach wiejskich. Po zakończeniu projektów oczekuje się, że wprowadzone produkty sieciowe przyniosą efekty sprzedażowe, co przyniesie korzyści zarówno beneficjentom, jak i otoczeniu, w tym przekładać się będzie na wzrost konkurencyjności regionów PW.

3.5.1. Dotychczasowa realizacja

Na koniec 2022 r. realizowanych w ramach poddziałania było 26 projektów, z tego zakończyło się 6 (w tym 4 w 2022 r.). Fakt ten bezpośrednio rzutuje oczywiście na możliwość oceny efektów tego instrumentu. Inaczej niż w przypadku pozostałych działań, końcowe efekty wsparcia nie mogą być jeszcze ustalone. Poniżej przedstawione zostały zatem najważniejsze dane dotyczące postępu realizacji oraz wybrane wnioski bazujące na zrealizowanych studiach przypadku (3) oraz dotychczasowych badaniach i analizach. Te ostatnie siłą rzeczy odnosiły się do jeszcze wcześniejszej fazy wdrażania instrumentu, więc ich użyteczność jest również ograniczona.

Niewielka liczba realizowanych oraz zakończonych projektów powiązana jest z ogólnymi założeniami działania – od początku miał to być instrument polegający na realizacji względnie niedużej liczby przedsięwzięć. Jednocześnie miał on w ramach pojedynczego projektu – zgodnie z ogólną ideą produktu sieciowego – angażować możliwie szerokie spektrum podmiotów¹¹⁴. Ta ostatnia cecha spowodowała, że zaplanowane przedsięwzięcia

¹¹² Szczegółowa teoria poddziałania 1.3.2 POPW, przedstawiona została w załączniku nr 1, tj. w „Raporcie z analizy teorii interwencji”.

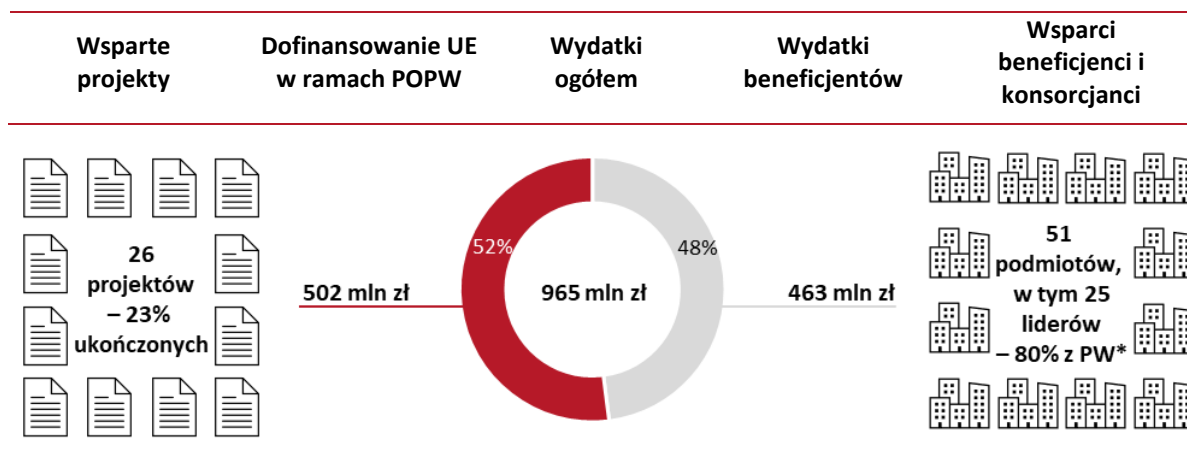
¹¹³ Jedną z kluczowych zmian w instrumencie było odejście od wymogu realizacji projektów w formule konsorcjalnej. Zmiana ta miała miejsce w 2019 r., czego skutkiem był wzrost zainteresowania instrumentem.

¹¹⁴ Pierwotne założenia zakładały, że projekty będą realizowane przy udziale co najmniej dziesięciu konsorcjantów. W konkursach z lat 2017-2018 wymóg ten ograniczono do 3 przedsiębiorców, a w konkursie ostatnim z 2019 r. dopuszczono również możliwość samodzielnej realizacji projektu (przy zadeklarowanej współpracy z innymi podmiotami, które jednak nie otrzymują wsparcia).

charakteryzowały się wysokim stopniem wyzwań. Ostatecznie przełożyła się również na względnie dużą liczbę umów rozwiązanych. Ogółem w ramach poddziałania podpisanych zostało od początku jego realizacji 40 umów, z czego 14 zostało rozwiązanych (35%). Duży udział umów rozwiązanych (ponad 64%) dotyczy projektów uruchomionych w wyniku rozstrzygnięcia naborów z dwóch pierwszych lat realizacji instrumentu. Obowiązywały w nich dużo bardziej ambitne wymagania dotyczące realizacji projektów, w tym m.in. minimalnej wielkości konsorcjum. Przekładało się to na duży poziom skomplikowania realizacji projektów oraz finalnie wyższy odsetek rozwiązanych umów.

Działanie pomimo niewielkiej liczby projektów i beneficjentów (ogółem 51 przedsiębiorców, w tym 25 liderów projektów¹¹⁵ podmiotów, z których 80% posiada siedzibę w PW) zaangażowało relatywnie dużą wartość środków. Wskazane 26 projektów uruchomiło bowiem inwestycje na łączną kwotę blisko 1 mld zł, z czego około 52% stanowi dofinansowanie ze środków UE, a pozostałe 48% to inwestycje prywatne beneficjentów. Należy jednocześnie zwrócić uwagę na dość duże zróżnicowanie realizowanych inwestycji. Największy projekt realizowany w województwie podkarpackim przewiduje łączną wartość inwestycji na poziomie blisko 181 mln zł, podczas gdy najmniejszy projekt z województwa lubelskiego będzie kosztował łącznie około 8,5 mln zł.

Infografika 6 Projekty i podmioty wsparte w ramach poddziałania 1.3.2 POPW 2014-2020



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SL2014. Stan: 31.12.2022 r.

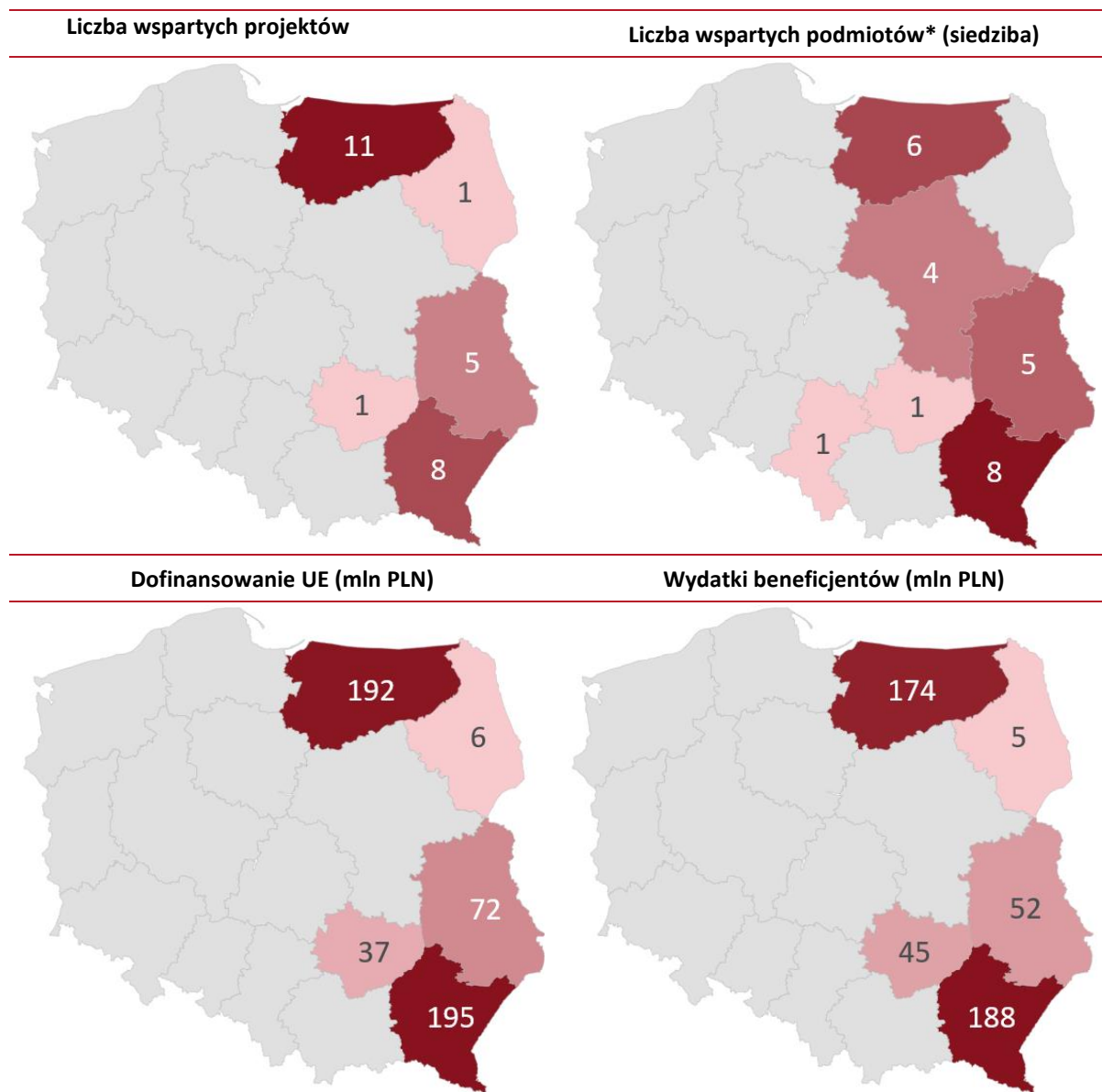
*Dotyczy liderów projektów.

Najwięcej realizowanych projektów uruchomionych zostało na obszarze województwa warmińsko-mazurskiego (łącznie 11, tj. 42%). Względnie duża liczba projektów uruchomiona została również w województwie podkarpackim (8, tj. 30%). W województwie lubelskim wsparto 5 projektów (19%), natomiast w pozostałych województwach – tj. w podlaskim i świętokrzyskim uruchomiono zaledwie po jednym projekcie. Jeśli spojrzeć na pochodzenie beneficjentów (liderów projektów) z uwzględnieniem ich siedziby, to okazuje się, że

¹¹⁵ Jeden z podmiotów realizuje w ramach poddziałania 1.3.2 dwa projekty (jako lider).

relatywnie duża część projektów realizowana jest przez firmy zarejestrowane w województwie mazowieckim (łącznie 4 podmioty). We wdrażanie projektów na obszarze PW zaangażowała się również jedna firma z województwa śląskiego¹¹⁶. Jednocześnie nie ma swojej reprezentacji żadna firma z województwa podlaskiego.

Rysunek 28 Realizacja projektów w ramach poddziałania 1.3.2 POPW 2014-2020, wg województw



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SL2014. Stan: 31.12.2022 r.

*Dotyczy liderów projektów.

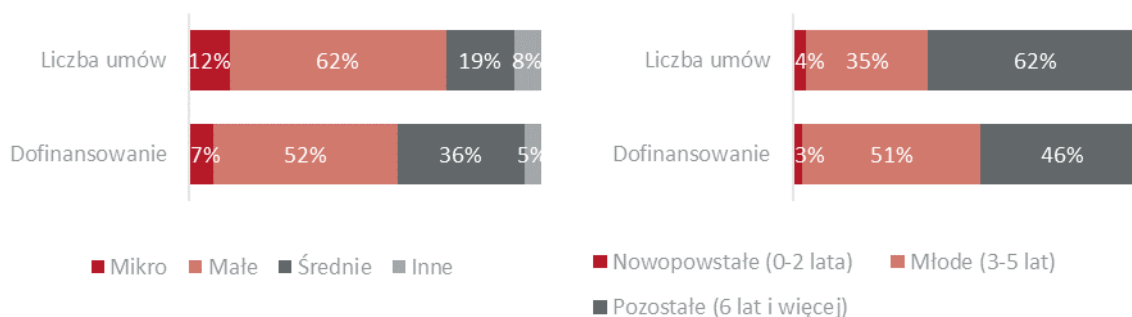
¹¹⁶ Podobnie jak w innych instrumentach wymogiem było, by to miejsce realizacji projektu znajdowało się na terytorium co najmniej jednego województwa makroregionu Polski Wschodniej. Pozwalało to na przyciąganie na obszar makroregionu firm z innych części Polski.

Biorąc pod uwagę regionalną dystrybucję środków zaangażowanych w realizację przedmiotowych inwestycji, to pokrywa się ona częściowo z liczbą projektów realizowanych w poszczególnych województwach. Choć największa wartość dofinansowania oraz inwestycji prywatnych beneficjentów zrealizowana zostanie na obszarze województwa podkarpackiego (odpowiednio 195 mln zł i 188 mln zł)¹¹⁷. Drugie pod tym względem jest województwo warmińsko-mazurskie, gdzie planowane dofinansowanie UE wyniesie ma 192 mln zł, a inwestycje prywatne osiągną poziom 174 mln zł.

Najmniejsza wartość zaangażowanych środków – zarówno UE, jak i beneficjentów – wystąpi w województwie podlaskim (ogółem 11 mln zł), co powiązane jest z faktem realizacji tylko jednego projektu w tym regionie. Z drugiej strony warto zauważyć, że w województwie świętokrzyskim, w którym również realizowany jest jeden projekt, wartość zaangażowanych środków wyniesie łącznie blisko 82 mln zł, co ponownie potwierdza wysokie zróżnicowanie wśród projektów poddziałania 1.3.2.

Większość wspartych projektów realizowana jest przez firmy¹¹⁸ małe (62%)¹¹⁹. Są to jednocześnie najczęściej firmy doświadczone, działające co najmniej 6 lat i więcej (62%), choć warto jednocześnie zwrócić uwagę na fakt, że pod względem wartości wykorzystywanych środków znaczący jest również udział firm relatywnie młodych, działających od 3 do 5 lat. Podmioty te realizują projekty, w których dofinansowanie UE wynosi łącznie około 51% całości zakontraktowanych środków.

Wykres 24 Struktura liczby umów oraz wartości dofinansowania wg wielkości (lewy panel) i wieku firmy (prawy panel) – poddziałanie 1.3.2 POPW



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SL2014 i LSI PARP. Stan: 31.12.2022 r.

Podobnie jak w przypadku wielkości realizowanych projektów, zauważyć można spore rozdrobnienie branżowe prowadzonej działalności gospodarczej i brak wyraźnych koncentracji. Pewnym wyjątkiem mogą być firmy działające w sektorze zakwaterowania i usług gastronomicznych – łącznie odpowiadają one za realizację 27% projektów (7). Poza tym jednak wśród beneficjentów występują również przedstawiciele sektora budowlanego

¹¹⁷ Co ma naturalnie związek z realizacją przywołanego największego projektu w tym regionie.

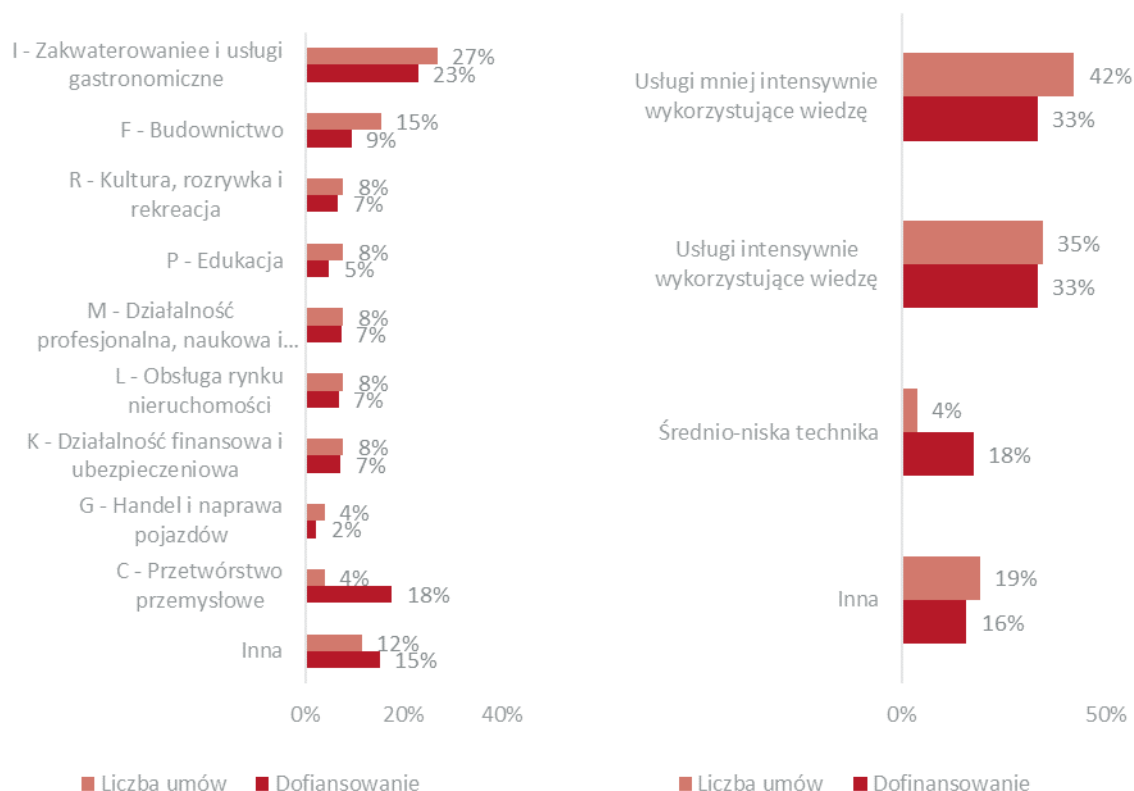
¹¹⁸ Dotyczy liderów projektów.

¹¹⁹ Te i kolejne statystyki odnoszą się do charakterystyk lidera konsorcjum (jeśli projekt był realizowany w tej formule).

(15%), kultury, rozrywki i rekreacji (8%), edukacji (8%), działalności profesjonalnej i naukowej (8%), związanych z obsługą rynku nieruchomości (8%), działalnością finansową i ubezpieczeniową (8%) oraz inne. Wskazywać to zatem może również na duże zróżnicowanie efektów, ale również potencjalną trudność w ich uogólnianiu.

Warto zwrócić uwagę na fakt, że relatywnie duża liczba projektów realizowana jest przez podmioty z sektora usług intensywnie wykorzystujących wiedzę (ok. 35%) – tzw. KIS (ang. knowledge-intensive services). Jednocześnie względnie duża liczba projektów (42%) realizowana jest również przez podmioty mniej intensywnie wykorzystujące wiedzę, tzw. LKIS (ang. less knowledge-intensive services).

Wykres 25 Struktura liczby umów oraz wartości dofinansowania wg sekcji PKD (lewy panel) oraz zaawansowania technologii i stopnia wykorzystania wiedzy, zgodnie z NACE Rev.2 (prawy panel) – poddziałanie 1.3.2 POPW



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SL2014. Stan: 31.12.2022 r.

*Procenty nie sumują się do 100% z uwagi na dokonane zaokrąglenia.

3.5.2. Skuteczność instrumentu w osiągnięciu zakładanych efektów

Poniższy rozdział prezentuje wyniki odnoszące się do dotychczasowej skuteczności poddziałania 1.3.2 POPW. Przedstawiane na tym etapie wnioski należy jednak traktować jako wstępne. Jak pokazano powyżej, realizowane projekty charakteryzują się dużym zróżnicowaniem, tak pod względem wartości, jak specyfiki branżowej beneficjentów.

W związku z czym zakończone dotychczas projekty, mogą nie być reprezentatywne dla tych, które są wciąż w trakcie realizacji.

Wsparcie publiczne a realizacja projektów wspartych w ramach POPW (efekt zachęty)

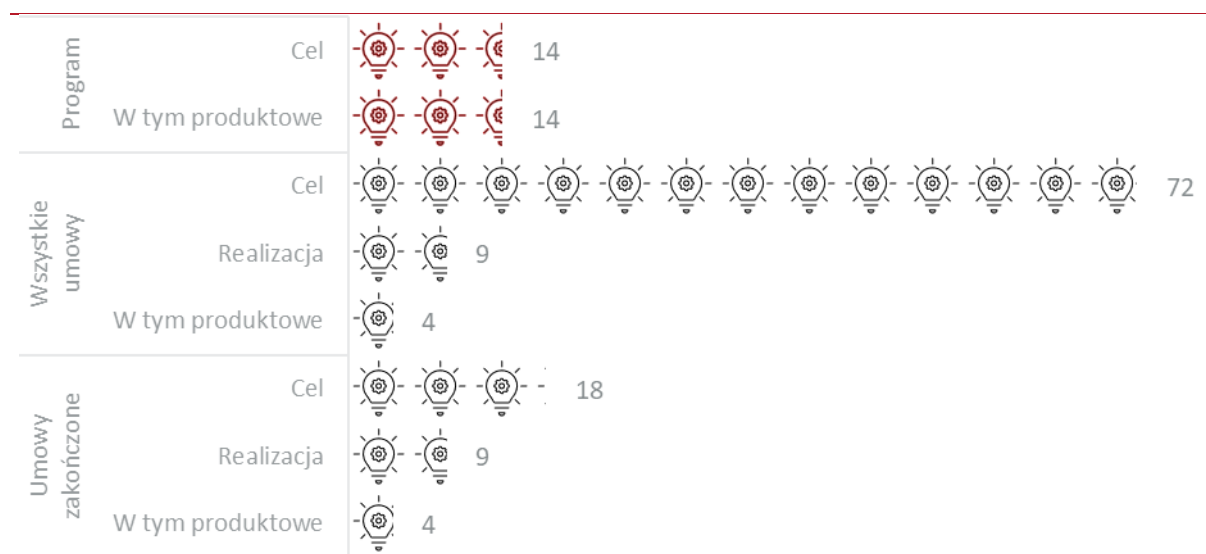
Ocena tego aspektu bazuje w dużej mierze na deklaracjach beneficjentów, jak również analizie potencjału kredytowego badanych projektów. Biorąc pod uwagę te źródła nie jest ona jednak do końca jednoznaczna. Każdy z trzech badanych przypadków wskazuje bowiem na nieco inny scenariusz rozwoju, w przypadku braku środków publicznych. W skrajnym z nich, bez wsparcia publicznego, przedmiotowa inwestycja po prostu nie zostałaby zrealizowana. W drugim przypadku można przypuszczać, że inwestycja zostałaby zrealizowana, ale w znacznie ograniczonym zakresie. W trzecim z kolei, można by było oczekiwać realizacji inwestycji, przy nieznacznym zawężeniu zakresu projektu.

Prawdopodobnie ograniczone byłyby w nim elementy związane z wdrażaniem pewnych technologicznych rozwiązań. Analiza potencjału kredytowego, która wykonana została dla dwóch z tych projektów, wykazała brak możliwości sfinansowania inwestycji tej skali przy wsparciu kredytu bankowego. Każdorazowo przemawiały za tym jednak inne przesłanki. Z tych obserwacji wyłania się zatem wniosek, że wsparcie publiczne mogło stanowić istotny impuls i warunek konieczny dla uruchomienia przynajmniej części przedmiotowych inwestycji. Mogło również mieć kluczowy wpływ na kształt realizowanych projektów, w tym występowanie w nim elementów ukierunkowanych na stymulowanie współpracy między przedsiębiorstwami. Jednocześnie wydaje się, że ocena występowania efektu zachęty musi być zrealizowana dla każdego projektu osobno, już po zakończeniu ich realizacji.

Efekty krótkoterminowe

Na poziomie SZOOP przewidziano, że zrealizowane projekty skutkować będą wprowadzeniem 14 innowacji produktowych (o charakterze sieciowym). Uruchomione projekty, o ile zostaną zrealizowane, powinny umożliwić spełnienie założeń w tym zakresie. Przewidziano w nich bowiem wdrożenie łącznie 72 innowacji. Na koniec 2022 r. wprowadzonych było łącznie 9 innowacji, w tym 4 innowacje produktowe. Zostały one wprowadzone wyłącznie w projektach zakończonych.

Rysunek 29 Liczba wprowadzonych innowacji [szt.] – poddziałanie 1.3.2



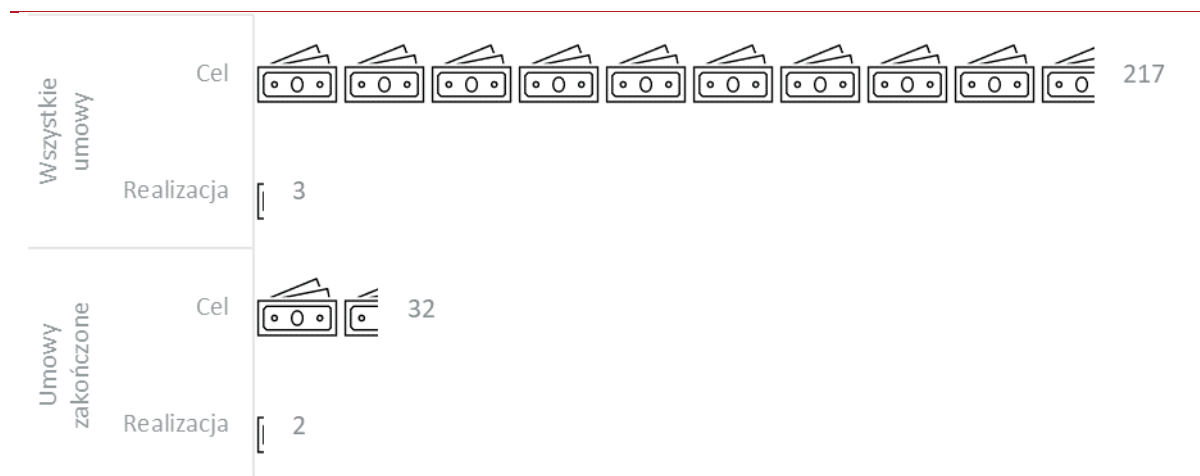
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SL2014. Stan: 31.12.2022 r.

W projektach, które były przedmiotem badań jakościowych, wszystkie innowacje udało się z powodzeniem wprowadzić na rynek. Dwie z wprowadzonych innowacji bazują na modelu sprzedaży produktu w formie pakietowej. Potencjalny kupujący może wybrać zakres usług, które składają się na dany pakiet. W trzecim projekcie charakter sprzedawanego produktu oraz wymiar uwzględnienia jego usieciowienia jest nieco inny. Kluczem w tym przypadku jest spójna identyfikacja wizualna oferty różnych podmiotów (częściowo powiązanych) oraz oferowanie niezależnie rozmaitych usług, przy czym usługi te dostępne są pod jednym szyldem/ hasłem.

Efekty średnio i długoterminowe

Z uwagi na niewielką liczbę firm, które zakończyły swoje projekty, jak również krótki czas jaki upłynął od ich zakończenia, nie jest możliwe dokonanie oceny skuteczności projektów w zakresie osiągania efektów sprzedażowych. Docelowo firmy mają wygenerować po zakończeniu inwestycji oraz wdrożeniu innowacji przychód w wysokości 217 mln zł. Na obecnym etapie można jedynie poddać pod wątpliwość względnie niską wartość prognozowanych przychodów, biorąc pod uwagę docelową wartość zaangażowanych środków finansowych (blisko 1 mld zł). Częściowo można to tłumaczyć czasem, w jakim wskaźnik przychodów powinien zostać osiągnięty (rok od zakończenia realizacji projektu), mimo wszystko jego wartość w relacji do ogólnych kosztów inwestycji odbiega na niekorzyść od pozostałych działań wspartych w ramach POPW oraz wskazywać może na niższą (przynajmniej w krótkim okresie) efektywność tego instrumentu.

Rysunek 30 Przychody ze sprzedaży nowych lub udoskonalonych produktów/procesów [mln zł] – poddziałanie 1.3.2



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SL2014. Stan: 31.12.2022 r.

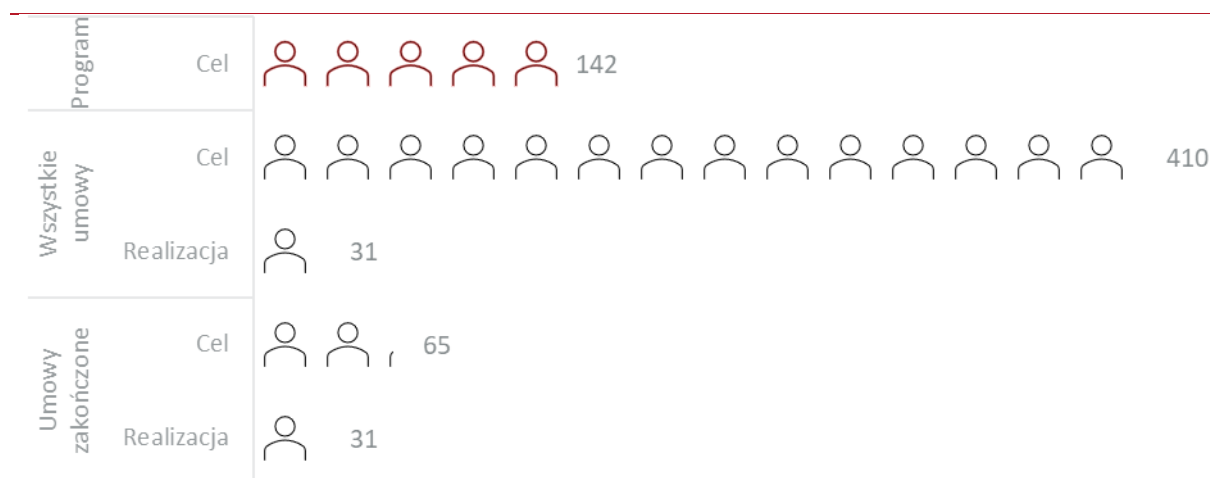
Na obecnym etapie trudno jednak jest ocenić faktyczne skutki finansowe projektów w tym zakresie. Z końcową oceną tego aspektu należy zatem się jeszcze wstrzymać.

Podobnie rzecz się ma w przypadku wpływu projektu na zatrudnienie. Choć w tym przypadku można ostrożnie prognozować, że przyjęte w programie cele zatrudnieniowe powinny zostać osiągnięte¹²⁰. Wynika to ze specyfiki realizowanych projektów, w których przeważają w dużej skali inwestycje, w tym polegające na budowie nowych obiektów budowlanych. W każdym z badanych studiów przypadku zrealizowane inwestycje generowały konieczność zatrudnienia kilkunastu nowych osób, przy czym liczba ta najczęściej podlegała wahaniom sezonowym. Na tym poziomie ujawnia się również potencjalny szerszy efekt oddziaływania instrumentu. Co do zasady bowiem projekty realizowane są na obszarach wiejskich lub wymagają zasilenia kadrowego z tych obszarów.

W SZOOP zakłada się, że projekty wygenerują 142 nowe etaty. Wsparte projekty, wg przyjętych planów co najmniej dwukrotnie przekroczą założony w ich ramach cel – ogółem bowiem w ramach podpisanych umów przewidziane jest utworzenie 410 nowych miejsc pracy. Jednocześnie, wg stanu na koniec 2022 r. utworzonych było 31 etatów na 65 zakładanych w umowach zakończonych.

¹²⁰ Aspekt ten był również formalnym przedmiotem oceny projektów.

Rysunek 31 Wzrost zatrudnienia we wspieranych przedsiębiorstwach [EPC] – poddziałanie 1.3.2



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SL2014. Stan: 31.12.2022 r.

Projekty mają również stymulować utrzymywanie dotychczasowych miejsc pracy, przy czym w tym wymiarze zakładane oddziaływanie projektów jest czterokrotnie mniejsze. Podobnie jak w przypadku wskaźnika powiązanego z nowymi miejscami pracy, nie osiągnięto jeszcze jego zakładanej wartości w przypadku projektów zakończonych. Przy czym może to wynikać z opóźnienia w czasie raportowania rezultatów (4 projekty zakończyły się w 2022 r. i najprawdopodobniej nie zdążyły jeszcze złożyć w tym względzie sprawozdania).

Rysunek 32 Liczba utrzymanych miejsc pracy [EPC] – poddziałanie 1.3.2



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SL2014. Stan: 31.12.2022 r.

Ocena ewentualnego wpływu na zwiększone usieciowienie podmiotów wspartych w ramach instrumentu oraz wzrostu ich zdolności do współpracy pozostaje – podobnie jak w przypadku innych analizowanych wymiarów – trudna do wykonania na obecnym etapie. W badanych studiach przypadku dwa z trzech projektów realizowane było poza formułą

konsorcjum¹²¹. W ich przypadku zakres współpracy ograniczał się do okresu realizacji projektu i w pewnym sensie były one podobne do projektów, które uruchomione zostały w poddziałaniu 1.3.1 (zwrócona była na to uwaga na etapie analizy teorii interwencji). Podmioty współpracujące z beneficjentem korzystały więc przede wszystkim na etapie realizacji projektu (choć w jednym przypadku zakres i korzyści wynikające z tej współpracy były trudne do uchwycenia). Po zakończeniu projektów efekty te zanikają. W przypadku projektu konsorcjalnego zakres podjętej współpracy był siłą rzeczy dużo większy i utrzymuje się również po zakończeniu projektu. Silniejsze są również formalne zobowiązania tych podmiotów względem siebie oraz mają realny (finansowy) wymiar. Patrząc przez pryzmat uruchomionych mechanizmów, można więc oczekiwać, że projekty konsorcjalne będą miały istotnie większe oddziaływanie w przedmiotowym obszarze. Jednocześnie należy zaznaczyć, że wymóg związany z obowiązkiem realizacji projektu w formule konsorcjum, był swego rodzaju piętą achillesową tego instrumentu. Jak wspomniano na początku, poziom trudności realizacji projektów w tej formule był dużo wyższy i doprowadził do rozwiązania znacznej liczby umów. W przypadku jednego z badanych projektów pierwotnie miał być on realizowany właśnie w tej formule, jednak nie uzyskał finansowania. Ponowna ocena wniosku, już po zniesieniu wymogu realizacji projektu w formule konsorcjum, dała więc przedstawicielowi beneficjenta dodatkowy pogląd na ten aspekt.

U nas było naprawdę fajnie, ale gdyby nasz wniosek, ten pierwszy przeszedł – bo my startowaliśmy z wnioskiem o dofinansowanie jako konsorcjum gdzie pozostałe podmioty też miały otrzymać to dofinansowanie – powiem szczerze, że nie wiem jak by się to skończyło. Pewnie byłoby dużo trudniej.

(Firma z branży hotelarskiej)

Należy jednak jeszcze raz podkreślić, że prezentowane obserwacje dotyczą pojedynczych przypadków projektów zakończonych i trudno na ich podstawie uogólniać wnioski na całą populację projektów. Z ostateczną oceną poddziałania 1.3.2 należy wstrzymać się przynajmniej do czasu zakończenia wszystkich projektów oraz zakończenia okresu, w jakim powinny zostać osiągnięte ich rezultaty.

3.5.3. Podsumowanie wyników

Realizowany instrument jest jednym z bardziej ambitnych pod względem przyjętych wyjściowych założeń oraz oczekiwanych rezultatów. Jego wdrożenie stanowiło dotychczas duże wyzwanie zarówno dla beneficjentów (zwłaszcza w przypadku projektów realizowanych w formule konsorcjalnej), jak i podmiotów odpowiedzialnych za jego wdrażanie. Na obecnym etapie trudno ocenić jest jego skuteczność w kontekście zakładanych efektów interwencji – zarówno krótko jak i długoterminowych. Nie pozwala na

¹²¹ Możliwość taka została wprowadzona w konkursie ostatnim z 2019 r., kiedy dopuszczono opcję samodzielnej realizacji projektu (przy zadeklarowanej współpracy z innymi podmiotami, które jednak nie otrzymują wsparcia).

to aktualny stan wdrażania poddziałania 1.3.2. Jednocześnie końcową ocenę może utrudniać fakt dużego zróżnicowania zarówno projektów (w tym pod względem ich wartości), przyjętych podejść do definiowania produktu sieciowego i wreszcie specyfiki branżowej samych beneficjentów. Tym bardziej nie jest również możliwa ocena trwałości rezultatów poddziałania.

W świetle powyższych wniosków, pominięto prezentację graficzną, która podsumowuje skuteczność instrumentu w odniesieniu do zakładanej teorii programu.

3.6. Działanie 1.4: Wzór na konkurencję

Poniższy rozdział przedstawia wyniki dla działania 1.4: Wzór na konkurencję. Stanowiło ono odpowiedź na niski stopień wykorzystania wzornictwa w działalności MŚP z obszaru Polski Wschodniej. Był to m.in. efekt niskiej świadomości firm w zakresie istoty wzornictwa oraz jego potencjalnego wpływu na konkurencyjność i innowacyjność firm. MŚP z Polski Wschodniej brakowało zarówno wiedzy, jak i praktycznych umiejętności w zakresie zarządzania i wdrażania wzornictwa. Bariery były również dosyć wysokie koszty opracowania i wdrażania strategii wzorniczych.

W ramach działania przewidziano dwuetapowe wsparcie. Teoria interwencji zakładała, że dzięki dotacjom MŚP z Polski Wschodniej mogą opracować audyt i strategię wzorniczą (I etap), a następnie zrealizować wynikające z niej zapisy (II etap), co potencjalnie umożliwiłoby wdrożenie we wspartej firmie innowacji produktowych, procesowych, marketingowych lub organizacyjnych. To z kolei przyczynić się miało do wzrostu przychodów ze sprzedaży nowych produktów i / lub poprawy wyników finansowych związanych z usprawnieniami działalności firmy.

Oczekiwana była też poprawa potencjału wspartych przedsiębiorstw w zakresie wykorzystania procesów wzorniczych do budowania przewagi na rynku. W perspektywie długoterminowej, miała nastąpić poprawa kondycji ekonomicznej oraz zdolności przedsiębiorstwa do tworzenia nowych innowacyjnych rozwiązań.

W wyniku realizacji tak zaprojektowanej interwencji potencjalne korzyści miały też osiągać firmy projektowe i doradcze zaangażowane we współpracę w ramach realizacji projektów z działania 1.4. Miało to nastąpić dzięki zwiększeniu ich potencjału w zakresie świadczenia usług wzorniczych na większą skalę, a także poprawie ich kondycji finansowej, jak efektu współpracy z beneficjentami. Dodatkowo, w dłuższej perspektywie czasowej, spodziewano się wzrostu konkurencyjności wspartych firm opartej na wzornictwie oraz takich korzyści, jak wzrost liczby wysokiej jakości miejsc pracy i rozwój eksportu.¹²²

3.6.1.1. Dotychczasowa realizacja

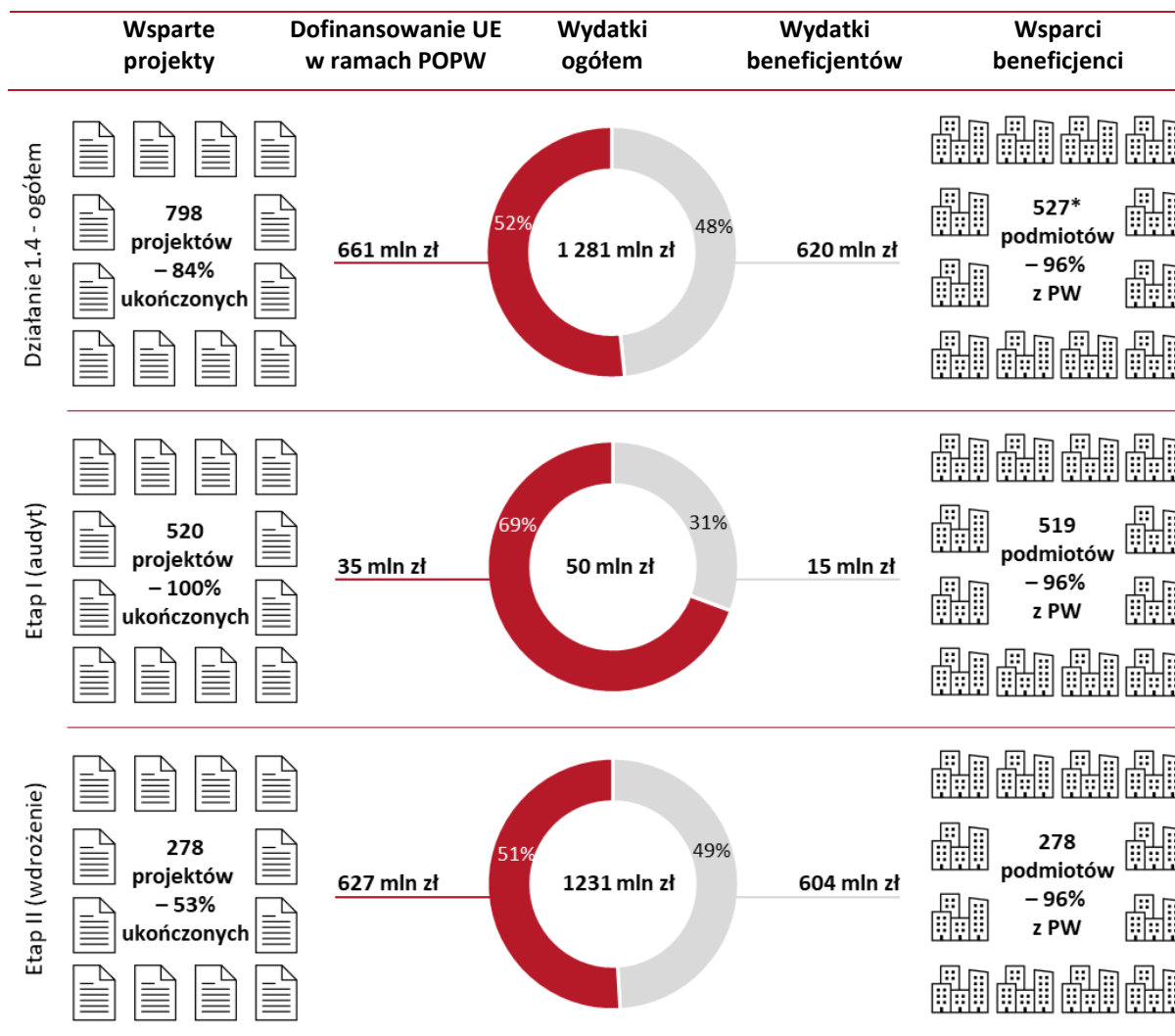
Według stanu na 31 grudnia 2022 r. 527 podmiotów realizowało - w ramach działania - 798 projektów na łączną kwotę dofinansowania sięgającą 661 mln zł, przy współfinansowaniu ze strony beneficjentów w wysokości 620 mln zł. Zdecydowana większość realizowanych projektów (520) zakończyła się na I etapie, polegającym na opracowaniu audytu i strategii wzorniczej. Łączna wartość tych projektów osiągnęła poziom 50 mln złotych, z czego 35 mln to dofinansowanie UE.

¹²² Szczegółowa teoria działania 1.4 POPW, przedstawiona została w załączniku nr 1, tj. w „Raportie z analizy teorii interwencji”.

W ramach II etapu wsparto natomiast 278 projektów, na łączną kwotę 1231 mln zł, z czego ponad połowa jest już zakończona.

Szczegółowe informacje o projektach i wspartych podmiotach zawiera poniższa infografika.

Infografika 7 Projekty i podmioty wsparte w ramach działania 1.4 POPW 2014-2020

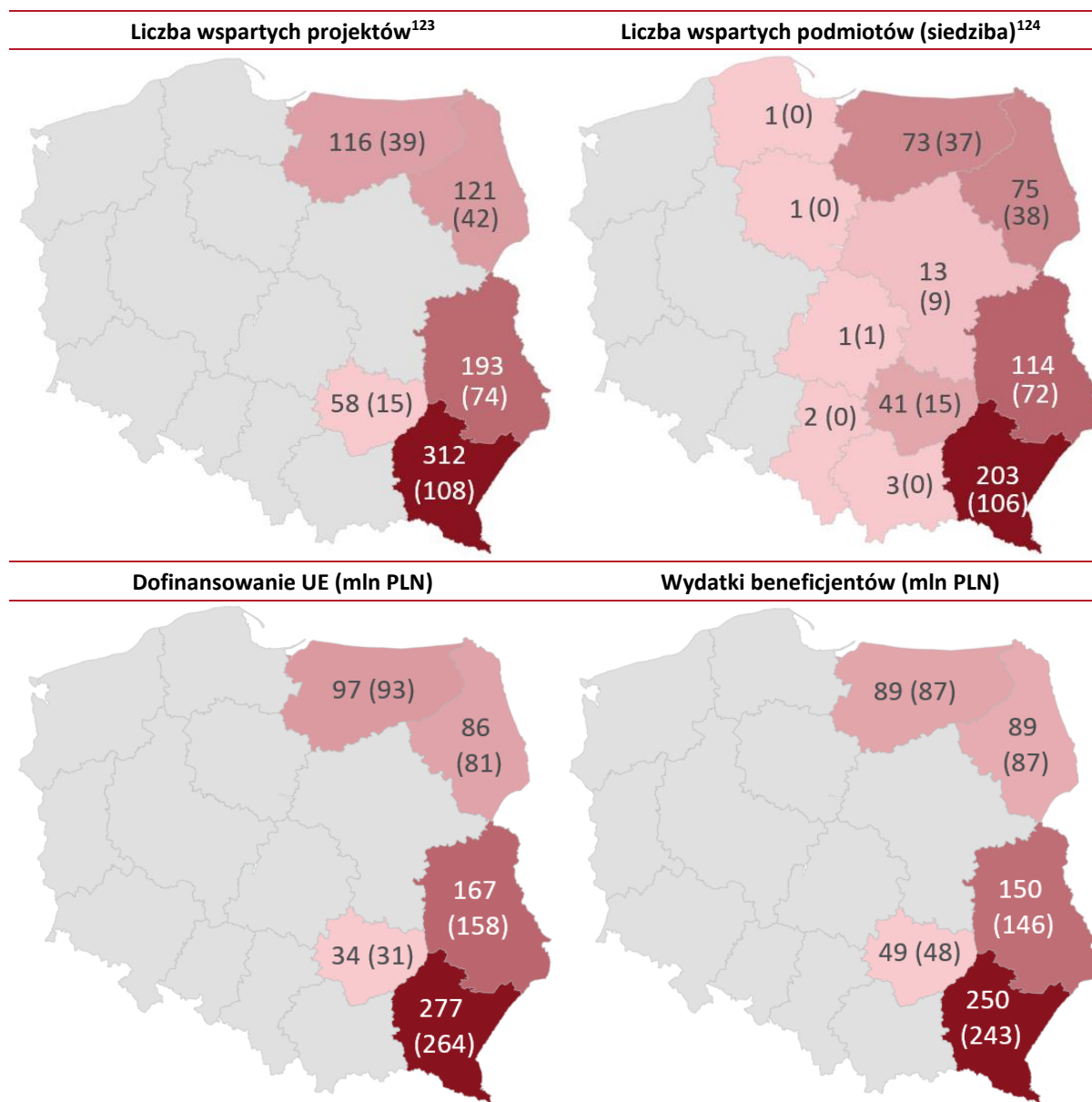


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SL2014. Stan: 31.12.2022 r.

* Wartości dla I i II etapu nie sumują się do wartości ogółem. Różnica wynika ze specyfiki instrumentu, który wspierał firmy w II etapach. Firmy z II etapu musiały obligatoryjnie zakończyć etap I. Stąd znaczna część firm się powtarza.

Analizując województwa, na terenie których znajdowały się siedziby wspartych podmiotów widać dominację województwa podkarpackiego, z którego pochodziła największa część realizowanych projektów wzorniczych. Najmniej aktywne w tej materii okazało się być województwo świętokrzyskie. Szczegółowe informacje na temat realizowanych projektów wg województw zostały przedstawione poniżej.

Rysunek 33 Realizacja projektów w ramach działania 1.4 POPW 2014-2020, wg województw*



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SL2014. Stan: 31.12.2022 r. *W nawiasach podano wartości dla projektów realizowanych w ramach II etapu działania 1.4 POPW (wdrożenia strategii wzorniczych), a przed nawiasem odnozące się do I i II etapu ogółem.

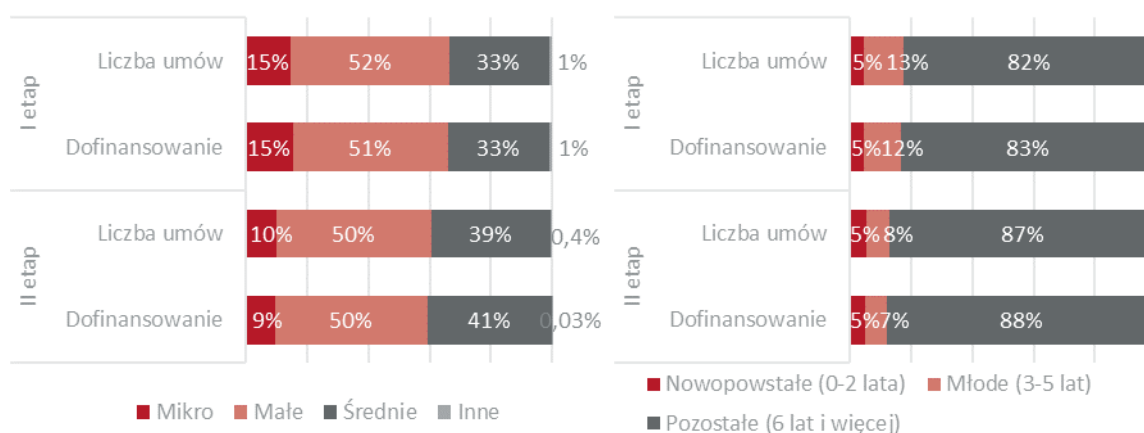
¹²³ Część projektów realizowana była w więcej niż w jednym województwie. Dlatego suma przedstawionych na wykresie projektów (800 dla obu etapów), jest wyższa niż łączna suma wszystkich projektów wspartych w ramach działania 1.4 POPW (798).

¹²⁴ Podobnie jak w innych instrumentach wymogiem było, by to miejsce realizacji projektu znajdowało się na terytorium co najmniej jednego województwa makroregionu Polski Wschodniej. Pozwalało to na przyciąganie na obszar makroregionu firm z innych części Polski.

Analizując strukturę wielkościową wnioskodawców na obu etapach, widać dominację firm małych, co jest o tyle pozytywne, że to w tej grupie najczęściej mamy do czynienia z podmiotami o niskim potencjale innowacyjnym, wzorniczym i finansowym¹²⁵ oraz średnich. Dominacja firm tej wielkości wynika jednak głównie ze specyfiki analizowanego działania. Jednocześnie niewielki jest udział w realizacji działania firm mikro.

Wyraźnie widać też wysoki udział wśród beneficjentów podmiotów z większym doświadczeniem w prowadzeniu działalności. W przypadku obu etapów ponad 80% projektów składały firmy z co najmniej 6-letnim stażem rynkowym.

Wykres 26 Struktura liczby umów oraz wartości dofinansowania wg wielkości (lewy panel) i wieku firmy (prawy panel) – działanie 1.4 POPW

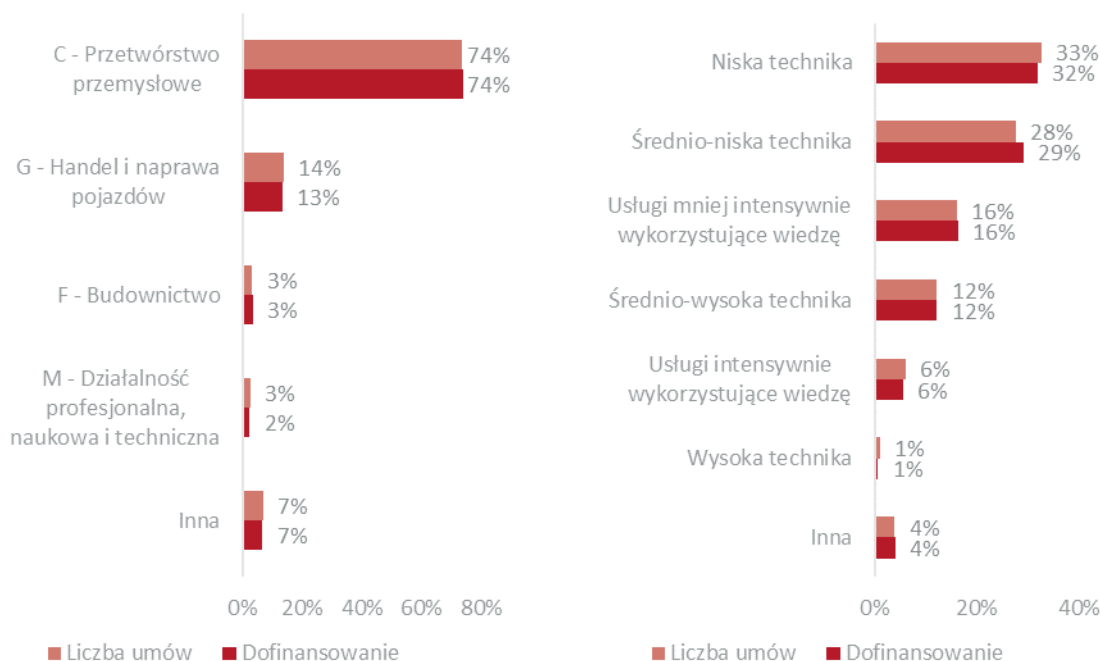


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SL2014 i LSI PARP. Stan: 31.12.2022 r.

Wśród beneficjentów wyraźnie dominują firmy z branży przemysłowej (ponad 70% podmiotów), o raczej niskim lub średnio-niskim poziomie zaawansowania technologii i stopniu wykorzystania wiedzy, a zatem takie, w których innowacje są rzadkie lub występują sporadycznie.

¹²⁵ „Wzornictwo przemysłane – nowe perspektywy wsparcia w ramach następcy POIR na lata 2021-2027”
Badanie zrealizowane na zlecenie PARP przez Policy & Action Group Uniconsult sp. z o. o. i Algorytm Design sp. z o. o, Warszawa 2022 r.

Wykres 27 Struktura liczby umów oraz wartości dofinansowania wg sekcji PKD (lewy panel) oraz zaawansowania technologii i stopnia wykorzystania wiedzy, zgodnie z NACE Rev.2 (prawy panel) – działanie 1.4 POPW (II etap)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SL2014. Stan: 31.12.2022 r.

3.6.2. Skuteczność instrumentu w osiągnięciu zakładanych efektów

W poniższym podrozdziale przedstawiono wyniki weryfikacji teorii działania 1.4 POPW. Obejmuje on zarówno analizę efektów krótko jak i długookresowych, w zakresie w jakim było to możliwe, na obecnym etapie badania.

Wsparcie publiczne a realizacja projektów wspartych w ramach POPW (efekt zachęty)

W opinii zespołu badawczego działanie 1.4 było zaprojektowane właściwie, jako odpowiedź na problem niskiej świadomości MŚP w zakresie roli wzornictwa w budowaniu przewagi konkurencyjnej. Efekt zachęty wiązał się tu przede wszystkim z możliwością otrzymania dotacji na wydatki inwestycyjne w ramach etapu II, jednak wywiady w ramach studiów przypadku dla projektów sugerują, że w pewnym stopniu występował on również na etapie I działania.

Etapowość działania 1.4 sprawiła, że część firm mogła pozwolić sobie na zainteresowanie się wzornictwem, dzięki dostępności środków na przeprowadzenie audytu i opracowanie strategii. Wcześniej wzornictwo było poza obszarem zainteresowań firm, czy to ze względu na brak środków na realizację tego typu działań, czy z uwagi na branże w jakich działały te przedsiębiorstwa. Branże te mogły być przez nie postrzegane jako nieadekwatne z punktu widzenia objęcia ich procesami wzorniczymi. Przykład jednego z przedsiębiorstw objętych studium przypadku pokazuje, że działanie 1.4 mogło posłużyć jako potrzebny impuls

zewnątrzny, by spróbować wykorzystać procesy wzornicze do poszerzenia asortymentu firmy działającej w branży nie do końca kojarzonej z wzornictwem.

Nie ukrywam, że mieliśmy powiedzieć tutaj nadzieję, że przy takiej dużej burzy mózgów, którą szeroko żeśmy tutaj w zakresie wykonywali, opracujemy nową gałąź produkcji, nowy wyrób, nowy detal, który będzie powiedziałem bardziej rynkowy niż te, które wspominałem. Bo w tych wyrobach, no tam nie ma miejsca na wzornictwo, to jest ściśle związane z konstrukcją.

(Firma średnia, z branży budowlanej)

Tym samym etap I stawał się bezpieczną z punktu widzenia firm formą pilotażu, po którym można było podjąć ew. decyzję o kontynuacji wsparcia w ramach etapu II. Przy czym nawet jeśli nie dochodziło do realizacji kolejnego etapu projektu, to firmy zwiększając swoją wiedzę w zakresie wykorzystania wzornictwa w firmie mogły ją wykorzystywać do prowadzenia działalności głównej. Jest to jednak efekt trudno mierzalny w ramach niniejszego badania.

To co podkreślano w wywiadach z beneficjentami objętymi studium to fakt, że projekty prawdopodobnie nie zostałyby zrealizowane bez dotacyjnego wsparcia z POPW, a nawet jeśli by się tak stało, to ich zakres byłby bardziej ograniczony lub ich realizacja byłaby bardziej rozłożona w czasie.

Rozmówcy podkreślali przy tym, że z ich punktu widzenia, wsparcie w innej formie niż dotacja nie byłoby już tak atrakcyjne. Skorzystanie z takiej formy w przypadku niektórych firm nie zawsze byłoby jednak możliwe, a nawet jeśli to mogłoby mieć negatywny wpływ na ich kondycję finansową, co pokazują analizy potencjału kredytowego, w ramach których weryfikowano możliwość realizacji wybranych projektów przez beneficjentów z wykorzystaniem instrumentów finansowych. Analizy wykonane w ramach jednego z wcześniejszych badań wykazały, że w przypadku działania 1.4 beneficjenci zazwyczaj mogliby liczyć na uzyskanie finansowania dłużnego, jednak miałyby to najczęściej bardzo negatywny wpływ na ich zdolność do zaciągania innych zobowiązań, w tym w szczególności w podobnej skali¹²⁶. Z kolei analiza wykonana w ramach obecnego badania dla jednego z projektów objętych studium przypadku wykazała, że nie miałby on szansy na uzyskanie komercyjnego finansowania dłużnego na pokrycie kosztów projektu finansowanych przez dotację. W tym wypadku wiązało się to akurat z cyklicznością liczby zleceń w branży, w której działał podmiot, ale też jego kondycją finansową w momencie składania wniosku, która wykluczała możliwość otrzymania kredytu. Również inne badania, m.in. Barometr Innowacyjności POPW wskazywały, że gdyby beneficjenci nie otrzymali wsparcia publicznego, nie byłoby w stanie zrealizować takich inwestycji, zwiększających ich zdolność do wprowadzania innowacji na rynek.

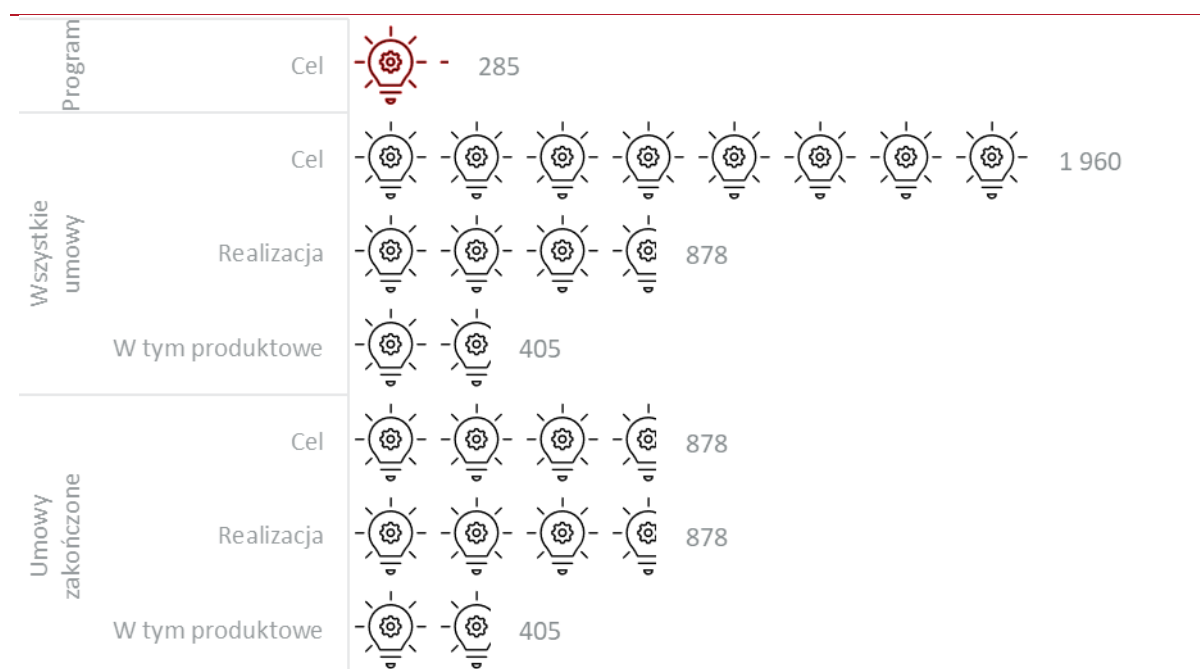
¹²⁶ „Analizy kontrfaktyczne efektów POPW 2014-2020”. Badanie zrealizowane na zlecenie PARP przez IDEA Instytut Sp. z o.o. oraz Fundację IDEA Rozwoju. Warszawa 2021 r.

Innym aspektem realizacji działania 1.4 jest pośredni jego udział w budowie ekosystemu innowacji w Polsce Wschodniej, poprzez powiązanie przedsiębiorców realizujących projekty z dostawcami usług doradczych w obszarze wzornictwa. Poprzednie badania wskazują, że projekty wzornicze, w których firmy nawiązywały współpracę z doradcami, skutkują wzrostem gotowości przedsiębiorstw (beneficjentów wsparcia) do kontynuacji takiej współpracy¹²⁷. Teoria interwencji dla działania 1.4. zakłada, że w wyniku współpracy przedsiębiorstw objętych wsparciem z firmami doradczymi zwiększa się potencjał tych firm do świadczenia usług wzorniczych w większej skali. Badanie wykazało jednak, że brak dowodów potwierdzających te założenia, a uczestnicy wywiadów wskazują, że taka współpraca ma rzeczywiście miejsce, jednak nie ma ona stałego charakteru i zdarza się raczej incydentalnie.

Efekty krótkoterminowe

W ramach analizowanego działania zakładano wprowadzenie 285 innowacji, tymczasem dzięki zakończonym projektom wprowadzono ich już 878, z czego 405 to innowacje produktowe i to one dominują w specyfice wspieranych innowacji, zgodnie z wynikami Barometru Innowacyjności¹²⁸.

Rysunek 34 Liczba wprowadzonych innowacji [szt.] – działanie 1.4



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SL2014. Stan: 31.12.2022 r.

¹²⁷ „Wzornictwo przemysłane – nowe perspektywy wsparcia w ramach następcy POIR na lata 2021-2027”. Badanie zrealizowane na zlecenie PARP przez Policy & Action Group Uniconsult sp. z o. o. i Algorytm Design sp. z o. o, Warszawa 2022 r.

¹²⁸ „Barometr Innowacyjności. Program Operacyjny Polska Wschodnia, Raport końcowy”, badanie zrealizowane na zlecenie PARP przez MCM Institute Poland Sp. Z o.o., Realizacja Sp. Z o.o., Exacto Sp. z o.o. i IDEA Instytut Sp. z o.o., Warszawa 2022 r.

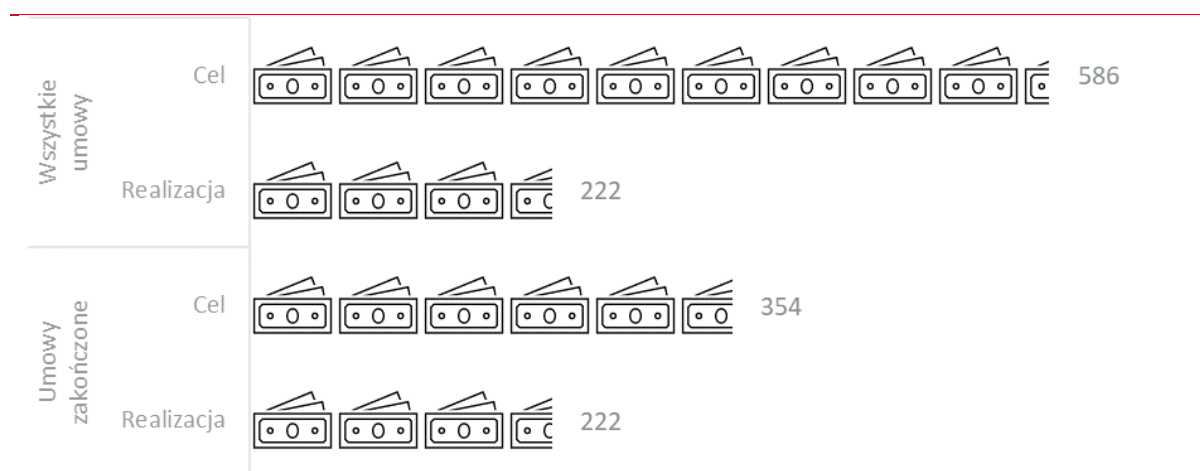
Zgodnie z deklaracjami beneficjentów ok. 66% innowacji, cechuje się nowością na poziomie rynku, na jakim działa firma, 21% wspartych w projekcie innowacji to innowacje na poziomie kraju, a około 8% to innowacje, które charakteryzują się poziomem nowości w skali Europy. Z nowością na poziomie światowym mamy do czynienia zaledwie w przypadku 3% projektów.

W działaniu 1.4 niska była natomiast aktywność beneficjentów w zakresie ochrony własności - zaledwie 12% beneficjentów zadeklarowało zgłoszenie zabezpieczenia praw do wynalazków. Badane firmy wykazywały większą aktywność w zakresie ochrony wzorów przemysłowych i użytkowych, przy czym podjęcie odpowiednich czynności w tych obszarach zadeklarowało odpowiednio 30% i 22% badanych firm¹²⁹.

Efekty średnio i długoterminowe

Według danych z SL na koniec ubiegłego roku wartość przychodów ze sprzedaży nowych lub udoskonalonych produktów/procesów na poziomie wszystkich umów wyniosła 222 mln zł i stanowiła ok. 38% zakładanych przychodów. W przypadku umów zakończonych dysproporcje między wartościami zakładanymi i realizowanymi są już jednak mniejsze. Pozwala sądzić, że efekt w postaci wzrostu przychodów zostanie osiągnięty. Jest to zgodne z wynikami Barometru Innowacyjności i przeprowadzonych analiz kontrfaktycznych, które wskazywały na wstępne pozytywne efekty udzielonego wsparcia w obszarze konkurencyjności beneficjentów, przejawiające się uzyskaniem przychodów z tytułu sprzedawanych nowych bądź ulepszonych wyrobów lub usług wspartych dzięki realizacji projektu¹³⁰.

Rysunek 35 Przychody ze sprzedaży nowych lub udoskonalonych produktów/procesów [mln zł] - działanie 1.4



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SL2014. Stan: 31.12.2022 r.

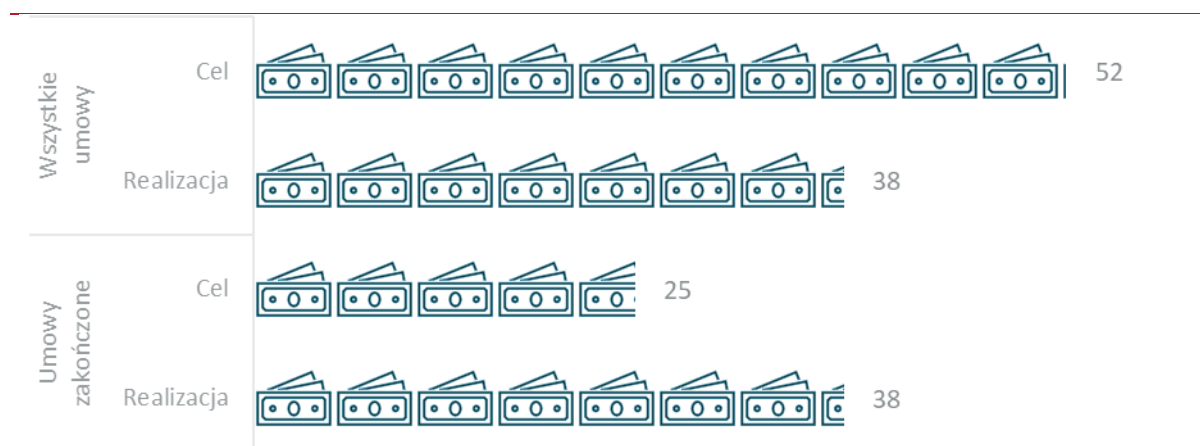
¹²⁹ „Barometr Innowacyjności. Program Operacyjny Polska Wschodnia, Raport końcowy”, badanie zrealizowane na zlecenie PARP przez MCM Institute Poland Sp. z o.o., Realizacja Sp. z o.o., Exacto Sp. z o.o. i IDEA Instytut Sp. z o.o., Warszawa 2022 r.

¹³⁰ Tamże.

Według deklaracji beneficjentów działania 1.4, rok po zakończeniu realizacji projektów, 73% z nich udało się uzyskać przychody z tytułu sprzedawanych nowych bądź ulepszonych wyrobów lub usług wspartych w ramach projektu. Z jednej strony potwierdza to skuteczność teorii interwencji, z drugiej należy mieć na względzie, że może to być uwarunkowane zarówno wprowadzeniem na rynek wspartych innowacji, ale też dokonywanymi w ramach projektów inwestycjami, m.in. w maszyny i urządzenia.

Jednocześnie wskaźniki monitorowania pokazują, że firmy osiągają założenia sprzedażowe w odniesieniu do rynków zagranicznych. Zgodnie z danymi z systemu monitorowania SL2014, beneficjenci założyli we wnioskach o wsparcie uzyskanie przychodów ze sprzedaży produktów na eksport w kwocie 52 mln zł. Do końca 2022 r. zadeklarowana została sprzedaż na poziomie 38 mln zł, tj. 73%. Warto zwrócić uwagę, że w przypadku projektów zakończonych, założenia projektowe zostały już przekroczone o blisko 52%.

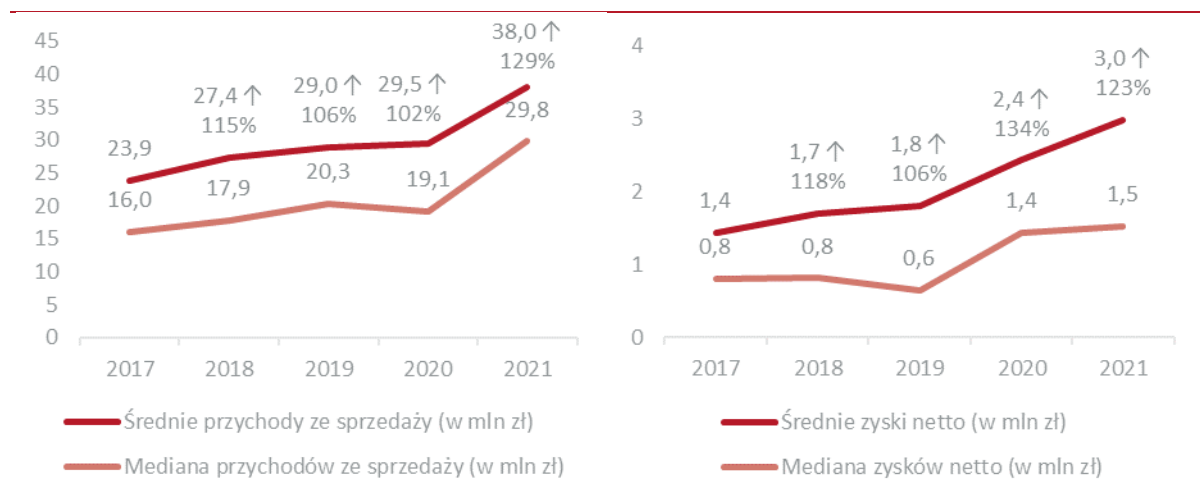
Rysunek 36 Przychody ze sprzedaży produktów na eksport [mln zł] – działanie 1.4



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SL2014. Stan: 31.12.2022 r.

Analizy wykazały również, że pomimo pewnych niekorzystnych uwarunkowań społeczno-gospodarczych beneficjenci działania 1.4 zwiększyli wartość przychodów ze sprzedaży ze średniego poziomu 23,9 mln zł w 2017 r. do 38 mln zł w roku 2021, przy medianie wynoszącej odpowiednio 16 i ok. 30 mln zł.

Rysunek 37 Przychody ze sprzedaży (lewy panel) oraz zyski netto (prawy panel), wg lat [mln zł] – działanie 1.4



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych KRS. Obliczenia dla podmiotów, które zakończyły co najmniej jeden projekt w ramach działania 1.4 w latach 2017-2021 (N=51).

Dane powyższe potwierdzają też rozmowy prowadzone z beneficjentami działania w ramach studiów przypadku, którzy pozytywnie ocenili wpływ realizowanych przez nich projektów na kondycję finansową firm. Przeprowadzone przez PARP analizy kontrfaktyczne pokazały również, że bez wsparcia publicznego wartość aktywów beneficjentów działania 1.4 w postaci środków trwałych, byłaby niższa o ok. 6 mln zł. Biorąc pod uwagę wartość udzielonych dotacji, możemy mówić o wysokiej efektywności wsparcia w ramach 1.4131. Powyższe dane nie pokazują jednak jeszcze załamania popytu związanego z wojną w Ukrainie oraz ogólną niesprzyjającą koniunkturą gospodarczą, o której również wspominali m.in. respondenci w wywiadach indywidualnych.

Dodatkowo, działanie 1.4 przełożyło się na wzrost zatrudnienia w badanych firmach, choć nie był to główny cel tego działania. Wzrost ten z jednej strony mógł wynikać z poprawy pozycji konkurencyjnej firm, ale mógł też być podyktowany koniecznością zatrudnienia dodatkowych osób do obsługi maszyn zakupionych w ramach projektów, na co m.in. zwracano uwagę podczas wywiadów z beneficjentami.

¹³¹ „Barometr Innowacyjności. Program Operacyjny Polska Wschodnia, Raport końcowy”, badanie zrealizowane na zlecenie PARP przez MCM Institute Poland Sp. z o.o., Realizacja Sp. z o.o., Exacto Sp. z o.o. i IDEA Instytut Sp. z o.o., Warszawa 2022 r.

Rysunek 38 Wzrost zatrudnienia we wspieranych przedsiębiorstwach [EPC] – działanie 1.4



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SL2014. Stan: 31.12.2022 r.

Jak wskazują wyniki Barometru Innowacyjności, działanie 1.4 wyróżnia się na tle innych działań osi I zwiększeniem zatrudnienia w sposób trwały – średnio z 0,8 etatu w roku zakończenia projektu do ok. 1 etatu po zakończeniu wsparcia¹³². Mimo pozytywnych efektów z zakresie zakładanych i zrealizowanych utrzymanych miejsc pracy, tylko 41% beneficjentów działania 1.4 zauważa pozytywny wpływ dofinansowania na liczbę miejsc pracy w firmie.

Rysunek 39 Liczba utrzymanych miejsc pracy [EPC] – działanie 1.4



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SL2014. Stan: 31.12.2022 r.

To czy ww. efekty uda się utrzymać w dłuższej perspektywie jest zależne od kilku czynników, które pojawiały się w rozmowach z Beneficjentami. Mimo że nie identyfikowali oni zasadniczych problemów z utrzymaniem trwałości efektów projektów (do czego są bądź co bądź zobowiązani), to wskazywali na czynniki, których wystąpienie mogłoby ograniczyć ich

¹³² „Barometr Innowacyjności. Program Operacyjny Polska Wschodnia, Raport końcowy”, badanie zrealizowane na zlecenie PARP przez MCM Institute Poland Sp. z o.o., Realizacja Sp. z o.o., Exacto Sp. z o.o. i IDEA Instytut Sp. z o.o., Warszawa 2022 r.

zdolność do prowadzenia działalności gospodarczej, a tym samym stanowiły zagrożenie dla trwałości efektów. Jednym z takich czynników, który w trakcie realizacji projektów wpływał np. na możliwość działalności eksportowej była pandemia COVID. Następnie pojawiło się zagrożenie dla działalności firm związane z wybuchem wojny w Ukrainie, czy obserwowane w poprzednich latach niekorzystne zjawiska makroekonomiczne, w tym bardzo wysoka inflacja. O tym, jak mocno oddziałuje sytuacja gospodarcza świadczy m.in. historia jednej z firm badanej w ramach studium przypadku, która pomimo bardzo dobrego, przełomowego pomysłu na projekt, nie zdecydowała się go zrealizować, w związku z niepewnością wynikającą z pandemii. Inni Beneficjenci wskazywali natomiast na inflację i ogólne spowolnienie gospodarcze jako czynniki, które negatywnie wpłynęły na wyniki firm.

Firma średnia, z branży zajmującej się produkcją wyrobów z tworzyw sztucznych dla budownictwa

Firma skorzystała ze wsparcia w działaniu 1.4, aby stworzyć nowy, innowacyjny w skali Europy produkt. Pomimo wykonania audytu i opracowania strategii firma, czując niepewność na rynku, związaną z pandemią obawiała się dalszego rozwoju swojego produktu.

Rynek był niestabilny, a potencjalna kontynuacja pociągałaby tak daleko idące inwestycje po stronie firmy, że zaczęto się obawiać, czy nie odbije się to niekorzystnie na jej kondycji finansowej. Realizacja projektu wymagałaby od Beneficjenta dużych inwestycji i zmian, m.in. stworzenia właściwej infrastruktury, całych ciągów technologicznych, zakupu nowych maszyn itp.

Pomimo świadomości, że wzornictwo dla takiej firmy produkcyjnej to dobry sposób na budowanie strategii rozwoju, projekt zawieszono i nie przystąpiono do II etapu działania.

Po unormowaniu sytuacji związanej z pandemią pojawiły się inne czynniki blokujące rozwój, tj. ogólne spowolnienie gospodarcze, a następnie wojna w Ukrainie, która znowu przełożyła w czasie dalsze plany rozwoju, zwiększając w firmie niepewność.

W opinii Beneficjenta kontynuacja projektu będzie możliwa tylko przy zdecydowanej poprawie koniunktury.

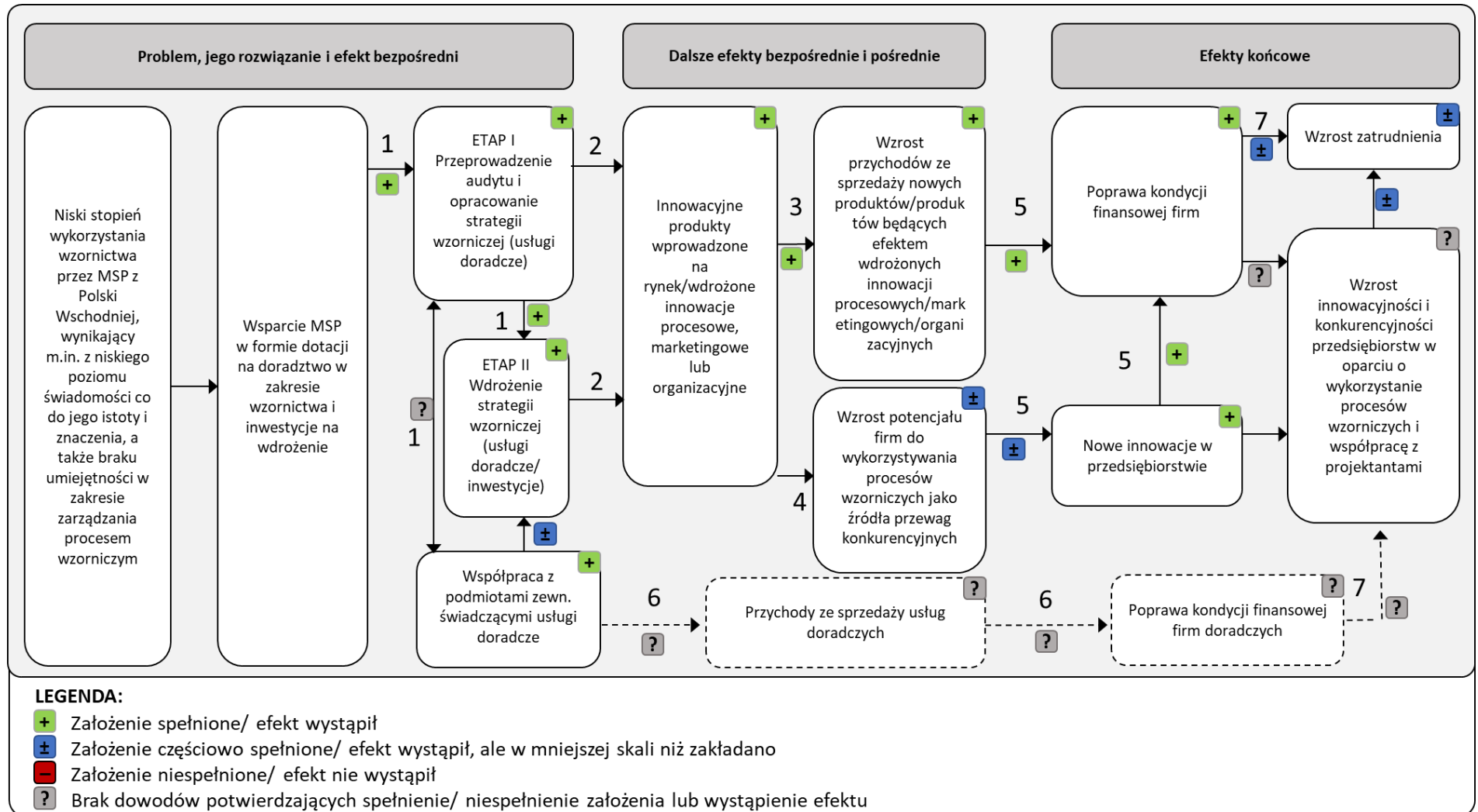
Dokładny rozkład częstości występowania powodów, dla których firmy zrezygnowały z realizacji II etapu, nie jest znana, ale być może właśnie z powodu niekorzystnej sytuacji gospodarczej niektórym przedsiębiorcom nie udało się zrealizować ciekawych pomysłów biznesowych. Dlatego warto rozważyć realizację w perspektywie 2021-2027 osobnego konkursu w działaniu 1.4. FEPW, który umożliwiłby wdrożenie w życie pomysłów tych Beneficjentów z perspektywy 2014-2020, którzy z uwagi na sytuację gospodarczą zrezygnowali z realizacji swoich pomysłów, wynikających ze strategii wzorniczych wypracowanych w I etapie.

3.6.3. Podsumowanie wyników

- Badanie wykazało, że co do zasady, osiągnięto większość planowanych efektów pośrednich i bezpośrednich wsparcia.
- Dzięki udzielonym dotacjom beneficjenci, którzy realizowali projekty również w ramach II etapu wdrożyli nowe produkty i procesy w swoich firmach, co przełożyło się na mierzalne efekty materialne. Kluczową rolę w tym procesie odegrało opracowanie audytu i strategii wzorniczej oraz wsparcie wdrożeniowe.
- Wdrożenie innowacji produktowych i procesowych przyczyniło się do poprawy kondycji finansowej przedsiębiorstw oraz zwiększenia świadomości dotyczącej potencjału rozwojowego, jakie niesie ze sobą wykorzystanie wzornictwa w działalności. Po zakończeniu projektu, firmy, które zdobyły większą świadomość roli i znaczenia wzornictwa, były w stanie wykorzystać je szerzej w praktyce gospodarczej. Możliwość ta była jednak uzależniona od czynników takich jak branża, czy charakter oferowanych produktów.
- Dzięki wsparciu z 1.4 możliwe było wprowadzanie na rynek nowych lub ulepszonych rozwiązań, co z kolei przyczyniło się do wzrostu sprzedaży. Ogólnie, interwencja miała przełożenie na poprawę kondycji finansowej, zdolności do generowania innowacji oraz wzrostu konkurencyjności opartej na wykorzystaniu wzornictwa i współpracy z profesjonalnymi projektantami i doradcami. W rezultacie mogło dojść do powstania nowych miejsc pracy i rozwoju działalności eksportowej.
- Współpraca z firmami projektowymi i doradczymi na etapie opracowywania audytu wzorniczego i strategii, a następnie wdrażania, przynosiła wymierne korzyści i niekiedy była kontynuowana również po realizacji projektu. W wyniku zaangażowania firm do świadczenia usług wzorniczych w takiej skali, jak miało to miejsce w przypadku działania 1.4, wzrósł ich potencjał do współpracy z biznesem. Ponieważ badanie nie obejmowało analizy sytuacji firm doradczych, brakuje dowodów na to, że interwencja przyczyniła się do poprawy ich kondycji finansowej.
- Długoterminowym rezultatem zwiększonej motywacji MŚP do wykorzystania wzornictwa powinien być ogólny wzrost konkurencyjności i innowacyjności przedsiębiorstw z obszaru Polski Wschodniej. Jednym z jego przejawów jest wzrost przychodów beneficjentów objętych wsparciem z działania 1.4, przy czym ma on charakter krótkoterminowy. Z uwagi na realizację badania w stosunkowo krótkim czasie od zakończenia projektów brak jest jednoznacznych dowodów na utrzymanie się tego rezultatu w dłuższym terminie.
- Spodziewana trwałość projektów z obszaru wzornictwa przemysłowego nie powinna być zagrożona. Uzależniona jest ona jednak od ogólnej sytuacji gospodarczej, która z kolei warunkuje, czy wypracowane innowacje będą faktycznie wdrażane, a działania wzornicze kontynuowane po zakończeniu projektu. Rzutuje też ona na ew. dalszą współpracę Beneficjentów z firmami projektowymi i doradczymi.

- Efektem niematerialnym realizacji interwencji z działania 1.4 w przypadku projektów które nie wyszły poza I etap realizacji, może być natomiast wzrost świadomości w zakresie możliwości rozwojowych, jakie stwarza wykorzystanie wzornictwa w działalności i chęć poszukiwania okazji do jego praktycznego zastosowania w przyszłości. Możliwości te należy jednak realnie dostosować do specyfiki branży w której działa firma i nastawienia kierownictwa przedsiębiorstwa.

Rysunek 40 Schemat logiczny działania 1.4 POPW – po weryfikacji teorii zmiany



Źródło: opracowanie własne

3.7. Działanie 1.5: Dotacje na kapitał obrotowy

Działanie 1.5 - Dotacje na kapitał obrotowy to instrument bezzwrotnego wsparcia w formie dotacji, który był odpowiedzią na negatywne oddziaływanie pandemii COVID-19. Wsparcie skierowane było do średnich przedsiębiorstw znajdujących się w trudnej sytuacji lub odnotowujących spadek obrotów o co najmniej 30% w dowolnym miesiącu po 1 lutego 2020 r., w porównaniu do poprzedniego miesiąca lub analogicznego miesiąca ubiegłego roku. Instrument stanowił element Funduszonego Pakietu Antywirusowego¹³³, wdrażanego jako uzupełnienie szerszego wsparcia w ramach Tarczy antykryzysowej dla biznesu. Jego celem było zachowanie płynności finansowej firm, umożliwiającej im bieżące funkcjonowanie. W ocenie instrumentu należy pamiętać, że to instrument specyficzny, tworzony na bieżąco i realizowany w trybie nadzwyczajnym, ze względu na pilną potrzebę wywołaną negatywnymi skutkami COVID-19.

Skrótowo opisując zakładany mechanizm działania instrumentu¹³⁴, można wskazać, że wsparcie udzielone w ramach działania 1.5 POPW miało przełożyć się bezpośrednio na zwiększenie płynności finansowej we wspartych przedsiębiorstwach, a tym samym na zwiększenie zdolności do regulowania bieżących zobowiązań. Przedsiębiorca otrzymywał dotację przez maksymalnie 3 miesiące, w wysokości uzależnionej od liczby zatrudnionych i liczby miesięcy wsparcia (w praktyce maksymalnie do kwoty 429 827 zł). W ramach rozliczenia projektu sprawdzane było, czy po upływie okresu wskazanego we wniosku - 1,2 lub 3 miesiące - firma nadal funkcjonuje, tj. nie zaprzestała prowadzenia działalności, nie zostało wszczęte postępowanie likwidacyjne, upadłościowe albo restrukturyzacyjne.

Oczekiwano, że poprawa płynności finansowej przedsiębiorstwa uwolni zasoby finansowe na inne aspekty funkcjonowania firmy. Beneficjenci powinni mieć więc zdolność przynajmniej do utrzymania dotychczasowego poziomu zatrudnienia. W dalszej perspektywie wypłacalność beneficjentów względem wierzycieli powinna wpływać korzystnie na kondycję firm z najbliższego otoczenia biznesowego (dostawców produktów i usług). Finalnie można było oczekiwać, że po ustaniu pandemii wsparte przedsiębiorstwa powrócą na ścieżkę wzrostu, w skali nie mniejszej niż przed wystąpieniem COVID.

¹³³ Wsparcie antykryzysowe udzielone biznesowi w ramach programów współfinansowanych ze środków unijnych na poziomie regionalnym (firmy mikro i małe wspierane w ramach RPO) oraz krajowym (firmy średnie wspierane w ramach POIR i POPW).

¹³⁴ Szczegółowa teoria działania 1.5 POPW, przedstawiona została w załączniku nr 1, tj. w „Raplocie z analizy teorii interwencji”.

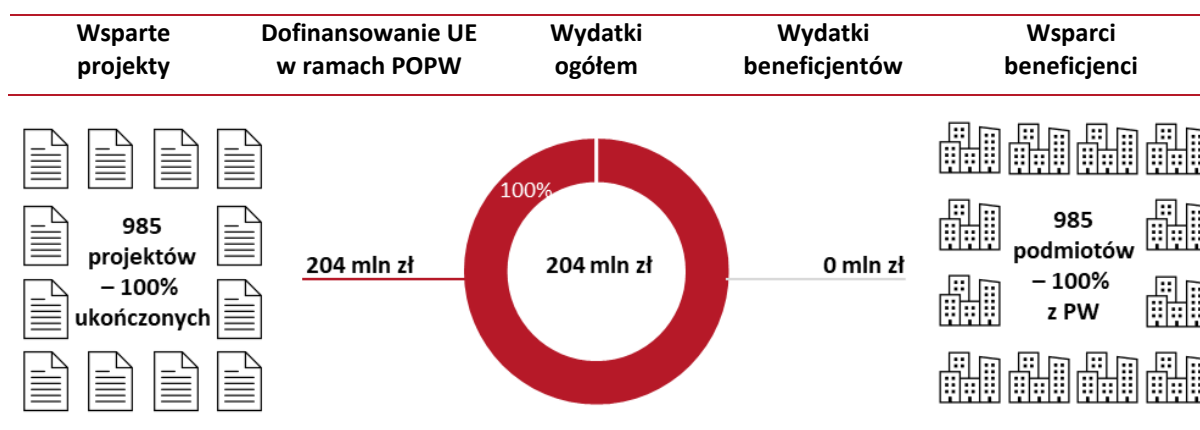
3.7.1. Dotychczasowa realizacja

W Działaniu 1.5 zorganizowano jeden nabór w terminie od 15 czerwca do 31 lipca 2020 r. W naborze złożono 1 419 wniosków, zaś przyjęto do realizacji 1018 wniosków. Ostatecznie wsparcie otrzymało 985 średnich firm, a więc zrealizowano w pełni poziom docelowy wskaźnika zakładany w ostatecznej wersji SZOOP.

Warto nadmienić, że pierwotnie szacowano docelową wartość wskaźnika na 1550 firm¹³⁵. Wiele firm uzyskało jednak wcześniej wsparcie na kapitał obrotowy w formie umarzalnych pożyczek. Zgodnie z zasadami kumulacji pomocy, firmy te nie mogły już ubiegać się o dofinansowanie z 1.5 POPW¹³⁶. Propozycja zmniejszenia wartości docelowej wskaźnika do 985 została przyjęta przez KE 14.02.2023 r. (w ramach zmiany POPW).

Finalnie na zrealizowane projekty przeznaczono wydatkowanie na poziomie ok. 204 mln zł. W momencie planowania instrumentu alokacja była znacznie wyższa i wynosiła ok. 515 mln zł (114 mln EUR). W II połowie 2020 r. zorientowano się, że planowana alokacja nie zostanie wykorzystana, dlatego skorygowano ją w nowszych wersjach dokumentów programowych do poziomu ok. 46 mln EUR, o czym więcej w dalszej części rozdziału. Szczegóły instrumentu podsumowuje poniższa infografika.

Infografika 8 Projekty i podmioty wsparte w ramach działania 1.5 POPW 2014-2020



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SL2014. Stan: 31.12.2022 r.

Największą grupę beneficjentów wsparcia stanowiły przedsiębiorstwa z województwa podkarpackiego, tj. 31% wszystkich beneficjentów, wykorzystując 31% udzielonego wsparcia. Województwa warmińsko-mazurskie oraz lubelskie mieszczą się w środku stawki. Najmniej projektów było realizowanych w województwach świętokrzyskim i podlaskim

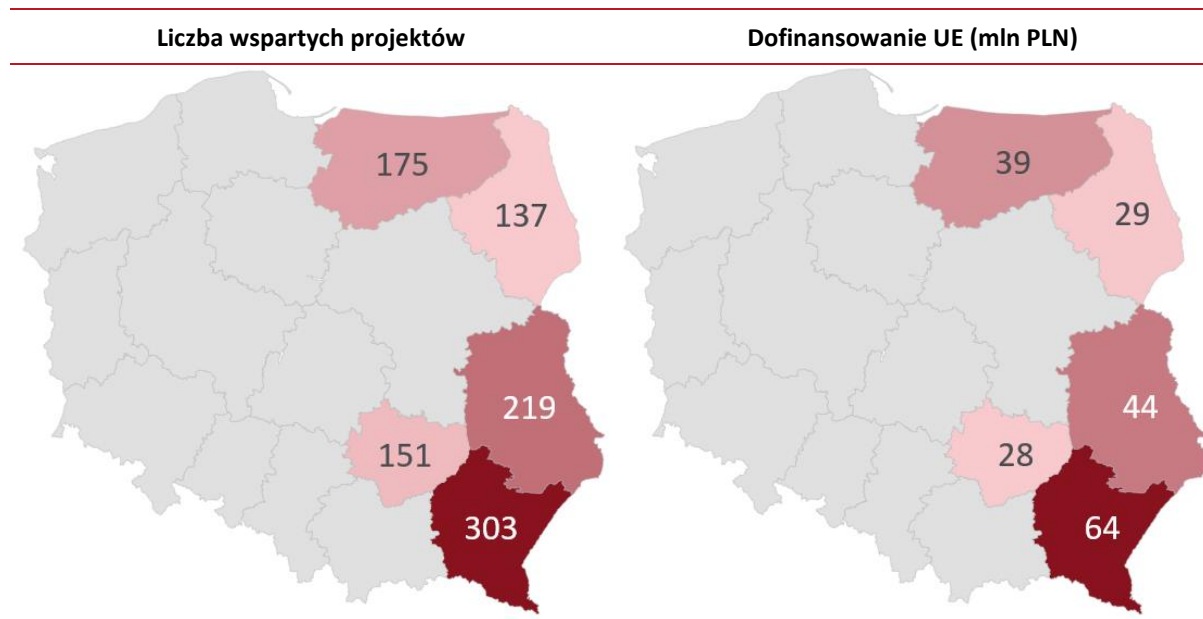
¹³⁵ Sprawozdanie z realizacji Programu Operacyjnego Polska Wschodnia 2014-2020 za rok 2022.

¹³⁶ EVALU Sp. z o.o. i ECORYS Polska Sp. z o.o. (2023). Ewaluacja ex-post postępu rzeczowego i rezultatów POPW.

(odpowiednio 151 oraz 137 projektów). Przedsiębiorstwa z tych dwóch regionów skorzystały z 14% alokacji każde.

Zasadniczo, terytorialny rozkład beneficjentów odpowiada rozkładowi w populacji średnich przedsiębiorstw w Polsce Wschodniej¹³⁷, co potwierdza trafność instrumentu w zakresie reprezentatywności regionalnej. Brak barier regionalnych w aplikowaniu o przedmiotową dotację jest zwłaszcza istotny w tego typu interwencyjnych działaniach, które, co do zasady, powinny umożliwić wsparcie wszystkim podmiotom objętym recesją wywołaną pandemią.

Rysunek 41 Realizacja projektów w ramach działania 1.5 POPW 2014-2020, wg województw

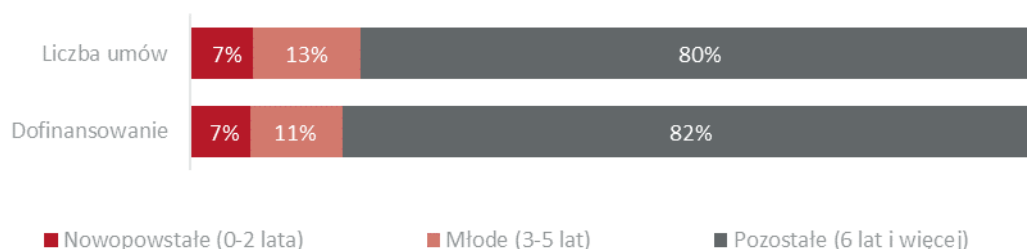


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SL2014. Stan: 31.12.2022 r.

Z przedmiotowego wsparcia korzystały w większości przedsiębiorstwa funkcjonujące na rynku 6 lat i dłużej, stanowiąc ok. 80% wszystkich wspartych firm i uzyskując porównywalnie duży udział pozyskanych środków. Firmy młode, działające w Polsce Wschodniej od 3 do 5 lat, stanowiły 13% grupy beneficjentów. Przypadki korzystania z przedmiotowej dotacji firm nowopowstałych były najrzadsze, firmy te zrealizowały zaledwie 7% wszystkich projektów w ramach działania 1.5 POPW. Wynika to z założeń instrumentu, tj. faktu, że przedmiotowe wsparcie było adresowane do firm średnich, które zwykle mają bardziej ugruntowaną pozycję rynkową i dłuższą historię funkcjonowania.

¹³⁷ Dane GUS za 2020 r. wskazują na następującą strukturę średnich przedsiębiorstw: podkarpackie – 29%, lubelskie – 22%, warmińsko- mazurskie – 19%, podlaskie -16%, świętokrzyskie – 14% (GUS (2021). Działalność przedsiębiorstw niefinansowych w 2020 r.).

Wykres 28 Struktura liczby umów oraz wartości dofinansowania wg wieku firmy – działanie 1.5 POPW



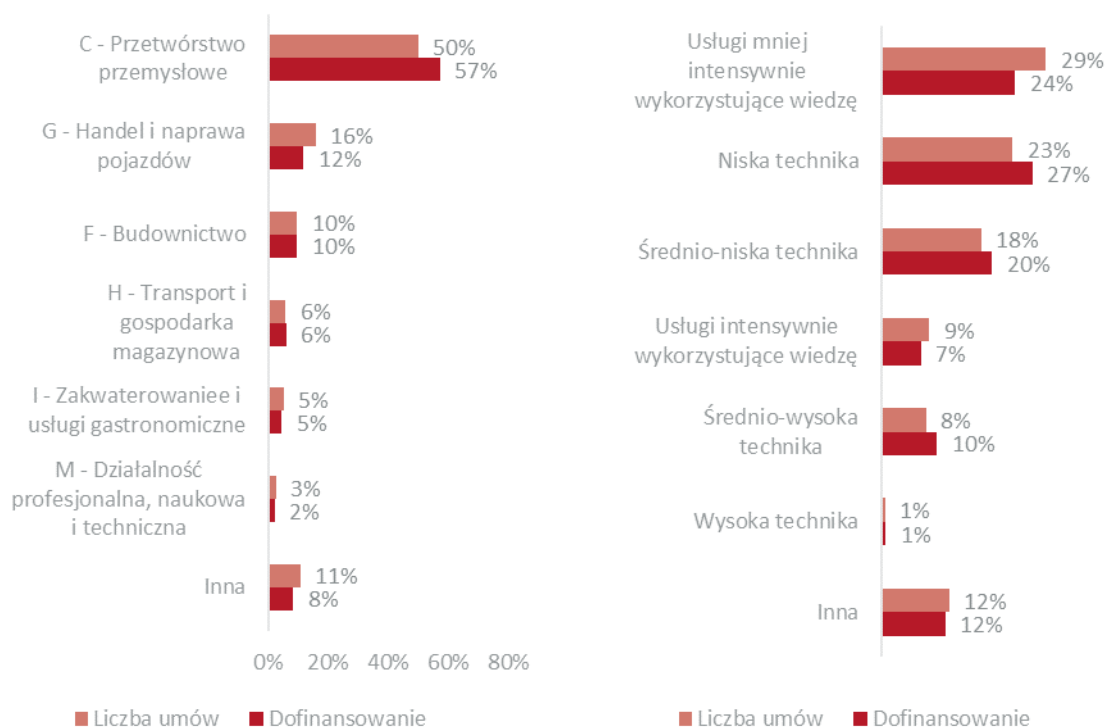
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SL2014 i LSI PARP. Stan: 31.12.2022 r.

Poniższy wykres pokazuje rozkład liczby wspartych przedsiębiorstw i dofinansowania względem sektora działalności. Połowę projektów z działania 1.5 realizowały firmy z sekcji C PKD –Przetwórstwo przemysłowe, inkasując 57% przyznanego dofinansowania. Na kolejnych pozycjach znalazły się projekty realizowane przez firmy z sekcji G – Handel i naprawa pojazdów (16% projektów) oraz sekcji F – Budownictwo (10%). Pozostałe branże były reprezentowane w stopniu niewielkim. Zasadniczo struktura grupy beneficjentów względem branży koresponduje ze strukturą w populacji średnich przedsiębiorstw w Polsce Wschodniej¹³⁸. Wyjątkiem zasługującym na dodatkową uwagę jest istotna nadreprezentacja firm z sekcji I – Zakwaterowanie i usługi gastronomiczne. W grupie beneficjentów znalazło się 5% takich firm, podczas gdy w populacji stanowią one ok. 2%. Jest to prawdopodobnie związane z faktem, że branże turystyczna i gastronomiczna znalazły się wśród sektorów najbardziej dotkniętych negatywnymi skutkami pandemii koronawirusa. Jak wskazują dane, w okresie pół roku od wybuchu pandemii, podmioty świadczące usługi zakwaterowania i gastronomii były jedną z grup odnotowujących największy spadek nastrojów związanych ze skalą zagrożeń pandemii dla stabilności funkcjonowania oraz spadek popytu na świadczone usługi miesiąc do miesiąca¹³⁹. Zgodnie z klasyfikacją NACE Rev.2 z dotacji korzystały przede wszystkim firmy mniej intensywnie wykorzystujące wiedzę (prawie 30% beneficjentów) oraz o niskim i nisko-średnim zaawansowaniu technologii (kolejne 41% grupy beneficjentów).

¹³⁸ MCM Institute Poland Sp. z o.o., Realizacja Sp. z o.o., Exacto Sp. z o.o. i IDEA Instytut Sp. z o.o. (2022). Barometr Innowacyjności. Program Operacyjny Polska Wschodnia. Raport końcowy.

¹³⁹ GUS. (2020). Wpływ pandemii COVID-19 na koniunkturę gospodarczą – oceny i oczekiwania (dane szczegółowe). Aneks do publikacji „Koniunktura w przetwórstwie przemysłowym, budownictwie, handlu i usługach 2000-2020 (październik 2020)”.

Wykres 29 Struktura liczby umów oraz wartości dofinansowania wg sekcji PKD (lewy panel) oraz zaawansowania technologii i stopnia wykorzystania wiedzy, zgodnie z NACE Rev.2 (prawy panel) – działanie 1.5 POPW



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SL2014. Stan: 31.12.2022 r.

3.7.2. Skuteczność instrumentu w osiągnięciu zakładanych efektów

W poniższym podrozdziale przedstawiamy szczegółowe wyniki weryfikacji teorii działania 1.5 POPW. Obejmuje on zarówno analizę efektów krótko, jak i długookresowych (w zakresie w jakim było to możliwe, na obecnym etapie badania). Opisane zostały czynniki programowe i poza-programowe wpływające na skuteczność wsparcia. Wskazujemy także, w jakim zakresie efekty przedmiotowej dotacji można przypisać wyłącznie wdrażanej interwencji, a na ile innym, równoległym instrumentom.

Efekty krótkoterminowe

Jak wskazują istniejące badania¹⁴⁰, celem średnich przedsiębiorstw po wybuchu pandemii COVID-19 było przede wszystkim utrzymanie bieżącej płynności finansowej, jako element rekompensowania strat wynikających ze zmniejszenia przychodów ze sprzedaży.

W konsekwencji średnie przedsiębiorstwa decydowały się na czasowe ograniczenia wydatków rozwojowych i inwestycyjnych, a także takich, które nie wydawały się konieczne do realizowania podstawowej działalności firmy (np. usługi doradcze, marketing).

Przedsiębiorstwa korzystające z przedmiotowej dotacji deklarowały w 81% redukcję

¹⁴⁰ MCM Institute Poland Sp. z o.o., Realizacja Sp. z o.o., Exacto Sp. z o.o. i IDEA Instytut Sp. z o.o. (2022). Barometr Innowacyjności. Program Operacyjny Polska Wschodnia. Raport końcowy.

wydatków niezwiązanych z podstawową działalnością, a 72% wskazywało na powstrzymanie się od inwestycji. Pośrednio wskazuje to na właściwe zaadresowanie potrzeb średnich przedsiębiorstw poprzez zorientowanie działania 1.5 POPW na wsparcie płynności finansowej za pomocą dotowania kapitału obrotowego. Samo kryterium kwalifikowalności, tj. znalezienie się w trudnej sytuacji ekonomicznej, lub odnotowany spadek obrotów o co najmniej 30% dla dowolnego miesiąca po 1 lutego 2020, w porównaniu do miesiąca poprzedniego, lub odpowiedniego miesiąca roku poprzedniego, zostało w badaniach ocenione przez 91% beneficjentów jako trafne.

Na etapie projektowania wsparcia założono maksymalne uproszczenie procesu aplikowania i rozliczania pozyskanych środków, w związku z nagłą potrzebą przedsiębiorstw wywołaną recesją spowodowaną pandemią COVID-19. Zgodnie z informacjami pozyskanymi od departamentu wdrożeniowego POPW prace nad przygotowaniem instrumentu rozpoczęły się na początku maja 2020 r., a w połowie czerwca został ogłoszony konkurs. Cały nabór trwał więc około półtora miesiąca, do końca lipca 2020 r. Proces przekazywania środków dotacji do beneficjentów przebiegał bardzo sprawnie i szybko. Wg informacji z instytucji wdrażającej POPW, zaraz po podpisaniu umowy z beneficjentem składano zlecenie do Banku Gospodarstwa Krajowego, który w każdym tygodniu przelewał środki przedsiębiorcom. W ciągu maksymalnie dwóch tygodni od podpisania umowy środki na kapitał obrotowy były w dyspozycji beneficjenta. Takie wdrożenie instrumentu w pełni wpisywało się w logikę działania, w sposób szybki zwiększając płynność finansową podmiotu (efekt bezpośredni). Na ten aspekt niezwykle sprawnej wypłaty środków zwracali uwagę sami beneficjenci objęci badaniami jakościowymi w ramach studium przypadku, oceniając, że pod kątem szybkości pozyskania środków i rozliczenia był to jeden z lepszych programów wsparcia publicznego, z jakiego korzystali.

W przypadku wskaźników produktu zakładanych w najbardziej aktualnej wersji SZOOP, w pełni osiągnięto zaplanowane wartości. W logice interwencji przyjęto, iż celem kwantyfikowalnym będzie liczba MŚP objętych wsparciem bezzwrotnym (dotacje), finansującym kapitał obrotowy w związku z COVID-19 oraz wartość bezzwrotnego wsparcia (dotacje) dla MŚP, finansującego kapitał obrotowy w związku z COVID-19:

- Liczba przedsiębiorstw otrzymujących dotacje w związku z pandemią COVID-19 (CV26): wartość docelowa 985;
- Wartość bezzwrotnego wsparcia (dotacje) dla MŚP finansującego kapitał obrotowy w związku z COVID-19 (całkowite koszty publiczne) (CV20): wartość docelowa 203 224 848 PLN;
- Liczba MŚP objętych wsparciem bezzwrotnym (dotacje) finansującym kapitał obrotowy w związku z COVID-19 (CV22): wartość docelowa 985.

Przy czym należy tutaj poczynić ważną uwagę odnoszącą się do znaczącej zmiany pierwotnych założeń instrumentu. Początkowo zakładano dużo wyższą alokację środków na działanie 1.5 POPW, na wysokość 114 mln EUR, tj. ok. 515 mln zł. Ostatecznie po przeprowadzeniu naboru i zakontraktowaniu środków skorygowano alokację do ok. 204 mln

zł. Planując instrument zakładano także wyższą docelową liczbę beneficjentów (1550 przedsiębiorstw¹⁴¹). Należy więc podkreślić, że ważnym czynnikiem wpływającym na skuteczność osiągania celów było niższe, niż zaplanowano, zainteresowanie średnich przedsiębiorstw przedmiotowym wsparciem, co ostatecznie sprawiło, że planowana pierwotnie alokacja nie została wykorzystana. Złożyło się na to kilka czynników. Jak wskazują badania¹⁴² wiele firm uzyskało wcześniej wsparcie na kapitał obrotowy w formie umarzalnych pożyczek. Zgodnie z zasadami kumulacji pomocy, firmy te nie mogły już ubiegać się o dofinansowanie z działania 1.5 POPW. Jak się okazało, wsparcie z komplementarnego instrumentu w ramach Polskiego Funduszu Rozwojowego (PFR) było wysoce konkurencyjne wobec działania 1.5 POPW. W ramach POPW możliwy maksymalny pułap dofinansowania (wynikający z wielkości przedsiębiorstwa i ustalonych stawek jednostkowych) wynosił ok. 400 000 zł, podczas gdy w ramach PFR górny pułap wsparcia sięgał 800 000 zł, przy znacznie łatwiejszych kryteriach dostępu. W opinii badanego przedstawiciela departamentu wdrożeniowego POPW kwota możliwa do uzyskania w POPW mogła nie być wystarczająco atrakcyjna dla średniego przedsiębiorcy. Przy czym warto zaznaczyć, że przeciętna pozyskiwana kwota była dużo niższa (ok. 200 tys. zł).

Logicznie rzecz biorąc przy obrotach, jakie ma średnia firma to 400 tys. to jest w ogóle pomijalna kwota. (...) natomiast firmy które miały mniejszą ilość pracowników i jakby mniejsze obroty niż przeciętna średnia firma (...) takie firmy rzeczywiście to były firmy dla których 400 tys. zł to było coś. Natomiast ja myślę, że ci, dla których te 400 tysięcy było pomijalne to oni po prostu nie przyszli.

(Przedstawiciel instytucji wdrażającej POPW)

Innym ważnym czynnikiem wpływającym na ograniczone zainteresowanie potencjalnych beneficjentów¹⁴³, była relatywnie dobra sytuacja średnich przedsiębiorstw w porównaniu z resztą sektora MŚP. Kondycja finansowa tych firm nie pozwalałaby im wykazać niższego niż 30% spadku obrotów, co stanowiło kryterium kwalifikowalności. Badania z początku kwietnia 2020 r.¹⁴⁴, tj. tuż po wybuchu pandemii wskazują, że choć w całym sektorze MŚP niemal połowa firm doświadczyła spadku przychodów o ponad 50%, to średnie przedsiębiorstwa były relatywnie mniej dotknięte negatywnymi skutkami pandemii COVID-19. Wśród średnich przedsiębiorstw mniej więcej co piąta spodziewała się gwałtownego spadku przychodów ze sprzedaży, w porównaniu do ok. 43% firm mikro. I choć w całym sektorze MŚP spadek popytu na produkty i usługi był wskazywany jako najczęstsze źródło

¹⁴¹ Zgodnie z POPW, wersja obowiązująca od 08.09.2020 do 27.06.2022.

¹⁴² EVALU Sp. z o.o. i ECORYS Polska Sp. z o.o. (2023). Ewaluacja ex-post postępu rzeczowego i rezultatów POPW.

¹⁴³ EVALU Sp. z o.o. i ECORYS Polska Sp. z o.o. (2023). Ewaluacja ex-post postępu rzeczowego i rezultatów POPW.

¹⁴⁴ PWC (2020). Polski mikro, mały i średni biznes w obliczu pandemii COVID-19. Przychody, płynność i reakcja na wstrząs.

kłopotów finansowych firmy, to w grupie średnich przedsiębiorców wynik ten był o ok. 9 p.p. niższy, niż w pozostałych firmach sektora.

Z rozmów prowadzonych z przedstawicielami instytucji wdrażającej POPW wynika, że skierowanie instrumentu do średnich przedsiębiorstw było zgodne z przyjętą demarkacją. Z działania 1.5 POPW realizowano wsparcie średnich przedsiębiorstw w Polsce Wschodniej, z POIR wsparcie w pozostałych województwach, zaś mniejsze firmy wspierano poza krajowymi programami operacyjnymi, na poziomie regionalnym. Taka demarkacja pośrednio wynikała z wielkości populacji przedsiębiorstw i możliwości organizacyjnych instytucji wdrażających. PARP w związku z ograniczeniami kadrowymi i czasowymi zajęła się wdrożeniem instrumentu adresowanego do średnich firm, które liczbowo stanowią niespełna 1% całego sektora MŚP. Przy innej konstrukcji instrumentu niemożliwe byłoby wdrożenie go przy przyjętych założeniach, tj. szybkiej realizacji naboru i szybkiej dostępności środków u beneficjenta, w obliczu sytuacji nagłej wywołanej pandemią. W ten sposób zoptymalizowano proces wdrożenia.

Co do zasady [PARP] na 600 osób w swojej dyspozycji, oprócz tego instrumentu mieliśmy wówczas inne regularnie realizowane instrumenty. Gdybyśmy obsługiwali firmy mikro i małe, to (...) nie bylibyśmy w stanie tego obsłużyć. To bardzo intensywny okres pracy (...) Takiej skali nie realizowaliśmy nigdy w historii.

(Przedstawiciel instytucji wdrażającej POPW)

Podsumowując, w zakresie wskaźników, nie udało się zrealizować pierwotnie założonych poziomów docelowych, dlatego zostały one na późniejszym etapie skorygowane. Uwzględniono bowiem ograniczony potencjał absorpcji alokacji przez sektor średnich przedsiębiorstw, który spowodowany był czynnikami zewnętrznymi, niezależnymi od Programu.

Badania jakościowe z beneficjentami wsparcia pokazały, że osiągnięto założony efekt bezpośredni interwencji, tj. uzyskana dotacja stanowiła element zapewnienia płynności finansowej w okresie objęcia wsparciem. W badanych w studium przypadku przedsiębiorstwach następował wzrost wskaźników bieżącej płynności finansowej (liczony na podstawie danych sprawozdawanych do KRS), oddających ogólną zdolność regulowania krótkoterminowych zobowiązań firmy poprzez upłynnienie posiadanych aktywów obrotowych (zapasów, inwestycji krótkoterminowych czy należności krótkoterminowych), w 2020 r. w porównaniu do roku sprzed wybuchu pandemii. Rezultaty te potwierdzają wyniki badań ilościowych realizowanych w Barometrze Innowacyjności¹⁴⁵, gdzie 60% firm objętych wsparciem deklarowało poprawę płynności finansowej. Należy jednak podkreślić, że poprawy płynności finansowej u beneficjentów nie należy utożsamiać z przyczynowym efektem interwencji, o czym więcej w dalszych częściach rozdziału.

¹⁴⁵ MCM Institute Poland Sp. z o.o., Realizacja Sp. z o.o., Exacto Sp. z o.o. i IDEA Instytut Sp. z o.o. (2022). Barometr Innowacyjności. Program Operacyjny Polska Wschodnia. Raport końcowy.

Co do zasady, wsparte firmy korzystały z przyznaných środków zgodnie z przeznaczeniem, regulując bieżące należności, wedle ustalonych przez siebie priorytetów. Zgodnie z założeniami instrumentu, środki mogły być przykładowo przeznaczone na opłaty związane z prowadzeniem biura, zakładu (czynsz za wynajem, opłaty licznikowe, usługi sprzątnia, konserwacji, ochrony, monitoringu, telekomunikacyjne czy pocztowe, zakup materiałów eksploatacyjnych) i obsługi prawnej czy księgowej itp. Przy czym faktyczne przeznaczenie środków nie było weryfikowane w toku rozliczenia dotacji. Należy pamiętać, że skala udzielonego wsparcia (średnio na poziomie ok. 200 tys. zł) była relatywnie niewielka, stąd założono, że w praktyce przedsiębiorstwa będą przeznaczały środki na najpilniejsze zobowiązania. Z badań jakościowych wynika, że w pierwszej kolejności beneficjenci pokrywali koszty czynszu najmu oraz opłat licznikowych (prąd, woda, ogrzewanie). W drugiej kolejności koszty zatorowania. Można więc podsumować, że drugi efekt bezpośredni, jakim było spłacanie bieżących należności został osiągnięty, jednak z dwoma zastrzeżeniami. Po pierwsze, przedmiotowa dotacja była tylko jednym z instrumentów finansowych, z których korzystali przedsiębiorcy i, jak wskazano w dalszych częściach rozdziału, relatywnie niewielkim. Po drugie skala tej pomocy w działalności średniego przedsiębiorcy była niewystarczająca do pokrycia wszystkich bieżących zobowiązań. W opinii badanych beneficjentów wartość pomocy powinna być 2-3 krotnie wyższa, by pokryć wszystkie bieżące należności, a maksymalny czas objęcia wsparciem powinien zostać wydłużony do ok. 6 miesięcy. W opinii badanych czas 3 miesięcy nie był wystarczający, by negatywne skutki pandemii osłabły na tyle, by było to odczuwalne dla kondycji finansowej firmy.

Zwiększenie płynności finansowej udało się osiągnąć, ale był to środek pomocniczy, nie tyle kluczowy (...) [Dotacja] nie pozwoliła sfinansować wszystkich kosztów, tylko częściowo (...) powinno być wydłużone do przynajmniej 6 miesięcy.

(Średnia firma, z branży produkującej wyroby kosmetyczne i toaletowe)

Wyniki te są zbieżne z rezultatami Barometru Innowacyjności, które pokazują, że tylko dla 58% beneficjentów maksymalna kwota dotacji możliwa do uzyskania była wystarczająca. Podobnie, bo dla 59% firm objętych wsparciem wystarczający był maksymalny trzymiesięczny okres wsparcia.

Maksymalna wysokość dotacji była uzależniona od wielkości zatrudnienia w danej firmie. Kwota dofinansowania stanowiła iloczyn stawki jednostkowej dla określonego poziomu zatrudnienia (mierzonego liczbą etatów w oparciu o ekwiwalent pełnego czasu pracy- FTE) i liczby miesięcy, dla których firma wniosowała o wsparcie (maksymalnie 3 miesiące). Co do zasady, mechanizm powiązania wysokości dofinansowania z liczbą pracowników został oceniony przez beneficjentów jako zasadny, w obecnych badaniach jakościowych i Barometrze Innowacyjności (81% beneficjentów ocenia tę zasadę jako trafną). Kluczowy więc był okres objęcia instrumentem, którego wydłużenie pozwoliłoby zwiększyć poziom dofinansowania.

Oceniając skuteczność instrumentu należy wskazać na znaczące, branżowe zróżnicowanie efektów bezpośrednich¹⁴⁶. Na wyróżnienie zasługuje sekcja I - Działalność związana z zakwaterowaniem i usługami gastronomicznymi, która była jedną z branż najsilniej dotkniętych negatywnymi skutkami pandemii COVID-19, w tym ograniczeniami w funkcjonowaniu gospodarki. Restrykcje wprowadzono już 1 kwietnia 2020 r. Obiekty zakwaterowania, takie jak hotele i pensjonaty miały pozostać zamknięte dla gości. W maju nieco rozluźniono obostrzenia, zezwalając na świadczenie usług pod warunkiem zachowania szczególnych zasad bezpieczeństwa. Wciąż jednak obowiązywały limity obsługiwanych klientów (w tym ograniczenia liczby osób na mkw). W II połowie roku restrykcje ponownie zaostrzały się w związku z wprowadzeniem stref bezpieczeństwa, a następnie ustanowieniem całego kraju strefą czerwoną i wprowadzeniem tzw. „narodowej kwarantanny”. Zgodnie z danymi GUS¹⁴⁷, w drugim półroczu 2020 r., choć większość sektorów odnotowała poprawę ogólnego klimatu koniunktury (mimo, że pozostawał on wciąż na niższym poziomie w porównaniu do okresu sprzed pandemii), to sekcja I stanowiła wyjątek. Wskaźnik ogólnego klimatu koniunktury pogorszył się na koniec roku do -50 w porównaniu do poziomu -29 w połowie roku¹⁴⁸. Wyniki Barometru Innowacyjności pokazały, że mniej beneficjentów z sekcji I niż przeciętnie odnotowało poprawę płynności finansowej (51% firm z sekcji I w porównaniu do przeciętnej ogółem na poziomie 60%). W przypadku firm świadczących usługi hotelarskie i gastronomiczne, przedmiotowe wsparcie mogło mieć istotnie większe znaczenie niż w pozostałych sektorach, a bez wsparcia ich sytuacja byłaby trudniejsza. Na zróżnicowanie branżowe efektów wskazują też zrealizowane w ramach studium przypadku wywiady. Dla średniego przedsiębiorstwa zajmującego się prowadzeniem hotelu i organizacją imprez okolicznościowych przedmiotowe wsparcie odegrało znaczącą rolę w zakresie zachowania płynności bieżącej.

(...) mogliśmy uregulować należności i dzięki temu nasza działalność nadal istnieje (...) to nam pozwoliło ten rok przetrwać (...) Gdybym ja nie wyszukiwał wtedy tych wszystkich możliwości dofinansowania, to szef by to na pewno zamknął (...) Koszty utrzymania budynków oraz zatrudnionego personelu byłyby tak ogromne, że by nas przerosły (...) byłoby już po firmie (...). Myślę, że to by na pewno nastąpiło, bo już były takie rozmowy z szefostwem.

(Średnia firma, z branży hotelarskiej)

Co prawda w branży hotelarsko-gastronomicznej odnotowano także największe niezaspokojone potrzeby finansowe firm pod kątem wysokości wsparcia. Tylko co piąty

¹⁴⁶ MCM Institute Poland Sp. z o.o., Realizacja Sp. z o.o., Exacto Sp. z o.o. i IDEA Instytut Sp. z o.o. (2022). Barometr Innowacyjności. Program Operacyjny Polska Wschodnia. Raport końcowy.

¹⁴⁷ GUS (2021). Wpływ pandemii COVID-19 na koniunkturę gospodarczą - oceny i oczekiwania (dane szczegółowe oraz szeregi czasowe).

¹⁴⁸ Wskaźnik przyjmuje wartości od -100 do +100, zwyczajowo wartości dodatnie wskazują na dobry klimat koniunktury, a ujemne odwrotnie.

beneficjent uważał, że wielkość oferowanego wsparcia była adekwatna do potrzeb (dla porównania wśród beneficjentów 1.5 POPW ogółem 58% firm przyznało, że maksymalne wsparcie było wystarczające)¹⁴⁹. Niemniej, skala problemów w branży hotelarskiej i gastronomicznej była na tyle duża, że każde wsparcie było oceniane jako znaczące, tak też było w przypadku beneficjenta badanego w ramach studium przypadku.

Jeśli chodzi o przeżywalność przedsiębiorstw, to w okresie objęcia wsparciem była to integralna część logiki wdrożenia instrumentu. Jednym z warunków rozliczenia projektu było bowiem to, czy po upływie okresu wskazanego we wniosku - 1,2 lub 3 miesiące - firma nadal funkcjonuje, tj. nie zaprzestała prowadzenia działalności, nie zostało wszczęte postępowanie likwidacyjne, upadłościowe albo restrukturyzacyjne. Jak wskazują dane z rejestru REGON, niespełna 1% beneficjentów zawiesił działalność gospodarczą i były to działania podejmowane w 2022 i 2023 r. Około 3% podmiotów zakończyło działalność gospodarczą, z czego co piąty w 2021 r., a pozostałe w latach późniejszych. Wskazuje to na skuteczność instrumentu w zakresie przeżywalności beneficjentów w okresie intensywnego oddziaływania pandemii COVID-19.

Podsumowując, wszystkie trzy efekty bezpośrednie wsparcia zostały osiągnięte. Firmy, dzięki pozyskanym środkom, zwiększyły płynność finansową i regulowały bieżące należności wobec partnerów. Beneficjenci utrzymywali działalność w okresie trwania projektu. Na uwagę zwraca jednak skala uzyskanych efektów. Z uwagi na ograniczony zakres wsparcia z przedmiotowej dotacji (średnio ok. 200 tys. zł), środki starczyły na pokrycie jedynie części bieżących zobowiązań. Okres wsparcia powinien być wg beneficjentów wydłużony do minimum ok. 6 miesięcy, by można mówić o osłabieniu negatywnych skutków pandemii. Zapotrzebowanie na wsparcie dotacyjne było zróżnicowane branżowo, większe znaczenie miało dla firm z sektorów najmocniej dotkniętych pandemią COVID-19, w tym z Sekcji I (zakwaterowanie i gastronomia). Pomimo ogromnych potrzeb sektora, nawet relatywnie niewielkie wsparcie miało istotny wkład w przetrwanie firm. Na koniec warto pamiętać, że jednym z czynników wpływających na skuteczność wsparcia była jego konstrukcja, tj. zaadresowanie instrumentu do sektora średnich przedsiębiorstw. Mniejsze niż zakładano zainteresowanie sektora przedmiotowym instrumentem mogło wynikać ze stosunkowo dobrej kondycji finansowej średnich firm na tle całego sektora MŚP.

Efekty średnio i długoterminowe

Zgodnie z logiką interwencji, można było oczekiwać, że poprawa płynności przedsiębiorstwa uwolni zasoby finansowe na inne aspekty funkcjonowania firmy. Beneficjenci powinni mieć więc zdolność przynajmniej do utrzymania dotychczasowego poziomu zatrudnienia. Zakłada się bowiem, że dzięki zachowaniu płynności przedsiębiorca nie zmniejszy liczby zatrudnionych pracowników.

¹⁴⁹ MCM Institute Poland Sp. z o.o., Realizacja Sp. z o.o., Exacto Sp. z o.o. i IDEA Instytut Sp. z o.o. (2022). Barometr Innowacyjności. Program Operacyjny Polska Wschodnia. Raport końcowy.

Beneficjenci działania 1.5, badani przy wykorzystaniu technik jakościowych w ramach studium przypadku wskazywali, że nie rozważali redukcji zatrudnienia po wybuchu pandemii. Wg nich byłaby to ostatnia kategoria kosztów, które ograniczałyby przedsiębiorstwo. Co do zasady beneficjenci albo utrzymywali poziom zatrudnienia sprzed pandemii, albo nawet zwiększali zatrudnienie. Dla beneficjenta z branży hotelarskiej, znajdującego się w szczególnie ciężkiej sytuacji finansowej po wybuchu pandemii, zwalnianie pracowników byłoby równoznaczne z zakończeniem działalności firmy.

Pomimo trudnej sytuacji zatrudnienie było priorytetem (...) nie zrezygnowaliśmy ze współpracy z ani jedną osobą wskutek pandemii.

(Firma średnia, z branży hotelarskiej)

Beneficjenci zasadniczo nie przypisują efektu utrzymania zatrudnienia przedmiotowej interwencji, wskazując, że niezależnie od niej utrzymanie liczby pracowników było priorytetem. Badane firmy nie odnotowały także specjalnych zmian w strukturze zatrudnienia firmy, a także w polityce firmy względem pracowników (np. typy umów i rozliczeń, czas pracy itp.).

Zasadniczo pozyskane wyniki są zbieżne z rezultatami innych badań. Badania Barometru Innowacyjności wskazują, że ograniczenie zatrudnienia bądź zmniejszenie wynagrodzeń były jednymi z najrzadziej wskazywanych reakcji beneficjentów działania 1.5 POPW na pandemię COVID-19. Poziom zatrudnienia w okresie wsparcia w przypadku większości firm (73%) nie zmienił się, choć około połowa beneficjentów obawiała się, że bez wsparcia byłaby zmuszona zredukować liczbę pracowników. Jeśli popatrzymy na cały sektor MŚP, to średnie firmy w najmniejszym stopniu obawiały się redukcji etatów po wybuchu pandemii. Ponad połowa¹⁵⁰ deklarowała, że nie musiałaby rozważać ograniczania zatrudnienia przez co najmniej 3 miesiące, w tym 1/3 przez co najmniej pół roku. Dane GUS wskazują¹⁵¹, że rozwój pandemii przyczynił się do powiększenia się grupy osób przebywających na kwarantannie, korzystających z urlopu zdrowotnego czy opiekuńczego. Te różne formy nieobecności w pracy umożliwiały zmniejszenie presji związanej z koniecznością zwalniania osób w przedsiębiorstwach, szczególnie w sekcji zakwaterowanie i gastronomia oraz w handlu detalicznym w branży tekstylia, odzież i obuwie, gł. w kwietniu i maju 2020 r. W efekcie wymienionych czynników, firmy po prostu nie musiały zwalniać pracowników. Od marca i kwietnia 2021 r. w coraz większej liczbie przedsiębiorstw pojawiały się deklaracje zwiększenia zatrudnienia, nawet w sekcji zakwaterowanie i gastronomia, gdzie w okresie od maja do sierpnia 2021 r. średni deklarowany wzrost zatrudnienia wynosił 4,7%. Średnie przedsiębiorstwa relatywnie rzadziej decydowały się na ograniczenia zatrudnienia niż cały

¹⁵⁰ PWC (2020). Polski mikro, mały i średni biznes w obliczu pandemii COVID-19. Przychody, płynność i reakcja na wstrząs.

¹⁵¹ J. Janecki (2022). Ocena konsekwencji kryzysu pandemicznego COVID-19 w sektorze polskich przedsiębiorstw.

sektor MŚP (mniej o 2,2 p.p. w porównaniu do średniej wynoszącej 33%). Symulacje modelem VESPA3¹⁵² wskazały, że dzięki instrumentom antycovidowym POPW wsparto bezpośrednio około 12 tys. miejsc pracy, przy czym przede wszystkim w III kwartale 2020. Jednocześnie (szacunek modelowy) pośrednio wsparto również około 10 tys. miejsc pracy, poprzez powiązania handlowe z beneficjentami (poprzez poprawę sytuacji finansowej beneficjentów). Symulacje VESPA3 sugerują, że wskutek wdrożenia instrumentów pomocowych PARP odpowiadających na pandemię (POPW i POIR łącznie) zapobieżono całkowitej likwidacji około 7100 miejsc pracy. W POPW było ok. tysiąca miejsc pracy bezpośrednio i tysiąca pośrednio uchronionych przed likwidacją. Był to więc stosunkowo niewielki fragment całej interwencji jaką przeprowadziła Grupa Polskiego Funduszu Rozwoju (ochrona ok. 500 tys. miejsc pracy). Wpływ instrumentu na bezrobocie był znikomy. Jeśli chodzi o pozytywne oddziaływanie interwencji na zatrudnienie to podstawowym źródłem takiego efektu są interwencje z II i III, a nie I osi priorytetowej¹⁵³.

Kolejnym, pośrednim efektem interwencji mogła być poprawa kondycji finansowej otoczenia beneficjentów. Szczególnie dotyczy to przedsiębiorstw oferujących beneficjentom wszelkiego rodzaju towary i usługi. Można oczekiwać, że zapewniając beneficjentowi płynność finansową, ogranicza się ryzyko opóźnienia lub braku płatności za produkty pozyskiwane od dostawców. Dzięki temu partnerzy beneficjentów mogą regulować własne zobowiązania i utrzymać własne działalności gospodarcze. Zgodnie z wynikami Barometru Innowacyjności niespełna 1/3 beneficjentów działania 1.5 POPW przyznała, że w związku z pandemią ograniczyła realizację zobowiązań wobec partnerów. Pozyskane w badaniach jakościowych dane wskazują na bardzo ograniczony zakres takiego oddziaływania instrumentu. Beneficjenci co do zasady nie mieli wiedzy o kondycji finansowej przedsiębiorstw będących dla nich dostawcami towarów i usług. To co mogli powiedzieć, to fakt, że firmy z najbliższego otoczenia przetrwały pandemię, jednak trudno ocenić, w jakim stopniu przyczyniła się do tego terminowa spłata należności bieżących przez beneficjentów. Trzeba bowiem pamiętać o bardzo ograniczonej wartości pomocy finansowej z przedmiotowego instrumentu. Wyjątkiem od tej reguły mogą być przedsiębiorstwa z branży hotelarsko-gastronomicznej. Firma badana w ramach studium przypadku wskazała, że bycie wypłacalnym wobec dostawców w dużym zakresie przyczyniło się do utrzymania ich płynności finansowej. Beneficjent miał tutaj na myśli przede wszystkim współpracę z hurtowniami spożywczymi, dostarczającymi produkty spożywcze do hotelu i restauracji. W momentach zamknięcia gastronomii zamówienia okolicznych hurtowni drastycznie

¹⁵² WiseEuropa i Ecorys Polska Spółka z.o.o. (2022). Analiza efektów wybranych działań POIR i POPW na poziomie sektorowym i makroekonomicznym za pomocą modelu makroekonomicznego. Raport końcowy.

¹⁵³ EVALU Sp. z o.o. i ECORYS Polska Sp. z o.o. (2023). Ewaluacja ex-post postępu rzeczowego i rezultatów POPW.

spadły. Gdyby nie było zamówień od beneficjenta i innych podobnych firm, które nie zostały zlikwidowane, to wg beneficjenta hurtownie te szybko by się ówczasie zamykały.

Ostatnim długofalowym efektem, już po zakończeniu okresu wsparcia, powinno być sprawne funkcjonowanie po ustaniu negatywnego oddziaływania pandemii COVID-19 i związanych z nią decyzji dot. polityk zdrowia publicznego. Można było oczekiwać¹⁵⁴, że po ustaniu pandemii wsparte przedsiębiorstwa powrócą na ścieżkę wzrostu, w skali nie mniejszej niż przed wystąpieniem COVID. W studium przypadku przebadano pod tym kątem trzy zróżnicowane co do profilu i wrażliwości na oddziaływanie pandemii średnie przedsiębiorstwa. Dwa z nich praktycznie nie odczuły większych perturbacji w wyniku pandemii. Firma zajmująca się wodnymi przewozami pasażerskimi z woj. warmińsko-mazurskiego w 2021 r. osiągnęła przychody porównywalne do roku sprzed pandemii COVID-19, tj. 2019 r., a poziom zatrudnienia utrzymał się na porównywalnym poziomie. Wskaźniki bieżącej płynności finansowej, jak i płynności przyspieszonej kontynuowały w 2021 r. tendencję wzrostową, zanotowaną w latach poprzednich. Drugie analizowane przedsiębiorstwo zajmujące się produkcją i dystrybucją kosmetyków i artykułów toaletowych ocenia pandemię jako czynnik stymulujący rozwój i zwiększenie zakresu działalności. Pandemia wygenerowała bardzo wysoki popyt na nowe kategorie produktów (środki do dezynfekcji), co przełożyło się na wysokie zyski i zwiększenie poziomu zatrudnienia. Po ustaniu skutków COVID-19, pozyskani w czasie pandemii nowi kontrahenci nadal zaopatrują się w firmie, tylko już w zakresie innych produktów. Jeśli chodzi o trzeci podmiot, z branży hotelarskiej, to jego kondycja finansowa poprawiała się systematycznie od połowy 2021 r., gdy ograniczenia w funkcjonowaniu obiektów turystycznych były stopniowo rozluźniane i wprowadzano bon turystyczny, stymulujący popyt. Obecnie można mówić o około 20% spadku przychodów na koniec 2022 roku w porównaniu do okresu sprzed pandemii (rok 2019). Wszystkie firmy powróciły do względnie znanego sobie otoczenia po ustaniu oddziaływania pandemii – większość kooperantów nadal funkcjonuje i współpracuje z beneficjentami.

Jak wskazują dane ze sprawozdań finansowych, podmioty, które uzyskały wsparcie z działania 1.5 POPW zasadniczo powróciły po osłabieniu pandemii do warunków sprzed jej wybuchu. Poniższe wykresy wskazują na porównywalny poziom zadłużenia, a także na wzrost przychodów i zysków w 2021 r. w porównaniu do 2019 r.

¹⁵⁴ Zgodnie z SZOOP, interwencja koncentruje się na potrzebie uzyskania efektów krótkoterminowych (poprawie płynności finansowej przedsiębiorstw). Efekty o charakterze długoterminowym, choć nie zostały wskazane wprost w Programie, wynikają z charakteru uruchomionej interwencji.

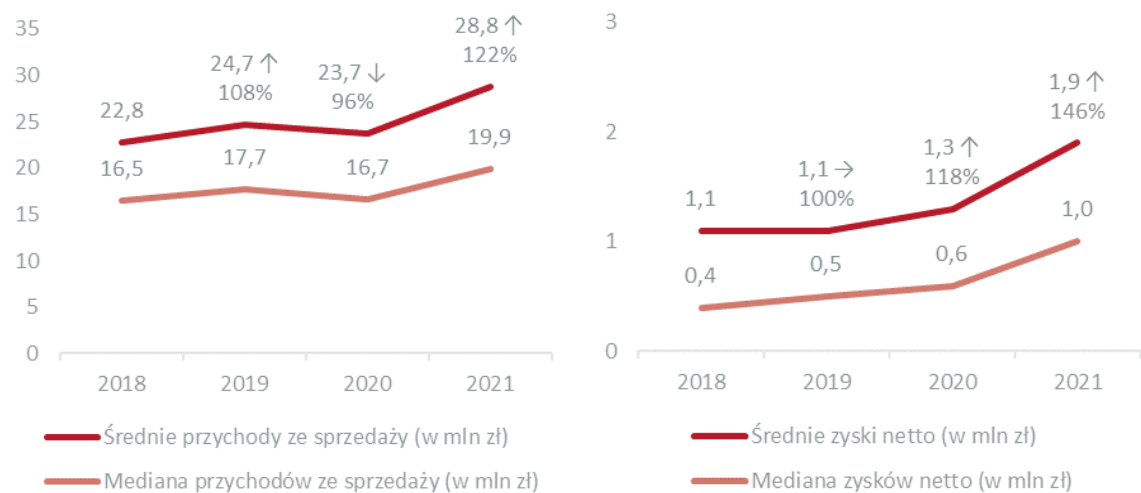
Rysunek 42 Przeciętny poziom zadłużenia* beneficjentów działania 1.5, wg lat



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych KRS. Obliczenia dla podmiotów, które zakończyły projekt w ramach działania 1.5 w latach 2020-2021 (N=573).

*Zadłużenie oszacowane zostało jako relacja zobowiązań firmy do wielkości jej aktywów.

Rysunek 43 Przychody ze sprzedaży (lewy panel) oraz zyski netto (prawy panel), wg lat [mln zł] – działanie 1.5



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych KRS. Obliczenia dla podmiotów, które zakończyły projekt w ramach działania 1.5 w latach 2020-2021 (N=591).

Ciężko jednak określić, w jakim stopniu wpływała na to sama interwencja. Model VESPA3¹⁵⁵ oszacował, że w 2020 r. polski PKB powinien być o prawie 0,02% większy (0,06% w 2021 r.) dzięki temu wsparciu. Porównując to do wartości interwencji PARP wynoszącej 0,9 mld PLN, można mówić o społecznym zysku netto w tym okresie, wynoszącym 2,1 mld PLN nieutraconego PKB. Tarcza antycovidowa PARP miała również niewielki negatywny wpływ

¹⁵⁵ WiseEuropa i Ecorys Polska Spółka z o.o. (2022). Analiza efektów wybranych działań POIR i POPW na poziomie sektorowym i makroekonomicznym za pomocą modelu makroekonomicznego. Raport końcowy

na produktywność oraz pozytywny efekt fiskalny (wyższe składki do ZUS i US, łącznie na kwotę ok. 1,2 mld zł wpływów). Oznacza to, że wsparcie PARP zwróci się więc w latach 2021-2024. Podsumowując, przedmiotowa dotacja mogła mieć znikomy wpływ na inne wskaźniki gospodarcze. Niewielki zakres oddziaływania interwencji, potwierdzać mogą badania beneficjentów w Barometrze Innowacyjności. Większość firm (58%) rok po uzyskaniu wsparcia deklarowało, że ich sytuacja była zbliżona do sytuacji pozostałych firm z branży. Nieco szybciej poprawiała się sytuacja beneficjentów z sekcji I (zakwaterowanie i gastronomia), gdzie więcej firm niż przeciętnie w grupie beneficjentów częściej ocenia swoją bieżącą sytuację jako korzystniejszą od ogólnej sytuacji panującej w branży (13% firm).

Od 2022 r. przedsiębiorstwa wskazują na pogorszenie kondycji finansowej, ze względu na inne, poza-programowe czynniki zewnętrzne. Najważniejszym czynnikiem jest wojna w Ukrainie, która wybuchła w lutym 2022 r. i towarzyszące jej zjawiska makroekonomiczne, w tym bardzo wysoka inflacja. Przedsiębiorstwa notują niższe zainteresowanie wyrobami i usługami oraz rekordowe wzrosty kosztów prowadzenia działalności, w tym w zakresie produktów i usług koniecznych do prowadzenia działalności w podstawowym zakresie (np. wzrost ceny paliwa żeglugowego w ostatnim roku o 100%). W ramach kosztów działalności beneficjenci zwracali również szczególną uwagę na wzrost kosztów wynagrodzeń, spowodowany za szybko i za wysoką, w opinii badanych firm, podwyżką minimalnego wynagrodzenia, przekładającą się na oczekiwania rynkowe pracowników również średniego szczebla. Duże znaczenie rosnących kosztów dla przedsiębiorstw potwierdzają analizy PARP¹⁵⁶. W przypadku firm średnich koszty są silniejszą determinantą negatywną niż dla ogółu sektora MŚP, co oznacza, że wyższe koszty u firm średnich w większym stopniu przekładają się na negatywne oceny koniunktury w 2022 r. Analizy Miesięcznika Makroekonomicznego PIE¹⁵⁷ z okresu od stycznia do sierpnia 2022 r. potwierdzają występowanie trudności wskazywane przez średnie przedsiębiorstwa. Dane z początku roku 2022 były raczej optymistyczne i wskazywały, że sytuacja przedsiębiorstw będzie stopniowo ulegać poprawie. Agresja Rosji na Ukrainę spowodowała jednak trwały wzrost cen podstawowych surowców o znaczeniu strategicznym – energetycznych i rolnych, a co za tym idzie – dalszy wzrost inflacji, powodujący rozległe skutki makroekonomiczne. Kryzys związany z pandemią przestał być w 2022 r. dla przedsiębiorców istotnym czynnikiem determinującym ocenę klimatu koniunktury na którymkolwiek z wymiarów¹⁵⁸. Ponad 70% badanych firm już wtedy deklarowało, że prowadzi pełną działalność lub nawet zwiększyło swoją działalność w ciągu ostatnich dwunastu miesięcy. Firmy wskazują, że negatywne oddziaływanie pandemii zostało zastąpione negatywnym oddziaływaniem skutków wojny w Ukrainie. Badania PARP dot. firm z sektora MŚP wskazują, że w 2022 r. 37% badanych przedsiębiorców spodziewało się znaczącego pogorszenia sytuacji w koniunkturze, a więc

¹⁵⁶ PARP (2022). Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce.

¹⁵⁷ Polski Instytut Ekonomiczny (2022). Miesięcznik Makroekonomiczny PIE.

¹⁵⁸ PARP (2022). Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce.

istotnie więcej niż w 2021 r. Odsetek przedsiębiorców, którzy w 2022 r. obawiali się utraty płynności finansowej, wyniósł 33%, tj. o 5 p.p. więcej niż w 2021 r.

Podsumowując, w przypadku efektów niebezpośrednich i długoterminowych można mówić o ograniczonym oddziaływaniu interwencji. Wpływ działania 1.5 POPW na ochronę miejsc pracy i zatrudnienie był pozytywny, aczkolwiek znikomy z punktu widzenia całej gospodarki. Beneficjenci dotacji zasadniczo nie przewidywali redukcji zatrudnienia po wybuchu pandemii. Oddziaływanie na poprawę kondycji finansowej dostawców towarów i usług poprzez regulowanie wobec nich należności przez beneficjentów było bardzo ograniczone. Jedynie w branży hotelarsko-gastronomicznej mogło mieć większe znaczenie dla przeżywalności partnerów z otoczenia beneficjenta. W 2021 r. negatywne skutki pandemii zaczęły wygasać, a przedsiębiorstwa notowały poprawę koniunktury oraz wzrost przychodów. Pandemia przestała być dla przedsiębiorstw głównym czynnikiem wpływającym na sytuację ekonomiczną. Jej miejsce niejako w 2022 r. zajęła wojna w Ukrainie i towarzyszące jej zjawiska makroekonomiczne, inflacja i wzrost kosztów prowadzenia działalności, w tym wzrost wynagrodzeń. Sprawilo to, że po powrocie na ścieżkę wzrostową w 2021 r. przedsiębiorstwa spodziewają się pogorszenia warunków prowadzenia działalności i kondycji finansowej w najbliższym czasie.

Wsparcie publiczne a realizacja celów projektu

W poniższym podrozdziale odniesiemy się do tego, na ile przedmiotowe wsparcie z działania 1.5 POPW było istotne z punktu widzenia uzyskiwanych efektów. Należy bowiem rozważyć, czy w przypadku braku wsparcia możliwe byłoby uzyskanie podobnych efektów oraz jakie inne czynniki, poza programem, mogły wpływać na uzyskane efekty.

W odniesieniu do bezpośrednich efektów wsparcia, wyniki Barometru Innowacyjności wskazują, że w przypadku braku wsparcia:

1. 74% beneficjentów zmuszone byłoby do ograniczenia realizacji zobowiązań finansowych firmy;
2. 53% beneficjentów utraciłoby płynność finansową;
3. 4% beneficjentów byłoby zmuszone do zawieszenia działalności gospodarczej.

W przypadku ograniczenia realizacji zobowiązań i problemów z płynnością, nie wiemy jaki byłby zakres i czas trwania tych zjawisk. Przeprowadzone badania jakościowe sugerują, że bez przedmiotowej dotacji beneficjenci również regulowaliby zobowiązania finansowe wobec dostawców, ewentualnie pojawiłyby się niewielkie opóźnienia w płatnościach. Podobnie w przypadku płynności finansowej badani beneficjenci podkreślają, że utrata płynności finansowej byłaby ograniczona czasowo. Wg beneficjentów kwota przedmiotowej dotacji była na tyle niska, że pozwoliła pokryć tylko część najbardziej pilnych zobowiązań. Zarówno badania Barometru Innowacyjności, jak i prowadzone wywiady jakościowe wskazują, że przedmiotowa dotacja nie miała praktycznie żadnego wpływu na przeżywalność firm, co można powiązać z bardzo ograniczoną kwotą wsparcia w odniesieniu do skali działania średnich przedsiębiorstw.

Jak wskazują badania wpływu COVID-19 na sektor MŚP¹⁵⁹, realizowane na początku pandemii, na pytanie „Ile czasu firma jest w stanie zachować płynność finansową regulując zobowiązania i bez zwalniania pracowników”, ponad połowa deklarowała, że będzie w stanie utrzymać płynność przez przynajmniej 3 miesiące, a blisko 36%, że nawet powyżej 6 miesięcy. Tylko ok. 1% średnich firm wskazywało, że firma utraciła płynność finansową.

Należy też pamiętać, że beneficjenci dotacji z działania 1.5 POPW korzystali równolegle z wielu instrumentów finansowych, których łączna skala znacząco przewyższała wielkość wsparcia uzyskiwanego w ramach przedmiotowej pomocy. Jednocześnie więc te same koszty działalności, które były pokrywane środkami z dotacji, mogły być finansowane z innych źródeł, bądź mogły finansować inne koszty działalności, ale uwalniać przez to środki własne przedsiębiorstwa, które można było przeznaczyć na bieżące należności względem partnerów.

Najważniejsze, równoległe instrumenty, które zidentyfikowano w toku badania to:

1. aktywny kredyt bankowy, uruchomiony debet;
2. dopłaty kapitałowe od udziałowców spółki;
3. subwencja finansowa realizowana w ramach programu rządowego "Tarcza finansowa Polskiego Funduszu Rozwoju";
4. dotacje z Urzędu Pracy w ramach pomocy rekompensującej negatywne konsekwencje ekonomiczne związane z COVID-19;
5. zwolnienia z opłat w ZUS, świadczenie postojowe;
6. zwolnienia z opłat lub przesunięcie terminu płatności u dostawców mediów, prądu itp.

Co prawda zgodnie z ekspercką analizą potencjału kredytowego dwa badane w studium przypadku przedsiębiorstwa nie uzyskałyby komercyjnego kredytu bankowego ze względu na bezpośrednią ekspozycję na tzw. ryzyka COVID-19. Jednak po okresie najwyższej niepewności na początku wiosny 2020 – po kilku miesiącach funkcjonowania w nowych warunkach, pozyskanie podobnej kwoty co dotacja w banku finansującym byłoby realne i prawdopodobne. Wynika to ze stabilnych wyników finansowych i bezpiecznej struktury finansowania analizowanych przedsiębiorstw. W całej populacji beneficjentów kredyt był istotnym źródłem wsparcia w pandemii. W badaniach Barometru Innowacyjności 35% beneficjentów działania 1.5 POPW wskazało, że skorzystało z komercyjnych płynnościowych instrumentów finansowych /zewewnętrznych komercyjnych źródeł finansowania w reakcji na wybuch pandemii COVID-19. Jeśli chodzi o publiczne wsparcie w ramach działań anty-covidowych inne niż przedmiotowa dotacja, to dotyczyło one ponad 80% beneficjentów działania 1.5. W populacji, średnie przedsiębiorstwa w największym stopniu - na tle całego

¹⁵⁹ PWC (2020). Polski mikro, mały i średni biznes w obliczu pandemii COVID-19. Przychody, płynność i reakcja na wstrząs.

sektora MŚP - uruchamiały komercyjne środki wsparcia płynności, o 9 p.p częściej niż średnia dla całego sektora MŚP (wynosząca ok. 15%)¹⁶⁰.

Firma średnia, z branży zajmującej się transportem pasażerskim na drogach wodnych śródlądowych (gł. turystycznym)

Pandemia wpłynęła negatywnie na przychody przedsiębiorstwa przede wszystkim dlatego, że wiązała się z wprowadzeniem ograniczeń, w tym w zakresie ograniczenia liczby przewożonych osób. Obroty firmy w kwietniu 2020 roku wyniosły ok. 120 tys. zł, w porównaniu do 330 tys. zł w analogicznym okresie w 2019 r.

Dane finansowe przedsiębiorstwa sprawozdawane do KRS potwierdzają **brak negatywnego wpływu pandemii na płynność finansową firmy**. Przed wybuchem pandemii (2019 r.) wskaźnik bieżącej płynności finansowej wyniósł 1,74, a na koniec 2020 roku 2,24. Podobnie rósł wskaźnik płynności przyspieszonej (z 1,36 w 2019 r. do 1,83 w 2020 r.), który w większym stopniu bierze pod uwagę zdolność do regulowania zobowiązań za pomocą aktywów o wysokim stopniu płynności. Po ustaniu wsparcia z działania 1.5 POPW firma bez problemu radziła sobie samodzielnie z regulacją bieżących zobowiązań.

Firma **utrzymała zatrudnienie** w okresie wsparcia oraz na porównywalnym poziomie do dnia dzisiejszego.

Bez udzielenia dotacji firma zachowałaby płynność finansową i nie zrezygnowałaby z opłacenia zobowiązań na bieżąco. W tamtym okresie posiadała kredyt przyznany na okres trzyletni, zaciągnięty przed wybuchem pandemii i ten kredyt nadal obowiązywał. Po wybuchu pandemii podjęto decyzję o wsparciu firmy przez dopłaty kapitałowe od udziałowców spółki, które zostały przeznaczone przede wszystkim na środki trwałe (zakup dźwigu portowego). Poza tym przedsiębiorstwo korzystało ze wsparcia z PFR oraz świadczenia postojowego.

Podsumowując, w opinii Beneficjenta, brak dotacji nie spowodowałby znaczącego ograniczenia w spłaceniu bieżących zobowiązań ani utracenia płynności finansowej. Nie skutkowałby też redukcją bądź zmianą struktury zatrudnienia, ani ryzykiem zaprzestania działalności. Firma poradziła by sobie z zachowaniem płynności. **Brak dotacji przełożyłby się jedynie na gorszy wynik finansowy** firmy w 2020 r.

Beneficjenci przyznawali wprost, że przedmiotowa dotacja miała ograniczony wpływ na uzyskiwane efekty bezpośrednie, **w porównaniu do wszystkich łącznie stosowanych instrumentów**. W przypadku jednej z badanych firm pandemia COVID-19 stanowiła czynnik rozwojowy, przełożyła się na znaczące rozszerzenie zakresu działalności i ostatecznie przyczyniła się do poprawy kondycji finansowej już w 2020 r.

¹⁶⁰ PWC (2020). Polski mikro, mały i średni biznes w obliczu pandemii COVID-19. Przychody, płynność i reakcja na wstrząs.

Firma średnia, z branży zajmującej się produkcją i sprzedażą artykułów kosmetycznych i toaletowych

Zasadniczo pandemia COVID-19 przyniosła w firmie Beneficjenta nieoczekiwane skutki, tj. wzrost przychodów i poprawę kondycji finansowej. Przede wszystkim wraz z wybuchem pandemii w sposób znaczący wzrósł popyt na płyny dezynfekcyjne i żele antybakteryjne, na których produkcji skupił się Beneficjent. Analizując dane z KRS można stwierdzić, że w latach 2017-2021, w 2020 r. Beneficjent zanotował rekordowe, z punktu widzenia innych lat rozliczeniowych, przychody netto na poziomie ok. 20 mln zł, co tym samym oznacza wzrost ok. 81% r/r.

Dane finansowe przedsiębiorstwa sprawozdawane do KRS potwierdzają zasadniczo **brak negatywnego wpływu pandemii na płynność finansową firmy**. Przed wybuchem pandemii (2019 r.) wskaźnik bieżącej płynności finansowej wyniósł 2,20, a na koniec 2020 roku 2,61.

Bez dotacji, wg opinii Beneficjenta, firma zachowałaby płynność, ewentualnie miałyby pewne trudności z terminami regulowania zobowiązań. Przedsiębiorstwo okresowo posiłkuje się również kredytami bankowymi na podobne kategorie kosztów. Poza przedmiotową dotacją firma korzystała także w 2020 r. z pomocy rekompensującej negatywne konsekwencje ekonomiczne związane z COVID-19 z Polskiego Funduszu Rozwoju w wysokości ok. 865 tys. zł oraz kilkakrotnie ze zwolnienia opłaty w ZUS na łączną kwotę ok. 132 tys. zł. Gdyby wsparcie z działania 1.5 POPW nie było realizowane w formie dotacji, a pożyczki o preferencyjnych warunkach, to Beneficjent również by skorzystał ze wsparcia, wg Beneficjenta nie byłoby problemu ze spłacaniem zadłużenia.

W opinii Beneficjenta **przeżywalność firmy nie była w 2020 r. zagrożona**. Po ustaniu wsparcia firma radziła sobie samodzielnie z regulacją bieżących zobowiązań. Dotacja pozwoliła pokryć maksymalnie 1/3 kosztów, na które była przeznaczona.

Dzięki udzielonemu wsparciu Beneficjent **uwolnił środki własne przedsiębiorstwa**, które normalnie byłyby przeznaczone na bieżące należności. Uwolnione środki przeznaczono na rozwój firmy oraz **inwestycje, w tym w środki trwałe**. Nakłady inwestycyjne widać w danych KRS. Środki trwałe opiewały w 2019 r. na kwotę ok. 610 tys. zł, a rok później na kwotę ok. 4 mln zł. Przedsiębiorstwo zainwestowało w zmianę zakładu na większy i lepiej przystosowany do zwiększonej produkcji.

Dzięki zapotrzebowaniu na nowe produkty w pandemii COVID-19 firma nawiązała kontakt z nowymi kontrahentami, którzy współpracują z firmą do dziś. Poza wzrostem przychodów netto można mówić o wzroście zatrudnienia i towarzyszącym mu 50%-owym wzroście kosztów wynagrodzeń w 2020 r. **Zwiększenie skali działalności** i trend rozwojowy był w firmie kontynuowany w 2021 r.

Podsumowując, firma **nie odnotowała większych kłopotów z płynnością finansową i mogłaby większość zobowiązań regulować samodzielnie i/lub korzystając z innych instrumentów**, którymi ówczesnie dysponowała. Pandemia stanowiła dla firmy bodziec rozwojowy, co przełożyło się na znaczące polepszenie kondycji finansowej w 2020 r. Firma ubiegała się o dotację w oparciu o krótkotrwały spadek obrotów liczony miesiąc do miesiąca. Przedmiotowa dotacja stanowiła element wsparcia płynności finansowej, lecz częściowy, komplementarny z innymi instrumentami i samodzielnie nie wystarczający do pokrycia wszystkich kosztów.

Kolejnym czynnikiem zewnętrznym wobec programu, który wpływał na zaistniałe efekty, była ogólna poprawa kondycji finansowej podmiotów gospodarki, w tym płynności finansowej w II półroczu 2020 r. (wysoki poziom i tendencja wzrostowa), co było skutkiem intensywnej pomocy rządowej oraz ograniczenia nakładów inwestycyjnych (spadki po ok. 10% z kwartału na kwartał 2020)¹⁶¹. Badania GUS¹⁶² wskazują postępujące wyhamowywanie negatywnych tendencji, które uwidoczniły się w gospodarce w pierwszych dwóch kwartałach 2020 r. W sektorze usługowym największa poprawa nastrojów wystąpiła w sekcji zakwaterowanie i gastronomia (o 24,4 pkt. proc.), gdzie w poprzednich miesiącach rekordowo wysoki odsetek ankietowanych wskazywał na poważne lub zagrażające stabilności firmy negatywne skutki pandemii. Podsumowując, poprawiająca się koniunktura na poziomie całej gospodarki sprzyjała pozytywnym zmianom obserwowanym u beneficjentów.

Przeprowadzone badania sugerują, że przedmiotowa dotacja mogła mieć większe znaczenie w branży oferującej zakwaterowanie i gastronomię. W Barometrze Innowacyjności 27% beneficjentów z tej branży wskazało, że bez przedmiotowego wsparcia z POPW byłiby zmuszeni zawiesić prowadzenie działalności. Wskazuje to na większe znaczenie udzielonej dotacji dla tych podmiotów na tle pozostałych sekcji (analogiczny odsetek wskazań na poziomie 4%).

Badania z początku pandemii¹⁶³ wskazują, że firmy reprezentujące sektor konsumencki (a więc te rodzaje działalności, które na czas walki z epidemią musiały całkowicie zawiesić aktywność i miały ograniczoną możliwość dalszego funkcjonowania w innej formie np. restauracje, zakłady kosmetyczne itp.) znalazły się w najtrudniejszej sytuacji. W wypadku tej grupy trudności finansowe wynikały głównie z ograniczeń nakładanych na branżę w zakresie swobody działania – tę kwestię wskazało 100% podmiotów z tej branży w porównaniu do 29% w grupie firm ze wszystkich branż¹⁶⁴. Drugą istotną kwestią były wymagane procedury

¹⁶¹ NBP (2021). Raport o inflacji. Marzec 2021, Warszawa.

¹⁶² GUS (2020). Wpływ pandemii COVID-19 na koniunkturę gospodarczą – oceny i oczekiwania (dane szczegółowe). Aneks do publikacji „Koniunktura w przetwórstwie przemysłowym, budownictwie, handlu i usługach 2000-2020 (październik 2020)”.

¹⁶³ PWC (2020). Polski mikro, mały i średni biznes w obliczu pandemii COVID-19. Przychody, płynność i reakcja na wstrząs.

¹⁶⁴ MCM Institute Poland Sp. z o.o., Realizacja Sp. z o.o., Exacto Sp. z o.o. i IDEA Instytut Sp. z o.o. (2022). Barometr Innowacyjności. Program Operacyjny Polska Wschodnia. Raport końcowy.

sanitarne, na które wskazało 2/3 beneficjentów działania 1.5 POPW z sektora konsumenckiego (o 23 p.p. więcej niż w grupie beneficjentów ze wszystkich branż ogółem). Co dziesiąte przedsiębiorstwo przyznawało, że już w kwietniu 2020 utraciło płynność finansową. Jedna czwarta firm z branży wskazała, że będzie w stanie zachować płynność przez maksymalnie jeden miesiąc. Studium przypadku objęło jedno przedsiębiorstwo reprezentujące tę branżę. Firma znalazła się w krytycznym położeniu, a brak wsparcia byłby ówczesnie równoznaczny z zakończeniem działalności. Tu jednak podobnie, jak wskazywano powyżej, ciężko przypisać dotacji z działania 1.5 POPW przyczynowy wpływ na przetrwanie przedsiębiorstwa, ponieważ przedmiotowa pomoc stanowiła zaledwie ułamek wsparcia, z którego korzystano.

Firma średnia, z branży hotelarsko-gastronomicznej

Pandemia COVID-19 wiązała się dla firmy przede wszystkim z wprowadzaniem obostrzeń i ograniczeń w zakresie świadczenia usług, włączając w to ograniczenie liczby klientów, którzy mogli korzystać z usług oraz okresy całkowitego zamknięcia. Po wybuchu pandemii firma praktycznie **nie notowała przychodów**. W 2019 r. firma zanotowała ok. 3 mln zysku, a po wybuchu pandemii, na koniec 2020 r. odnotowano stratę. Spadek obrotów między rokiem 2019 i 2020 przewyższył poziom 80%.

Beneficjent uważa, że **bez wsparcia firma nie byłaby w stanie regulować należności, utraciłaby płynność i zakończyła działalność**. Poziom zatrudnienia został potraktowany priorytetowo, na inne kategorie kosztów zabrakło środków, stąd powstało zadłużenie w bieżących należnościach.

W tamtym okresie Beneficjent nie rozważał możliwości skorzystania z pożyczki bankowej na pokrycie podobnych kategorii kosztów. Poziom niepewności i ryzyko zamknięcia działalności spowodowały, że Beneficjent obawiał się wpadnięcia w spiralę zadłużenia. Gdyby wsparcie było oferowane w formie pożyczki o preferencyjnym oprocentowaniu to Beneficjent rozważyłby ubieganie się o wsparcie. Jednak sytuacja finansowa firmy była na tyle zła, że mogłyby się pojawić trudności ze spłatą.

Jednocześnie firma korzystała wówczas wielokrotnie z różnorodnych instrumentów anty-covidowych, w tym wsparcia PFR, Urzędu Pracy, Starostwa oraz ZUS, a także umorzenia części płatności za media. Przedsiębiorstwo otrzymało w okresie 2020-21 łączne wsparcie publiczne mające niwelować negatywne oddziaływanie pandemii COVID-19 na kwotę ok. **2 mln zł**. Stąd przedmiotowa dotacja stanowiła niespełna 10% całego wsparcia, dlatego ciężko mówić o jej kluczowym, wyłącznym znaczeniu dla zachowania płynności i przetrwania firmy. Niemniej, sytuacja Beneficjenta i branży była na tyle trudna, że **przedmiotowa dotacja była wysoce komplementarna**, a w opinii Beneficjenta każde wsparcie, nawet niewielkie skalą, było w tamtym okresie istotne.

Podsumowując, przedmiotowa dotacja w ograniczonym zakresie wpłynęła na uzyskane efekty bezpośrednie i pośrednie wsparcia. Co do zasady, przedsiębiorstwa w sytuacji braku dotacji regulowałyby bieżące należności. Ewentualne trudności mogłyby dotyczyć opóźnień w spłacie wierzytelności, a utrata płynności byłaby przejściowa. Wyjątkiem są firmy z branży hotelarsko-gastronomicznej, u których dotacja wpłynęła w sposób znaczący na utrzymanie płynności. Należy jednak pamiętać, że beneficjenci, także z tej branży, korzystali równolegle z różnorodnego wsparcia publicznego i komercyjnego (bankowego), które łącznie znacznie przewyższało wsparcie z działania 1.5 POPW. Wsparcie przedmiotową dotacją było komplementarne i potrzebne, jednak nie było kluczowe z punktu widzenia przeżywalności firm, czy utrzymania płynności. W niektórych przypadkach przyczyniło się do uwolnienia środków własnych firm, które zostały głównie przeznaczone na inwestycje w środki trwałe. Z czynników poza-programowych oddziałujących pozytywnie na kondycję beneficjentów można wskazać ogólne polepszenie koniunktury w 2021 r.

3.7.3. Podsumowanie wyników

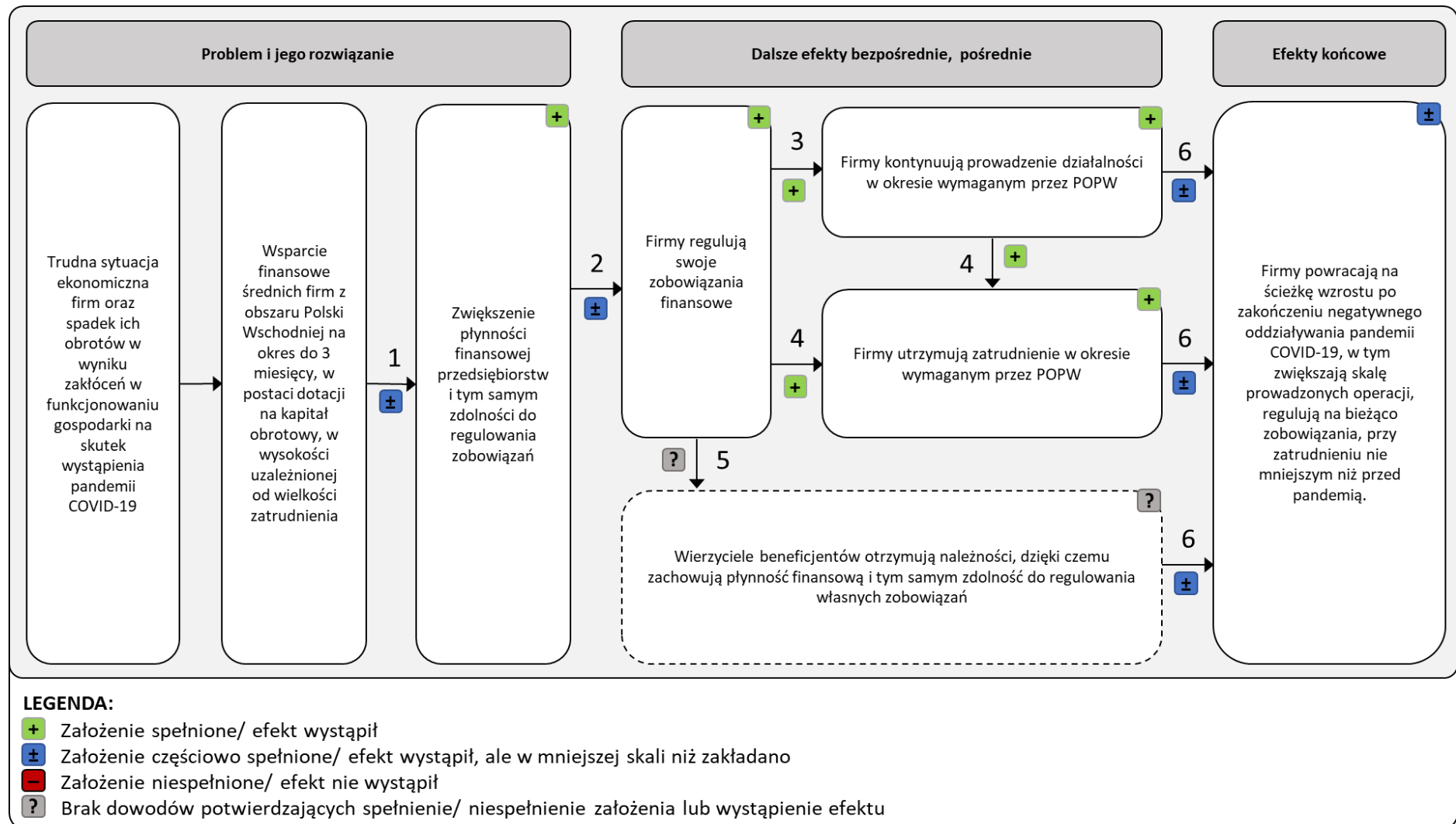
Poniższy schemat logiczny podsumowuje, które efekty zakładane w logice instrumentu 1.5 POPW udało się osiągnąć, a które nie.

- Osiągnięto wszystkie efekty bezpośrednie wsparcia. Zwiększyła się płynność finansowa przedsiębiorstw, a tym samym zdolność do regulowania bieżących zobowiązań. Beneficjenci regulowali zobowiązania wobec dostawców towarów i usług, w pierwszej kolejności środki dotacyjne były przeznaczone na opłacenie kosztów najmu, rozliczenie mediów oraz zatowarowanie.
- Ze względu na ograniczoną wartość dotacji (maksymalnie ok. 400 tys. zł, średnio ok. 200 tys. zł), pozyskane środki pozwoliły pokryć tylko część najpilniejszych zobowiązań. Wg beneficjentów czas wsparcia powinien zostać wydłużony do 6 miesięcy, by pokryć wszystkie zobowiązania w czasie, kiedy skutki pandemii były najbardziej odczuwalne.
- Przedsiębiorstwa kontynuowały prowadzenie działalności w okresie objęcia wsparciem, a także utrzymały zatrudnienie na porównywalnym (do 2019 r.) poziomie. Wg beneficjentów w przypadku braku wsparcia także utrzymałyby zatrudnienie, gdyż było to dla badanych firm priorytetowe.
- Należy podkreślić, że choć efekty bezpośrednie zostały osiągnięte, to nie można przypisać ich przyczynowemu oddziaływaniu przedmiotowej interwencji. Beneficjenci zwracali uwagę, że prawdopodobnie spłacali by należności bieżące nawet w sytuacji braku wsparcia. Ewentualnie pojawiły by się opóźnienia ze spłatą wierzytelności i przejściowa utrata płynności finansowej. Do takiej sytuacji przyczynił się w dużej mierze fakt korzystania z różnorodnego wsparcia publicznego zaadresowanego do przedsiębiorstw zmagających się z następstwami pandemii COVID-19 (PFR, Urząd Pracy, ZUS itp.) oraz komercyjnego/prywatnego (pożyczki bankowe, umowy debetowe, wpłaty kapitałowe od udziałowców spółek). W łącznej wysokości dotacja z działania 1.5. POPW stanowiła wyjątkowo ułamek całościowego

wsparcia uruchomionego w celu przetrwania pierwszego uderzenia pandemii COVID-19.

- Przy tym pamiętać należy o branżowym zróżnicowaniu skuteczności – przedmiotowa dotacja mogła mieć dużo większe znaczenie dla firm z Sekcji I (zakwaterowanie i gastronomia).
- Jeśli chodzi o efekty pośrednie, należało oczekiwać, że wypłacalność względem dostawców i wierzycieli poprawi kondycję firm z otoczenia beneficjentów. Pozyskane dane nie dają podstaw do stwierdzenia, czy efekt ten wystąpił i w jakim zakresie. Beneficjenci jedynie wskazywali, że podmioty z najbliższego otoczenia przetrwały pandemię, ale nie mogli ocenić w jakim stopniu przyczyniła się do tego ich wypłacalność. Wyjątek może ponownie stanowić branża hotelarsko-gastronomiczna, dla której wypłacalność beneficjentów mogła mieć większe znaczenie. Wynika to z poważnych trudności notowanych w całym sektorze. Jako efekt końcowy interwencji można wskazać powrót beneficjentów na ścieżkę rozwoju sprzed wystąpienia pandemii, we względnie stabilnym otoczeniu biznesowym. Efekt ten wystąpił częściowo i w ograniczonym czasowo zakresie. Sytuacja beneficjentów zaczęła się co do zasady poprawiać w 2021 r.
- Ze względu jednak na relatywnie niewielką skalę pomocy (wysokość wsparcia) modele makroekonomiczne wskazują na znikomy wpływ interwencji 1.5 POPW na PKB czy bezrobocie. W 2022 r. koniunktura znacząco pogorszyła się wskutek wybuchu wojny w Ukrainie oraz towarzyszących zjawisk makroekonomicznych (inflacja, wzrost kosztów prowadzenia działalności, w tym kosztów wynagrodzeń). Obecnie więc beneficjenci tylko częściowo powrócili do kondycji finansowej sprzed pandemii. Przyznają, że gdyby nie wydarzenia z 2022 r., to firmy powróciłyby na ścieżkę rozwoju wyznaczoną przed pandemią.

Rysunek 44 Schemat logiczny działania 1.5 POPW – po weryfikacji teorii zmiany



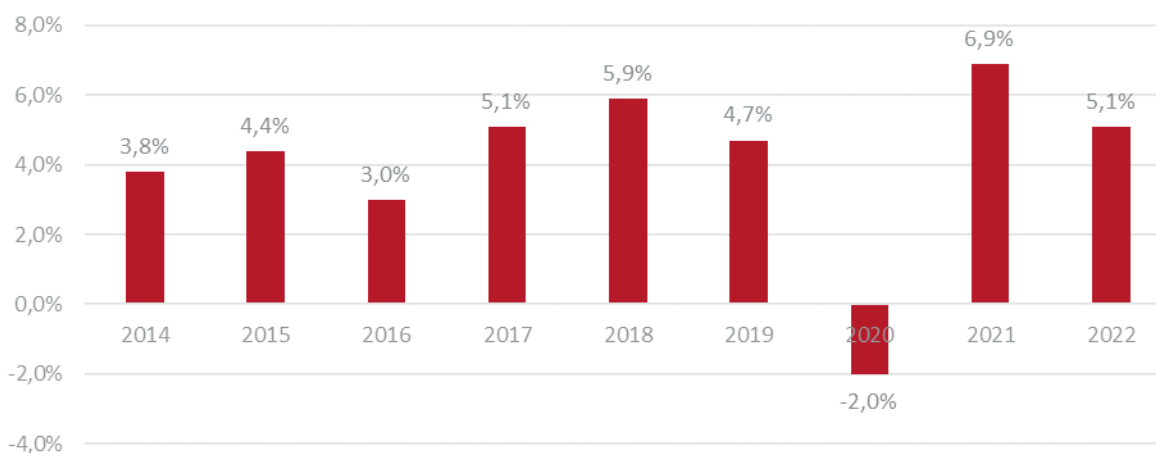
Źródło: opracowanie własne

4. Kontekst makroekonomiczny oraz rezultaty na poziomie priorytetów inwestycyjnych I OP POPW

W niniejszym rozdziale prezentujemy analizę zmian w zakresie podstawowych wskaźników społeczno- ekonomicznych, w obszarze wsparcia I osi priorytetowej POPW. Analiza koncentruje się w szczególności na wskaźnikach pełniących rolę wskaźników rezultatu na poziomie priorytetów inwestycyjnych POPW oraz wskaźnikach przewidzianych w Strategii rozwoju społeczno- ekonomicznego Polski Wschodniej.

Program Operacyjny Polska Wschodnia realizowany był, co do zasady, w okresie sprzyjającej koniunktury gospodarczej i dynamicznego wzrostu PKB. Średnia dynamika wzrostu PKB w latach 2014-2019 kształtowała się na poziomie ponad 4%, podczas gdy średnia unijna dla tego samego okresu wyniosła około 2%. Jedynie w czasie pandemii COVID-19 (2020 r.) odnotowane zostało okresowe wyhamowanie wzrostu i polska gospodarka, podobnie jak większość gospodarek europejskich, doświadczyła recesji rozumianej jako spadek PKB (-2%) w ujęciu rocznym.

Wykres 30 Dynamika wzrostu Produktu Krajowego Brutto (r/r) w Polsce w latach 2014-2022 (%)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS

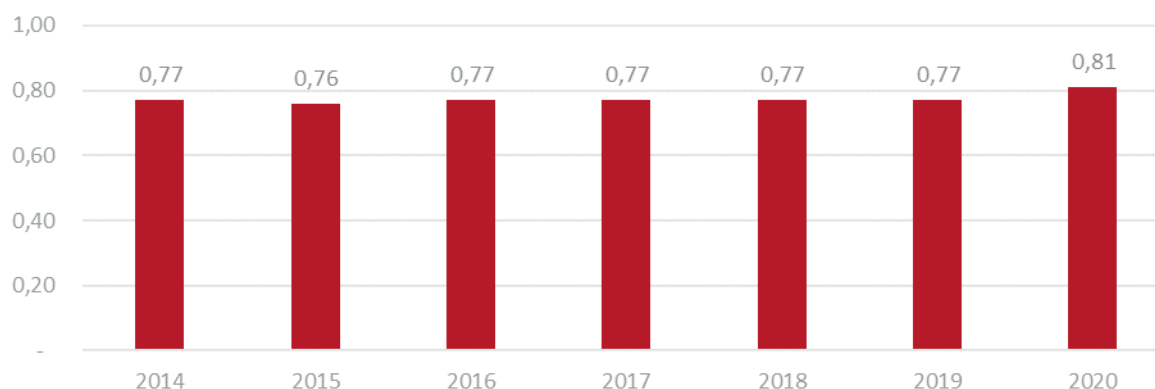
Okresowy spadek aktywności gospodarczej i PKB w roku 2020 wynikał bezpośrednio z restrykcji sanitarnych i *lockdownu* dla części sektorów gospodarki. Utrudnienia w swobodnym przepływie osób i towarów pogarszały warunki prowadzenia działalności gospodarczej prowadząc do zmniejszenia popytu na produkty oferowane przez przedsiębiorstwa. Jednak już w kolejnych dwóch latach gospodarka zaczęła dynamicznie odrabiać straty i dla 2021 r. i 2022 r. odnotowany został wzrost PKB na poziomie odpowiednio 6,9% i 5,1%.

Wyniki analiz z wykorzystaniem modeli makroekonomicznych wskazują, że do wzrostu PKB w makroregionie Polski Wschodniej przyczyniła się w widoczny sposób interwencja POPW w części ukierunkowanej na wsparcie przedsiębiorstw (oś priorytetowa I). W szczytowym

momencie tj. w latach 2019-2020, wpływ POPW na PKB Polski Wschodniej oszacowany został na poziomie powyżej 1%. Należy także podkreślić, że według autorów badania interwencje realizowane w regionach Polski Wschodniej charakteryzują się wyższą ekonomiczną efektywnością na poziomie makro z uwagi na większą - proporcjonalnie do wielkości gospodarki PW - skalę wsparcia oraz mniejszą niż w pozostałych regionach dostępność kapitału (przez co wsparcie inwestycyjne MŚP w makroregionie ma relatywnie większe znaczenie niż w pozostałych częściach kraju).

Dostępne dane¹⁶⁵ w zakresie zmian wskaźnika odnoszącego się do wartości dodanej brutto per capita w makroregionie w relacji do Polski ogółem (wskaźnik Strategii rozwoju społeczno- ekonomicznego Polski Wschodniej) sugerują, że w okresie pandemii dysproporcje rozwojowe pomiędzy Polską Wschodnią, a pozostałymi regionami kraju uległy widocznej redukcji.

Wykres 31 Wartość dodana brutto na 1 pracującego w makroregionie Polski Wschodniej w relacji do Polski ogółem [Polska = 1]

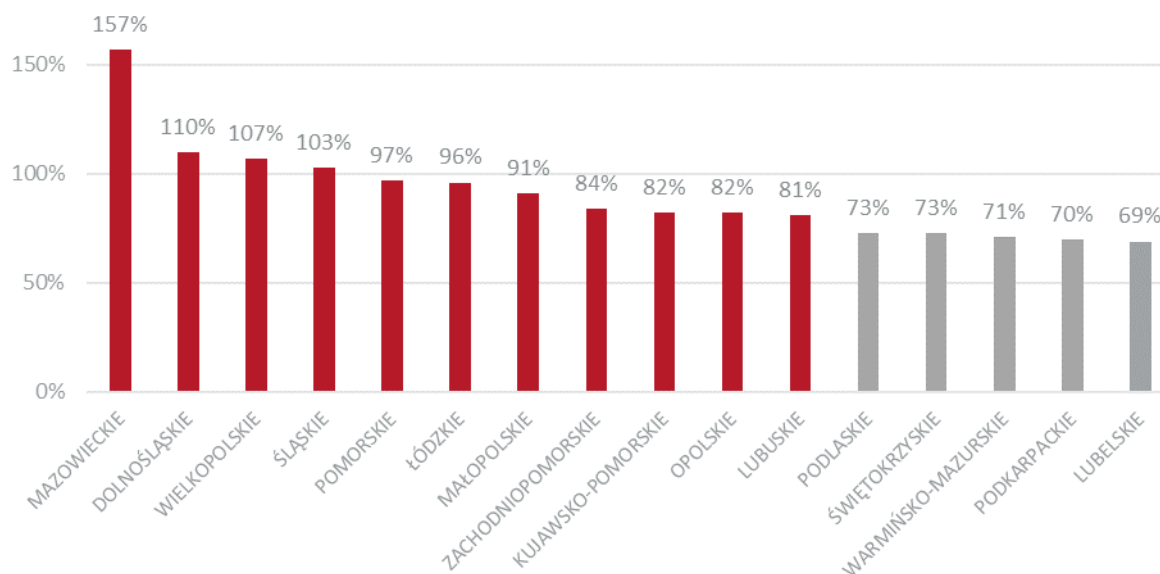


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS (baza Strateg)

Najbardziej aktualne dane dla roku 2021 w ujęciu regionalnym pokazują jednak, że województwa Polski Wschodniej pozostają wciąż obszarami kraju o najniższym poziomie rozwoju gospodarczego mierzonym produktem per capita.

¹⁶⁵ Baza Strateg (strateg.stat.gov.pl).

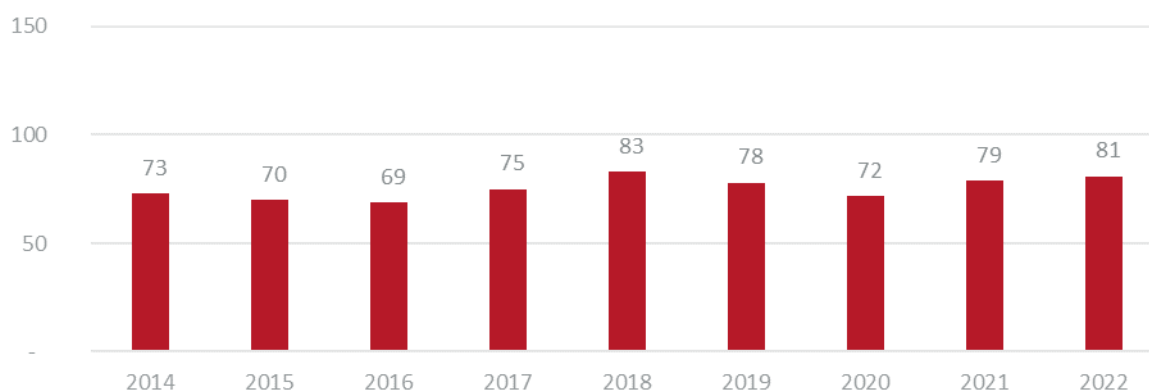
Wykres 32 Produkt Krajowy Brutto na 1 mieszkańca w województwach (Polska = 100)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS

W okresie wdrażania POPW obserwowany był w Polsce Wschodniej widoczny wzrost liczby nowo zarejestrowanych przedsiębiorstw na 10 tys. mieszkańców. W początkowym okresie realizacji programu wskaźnik ten kształtował się na poziomie około 70 nowych przedsiębiorstw, podczas gdy w latach 2021-2022 osiągnął wartość o około 10 punktów procentowych wyższą (79 nowych przedsiębiorstw na 10 tys. mieszkańców w roku 2021 i 81 nowych przedsiębiorstw w roku 2022). Tym samym osiągnięta i przekroczona została wartość docelowa wskaźnika określona w Strategii rozwoju społeczno- ekonomicznego Polski Wschodniej na poziomie 74 nowych zarejestrowanych podmiotów na 10 tysięcy mieszkańców w roku 2022.

Wykres 33 Średnia liczba nowo zarejestrowanych przedsiębiorstw w Polsce Wschodniej na 10 tys. ludności



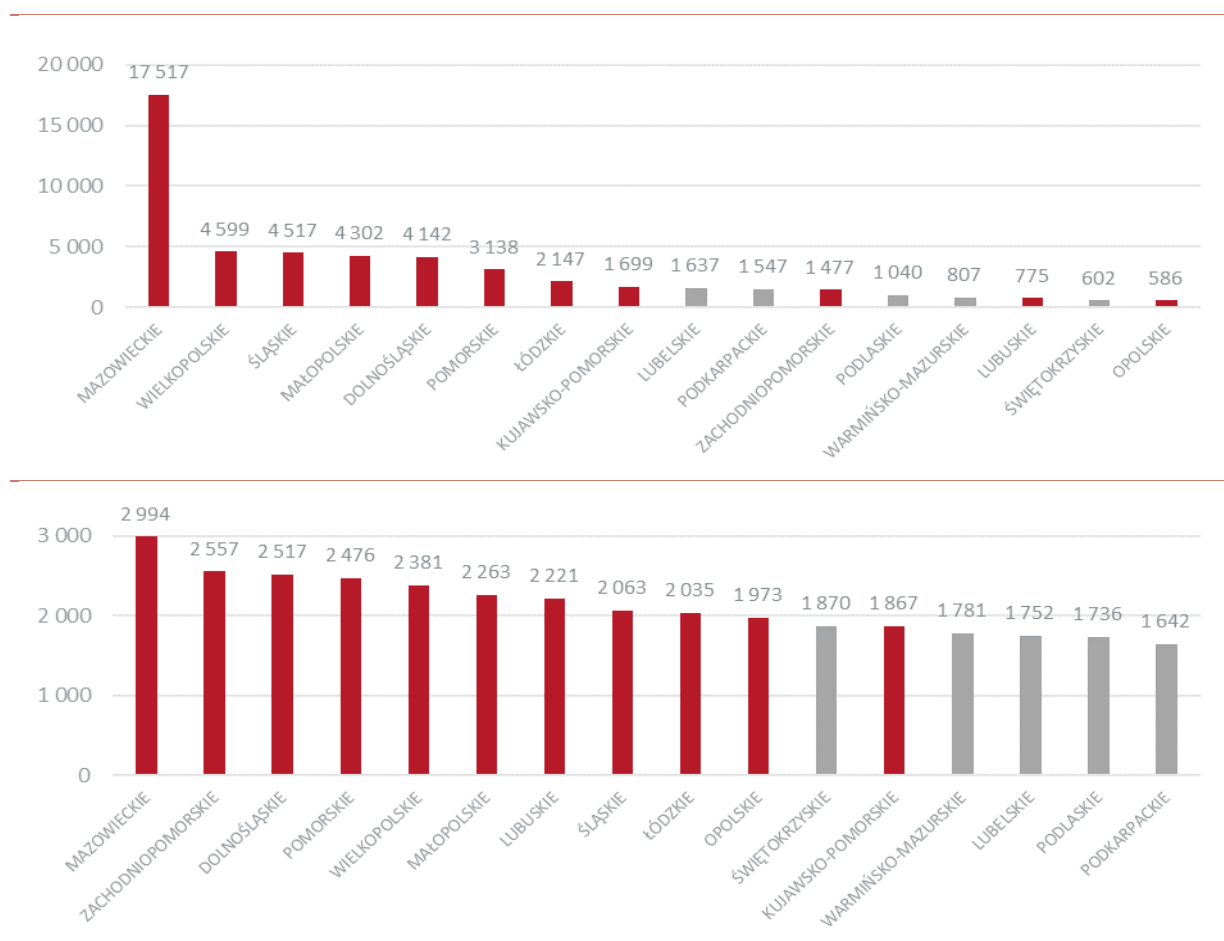
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS (baza Strateg)

Obserwowany wzrost liczby rejestrowanych przedsiębiorstw jest zgodny z celami i logiką osi priorytetowej I POPW. Wyniki niniejszego badania wskazują, że do zmiany tej przyczyniło się

również wsparcie udzielone MŚP w ramach programu, w tym w szczególności w ramach działania 1.1. *Platformy startowe dla nowych pomysłów*. Sugerują to także wyniki monitoringu Platform, które pokazują, że w okresie wdrażania programu odnotowano odwrócenie trendu w zakresie liczby nowo rejestrowanych spółek z ograniczoną odpowiedzialnością na wzrostowy.¹⁶⁶

Należy jednak podkreślić, że obserwowane w okresie realizacji POPW zwiększenie poziomu przedsiębiorczości i aktywności gospodarczej na obszarze makroregionu nie przełożyło się na istotną redukcję dysproporcji rozwojowych w tym zakresie pomiędzy Polską Wschodnią i pozostałymi regionami kraju. Województwa Polski Wschodniej pozostają wciąż regionami o stosunkowo małej liczbie nowo rejestrowanych przedsiębiorstw, jak i małej ogólnej liczbie działających przedsiębiorstw w stosunku do liczby mieszkańców.

Wykres 34 Liczba nowo rejestrowanych spółek z ograniczoną odpowiedzialnością (panel górny) i liczba przedsiębiorstw (panel dolny) na 10 tys. mieszkańców w województwach w 2022 roku

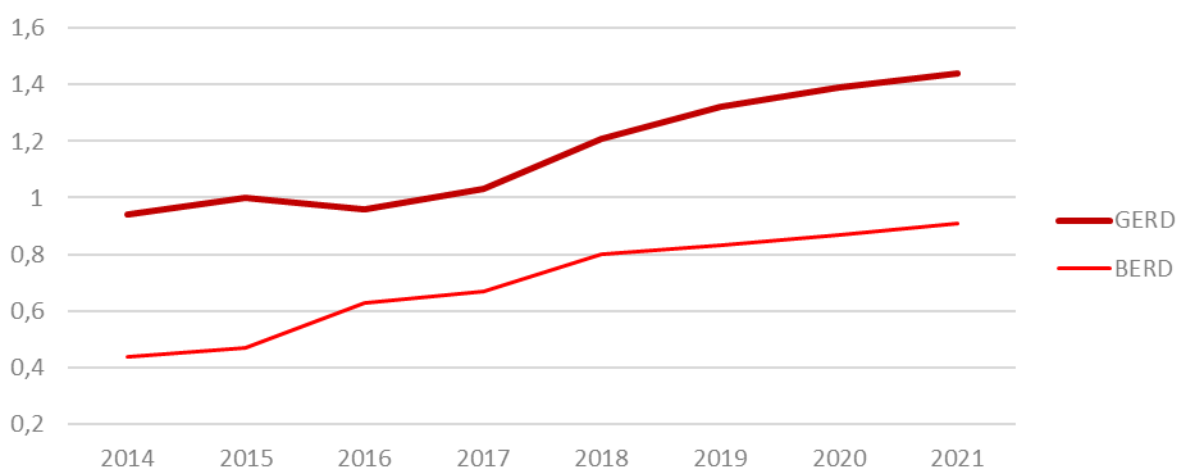


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS

¹⁶⁶ Opracowanie i wdrożenie systemu monitoringu działań Animatorów Platform startowych wraz z systemem wsparcia doradczo-szkoleniowego oraz systemem monitoringu startupów, które zakończą inkubację w Platformach startowych. Raport roczny 06.2021-08.2022, PARP 2022.

W okresie realizacji programu systematycznie rósł w Polsce udział nakładów na B+R w relacji do PKB, zarówno w przypadku nakładów ogółem (GERD), jak i wydatków ponoszonych przez sektor przedsiębiorstw (BERD). W początkowej fazie wdrażania POPW (2014) nakłady ogółem na B+R kształtowały się na poziomie poniżej 1% PKB (0,94%), zaś nakłady biznesu stanowiły mniej niż 0,5% PKB (0,44%), podczas gdy w roku 2021 nakłady badawczo-rozwojowe w gospodarce osiągnęły 1,44% PKB w przypadku nakładów ogółem i 0,91% PKB dla wydatków ponoszonych przez przedsiębiorstwa. Jako szczególnie pozytywne zjawisko obserwowane w okresie realizacji POPW uznać należy podwojenie udziału nakładów na B+R w gospodarce w sektorze przedsiębiorstw.

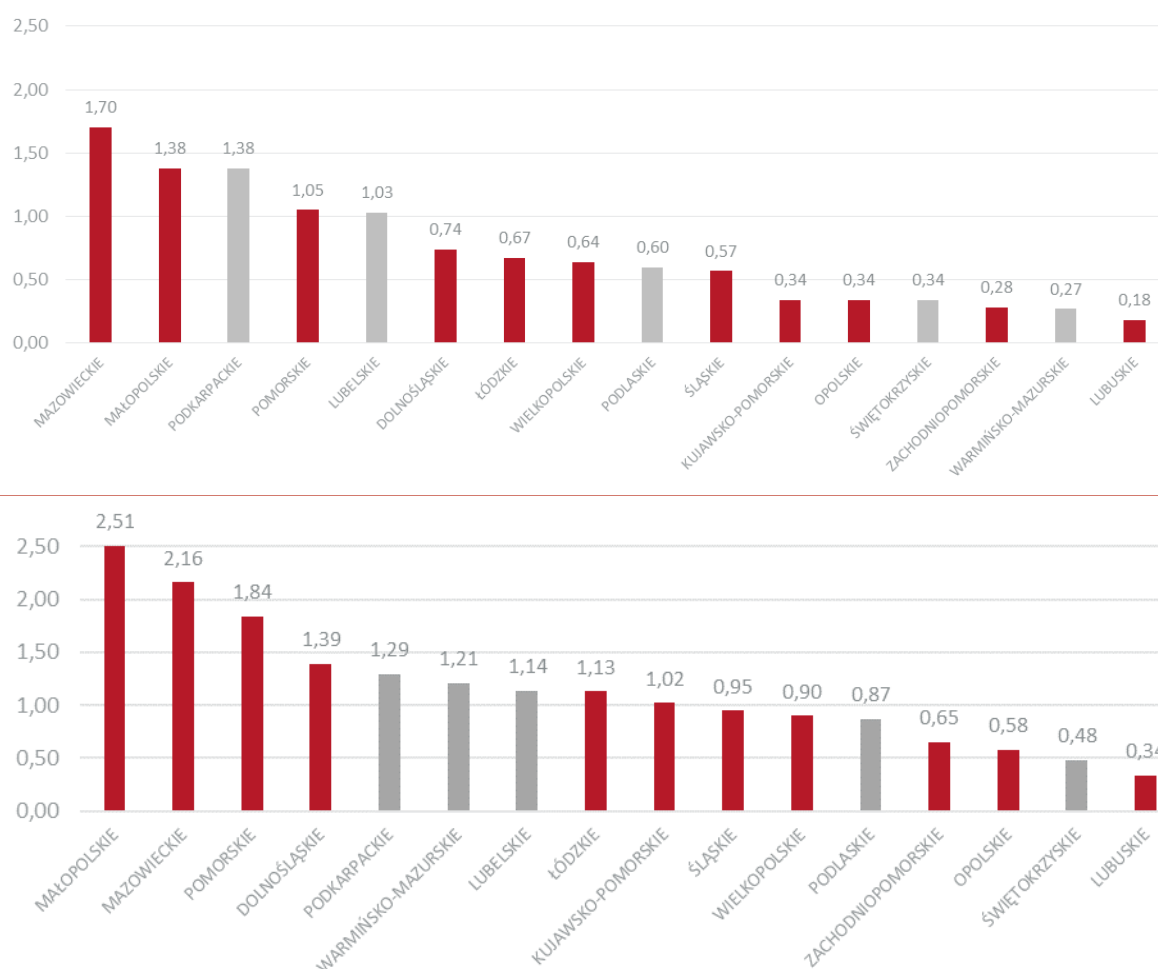
Wykres 35 Nakłady na działalność B+R (GERD i BERD) w relacji do PKB w Polsce w latach 2014-2021 (%)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS

Wzrost nakładów na B+R w gospodarce znajduje odzwierciedlenie we wzroście aktywności badawczo-rozwojowej na poziomie regionalnym. W okresie realizacji programu we wszystkich polskich regionach obserwowany był wyraźny wzrost udziału nakładów na B+R w regionalnym produkcie brutto. Także w przypadku województw Polski Wschodniej odnotowano znaczną poprawę w tym zakresie. Największą zmianę zaobserwować możemy dla województwa warmińsko-mazurskiego, w którym w latach 2014-2021 udział wydatków na B+R w PKB zwiększył się ponad czterokrotnie (z 0,27% PKB w roku 2014 do 1,21% PKB w roku 2021).

Wykres 36 Nakłady na działalność B+R w relacji do PKB w województwach (%) w roku 2014 (panel górny) i w roku 2021 (panel dolny)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS

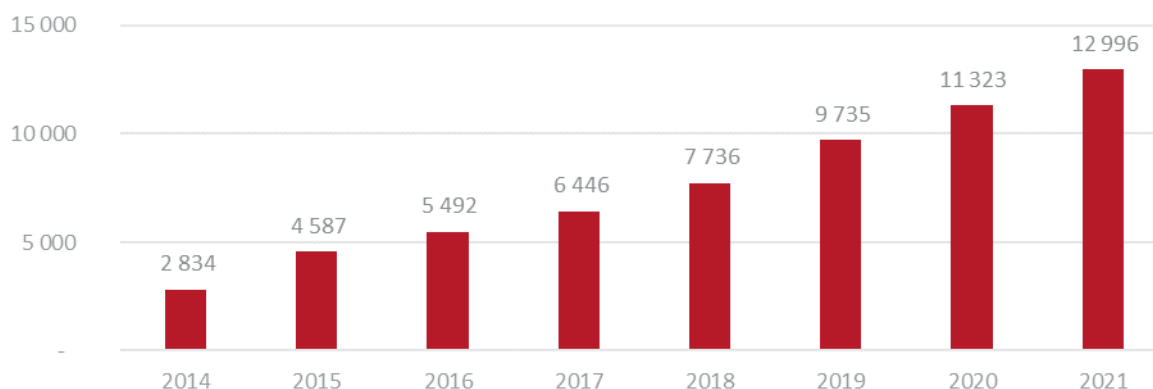
Wyniki badań zrealizowanych z wykorzystaniem modelowania makroekonomicznego wskazują, że do zwiększenia aktywności badawczej w Polsce Wschodniej przyczyniło się także wsparcie udzielane MŚP w ramach POPW. Dla szczytowego momentu oddziaływania (2019) wpływ ten szacowany jest przez autorów badania na około 0,6% PKB¹⁶⁷. Należy także podkreślić, że podobnie jak ma to miejsce w przypadku poziomu PKB, interwencja funduszy unijnych przynosi gospodarkom Polski Wschodniej dużo wyższe efekty w postaci wzrostu nakładów na B+R niż w pozostałych regionach kraju z uwagi na efekt bazy i niską pozycję wyjściową PW.

W toku realizacji POPW osiągnięte zostały wartości docelowe wszystkich programowych wskaźników odnoszących do szeroko rozumianej działalności innowacyjnej przedsiębiorstw

¹⁶⁷ Analiza wybranych działań POIR oraz POPW na poziomie sektorowym i makroekonomicznym za pomocą modelu makroekonomicznego, PARP 2020.

z Polski Wschodniej. W latach 2014-2020 w Polsce Wschodniej obserwowany był systematyczny wzrost nakładów na działalność innowacyjną MŚP, które w roku 2021 osiągnęły poziom około 13 mld PLN. Tym samym przekroczona została wartość docelowa wskaźnika rezultatu dla Priorytetu inwestycyjnego 3c ustalona na poziomie nieco ponad 12 mld PLN dla roku 2023.

Wykres 37 Nakłady na działalność innowacyjną MŚP w Polsce Wschodniej poniesione od 2014 r. (mln zł)

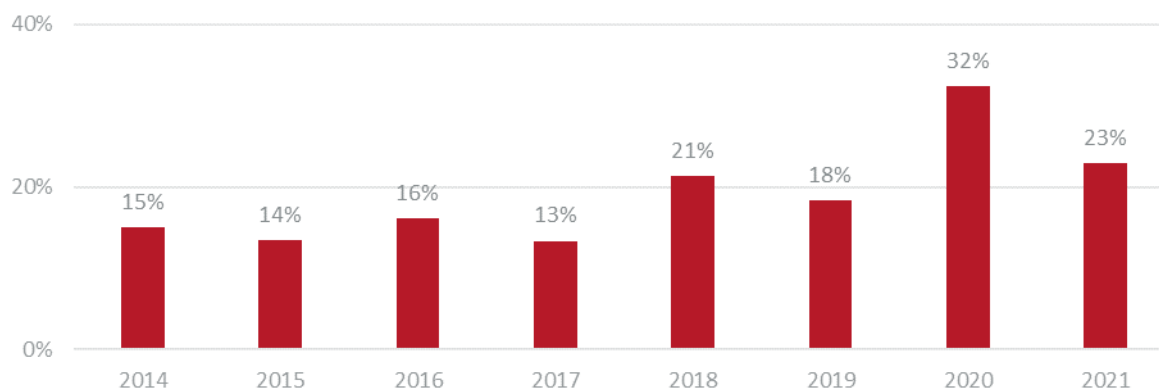


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS (baza Strateg)

Analizy ekonometryczne zrealizowane w ramach ewaluacji ex-post POPW wskazują na przewidywane wyhamowanie dynamiki wzrostu inwestycji w innowacje w roku 2022, z uwagi na obserwowane niekorzystne zmiany koniunkturalne (m.in. wzrost cen). Jednak nawet w przyjętym wariantcie pesymistycznym prognozowana wartość wskaźnika w roku 2023 wynosi ponad 15 mld PLN, czyli o ponad 2 mld PLN więcej od poziomu zaplanowanego w programie. Wyniki ewaluacji ex-post wskazują na duże znaczenie POPW dla osiągnięcia wartości docelowej wskaźnika. Wpływ programu szacowany jest na 5 mld PLN, co stanowi około 1/3 planowanej wartości docelowej.

W okresie realizacji POPW osiągnięta została także wartość docelowa wskaźnika odnoszącego się do udziału aktywnych innowacyjnie przedsiębiorstw z obszaru Polski Wschodniej (wskaźnik rezultatu dla Priorytetu inwestycyjnego 3a).

Wykres 38 Udział małych i średnich przedsiębiorstw aktywnych innowacyjnie w ogólnej liczbie małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce Wschodniej (%)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS (baza Strateg)

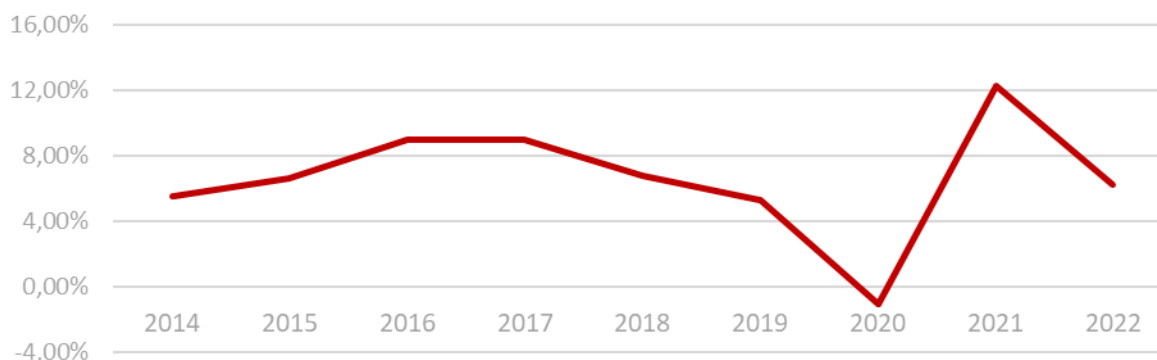
Programowa wartość docelowa wskaźnika ustalona została na poziomie 14,6% dla roku 2023, podczas gdy już w roku 2018 udział aktywnych innowacyjnie MŚP z Polski Wschodniej osiągnął poziom 21%. Należy jednak zwrócić uwagę, że na kształtowanie się wartości wskaźnika w toku wdrażania programu miały wpływ głównie czynniki niezależne od interwencji POPW. Była to dobra koniunktura gospodarcza oraz polityka fiskalna (m.in. ulga na B+R, IP box) sprzyjające ponoszeniu wydatków B+R przez przedsiębiorstwa. Skokowy wzrost udziału firm innowacyjnych w roku 2020 spowodowany był, zgodnie z wynikami Barometru innowacyjności POPW, koniecznością podjęcia przez przedsiębiorstwa działań adaptacyjnych w postaci wprowadzania nowych, opartych głównie o technologie cyfrowe, sposobów prowadzenia działalności w odpowiedzi na negatywne skutki pandemii COVID-19¹⁶⁸. Wyniki ewaluacji ex-post szacują wpływ POPW na wartość wskaźnika na poziomie około 1,2 punktu procentowego, czyli około 7% wartości docelowej¹⁶⁹.

W latach realizacji POPW systematycznie rosła wartość polskiego eksportu. Do roku 2017 dynamika wzrostu eksportu towarów była stabilna i kształtowała się na poziomie około 7% rocznie. Kolejne lata (2018 i 2019) przyniosły wyhamowanie dynamiki oraz spadek poziomu eksportu w roku 2020 (-1,1%). Obniżenie dynamiki wzrostu eksportu w okresie 2018-2019 spowodowane było pogorszeniem się koniunktury u głównych partnerów handlowych Polski (w tym w szczególności w Niemczech), natomiast spadek eksportu w 2020 roku to bezpośredni ekonomiczny efekt pandemii COVID-19. Jednak już w 2021 roku polski eksport odbudował się osiągając rekordowy wzrost na poziomie 12%.

¹⁶⁸ Barometr Innowacyjności. Program Operacyjny Polska Wschodnia. Raport końcowy, PARP 2022.

¹⁶⁹ Ex-post Ewaluacja ex-post postępu rzeczowego i rezultatów POPW. Raport końcowy, MFiPR 2022.

Wykres 39 Dynamika wzrostu eksportu towarów (r/r) w Polsce w latach 2012-2020

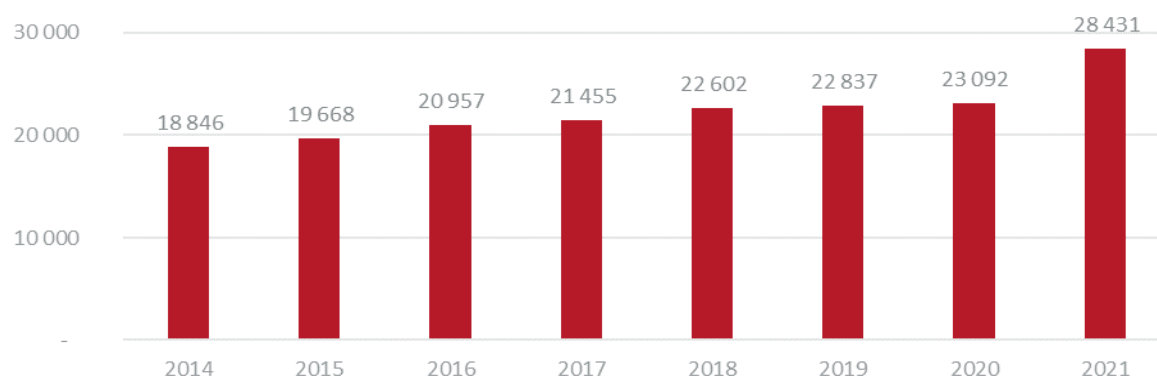


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS

Poza czynnikami koniunkturalnymi na wzrost eksportu wpływała także realizacja programów wsparcia MŚP (POIR i POPW). Zgodnie z wynikami modelowania makroekonomicznego długofalowy wpływ programów wsparcia MŚP na bilans handlowy Polski jest dodatni, a w szczytowym okresie (2019) interwencja POIR i POPW przekłada się na około 4 mld PLN dodatkowego eksportu.¹⁷⁰

Sprzyjająca krajowa i międzynarodowa koniunktura gospodarcza oraz wsparcie MŚP w ramach programów unijnych pozwoliły na osiągnięcie w okresie realizacji POPW wartości docelowej wskaźnika rezultatu dla Priorytetu inwestycyjnego 3c, odnoszącego się do wartości przychodów MŚP z Polski Wschodniej ze sprzedaży zagranicznej. Wysoka dynamika wzrostu eksportu w roku 2021 (12%) przełożyła się na ponad 28 mld PLN przychodów ze sprzedaży zagranicznej firm z Polski Wschodniej, przy wartości docelowej określonej dla roku 2023 na poziomie 27 mld PLN.

Wykres 40 Wartość przychodów MŚP z Polski Wschodniej ze sprzedaży produktów, towarów i materiałów na eksport (mln zł)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS

¹⁷⁰ Analiza wybranych działań POIR oraz POPW na poziomie sektorowym i makroekonomicznym za pomocą modelu makroekonomicznego, PARP 2020.

Wyniki przeprowadzonych badań wskazują, że do osiągnięcia wartości docelowej wskaźnika przyczyniło się w zauważalny sposób wsparcie udzielone przedsiębiorstwom w ramach POPW, w działaniu 1.2, ale także w ramach pozostałych instrumentów (około 40% beneficjentów deklaruje sprzedaż zagraniczną produktów objętych wsparciem programu)¹⁷¹. Wyniki ewaluacji ex-post szacują wpływ POPW na około 7% wartości docelowej wskaźnika (około 1,9 mld PLN)¹⁷².

Podsumowując, POPW wdrażany był w okresie sprzyjającej koniunktury gospodarczej z okresowym jej pogorszeniem w okresie pandemii COVID-19 (2020). Pozwoliło to na osiągnięcie założonych w programie wartości docelowych wskaźników rezultatu dla wszystkich Priorytetów inwestycyjnych w ramach Osi priorytetowej I. Wsparcie programu miało stosunkowo największe znaczenie dla wzrostu nakładów na działalność innowacyjną MŚP z Polski Wschodniej, a następnie dla wzrostu przychodów ze sprzedaży zagranicznej, mniejsze zaś w przypadku wzrostu udziału MŚP prowadzących aktywność innowacyjną. Ze względu na ograniczoną skalę wsparcia oraz strukturalny charakter regionalnych procesów rozwojowych interwencja OP I POPW nie przełożyła się na istotną redukcję dysproporcji ekonomiczno- społecznych pomiędzy Polską Wschodnią a pozostałymi regionami kraju.

¹⁷¹ *Ex-post Ewaluacja ex-post postępu rzeczowego i rezultatów POPW. Raport końcowy*, MFiPR 2022.

¹⁷² Tamże.

Bibliografia

- Analiza wybranych działań POIR oraz POPW na poziomie sektorowym i makroekonomicznym za pomocą modelu makroekonomicznego. Badanie wykonane na zlecenie PARP, przez konsorcjum WiseEuropa - Fundacja Warszawski Instytut Studiów Ekonomicznych i Europejskich oraz Ecorys Polska Spółka z.o.o. Warszawa, 2022 r.
- Analizy kontrfaktyczne efektów POPW 2014-2020. Badanie zrealizowane na zlecenie PARP przez IDEA Instytut Sp. z o.o. oraz Fundację IDEA Rozwoju. Warszawa 2021 r.
- Barometr Innowacyjności. Program Operacyjny Polska Wschodnia. Badanie realizowane na zlecenie PARP przez konsorcjum podmiotów MCM Institute Poland Sp. z o.o., Realizacja Sp. z o.o., Exacto Sp. z o.o., IDEA Instytut Sp. z o.o. Warszawa, 2022 r.
- Działalność przedsiębiorstw niefinansowych w 2020 r., GUS, 2021.
- Efekty bieżące wsparcia udzielonego w ramach wybranych instrumentów POPW 2014-2020, badanie zrealizowane na zlecenie PARP, przez konsorcjum podmiotów: MCM Institute, IDEA Instytut Sp. z o.o. oraz Fundację IDEA Rozwoju, Warszawa, 2021 r.
- Ewaluacja ex-post postępu rzeczowego i rezultatów POPW. Badanie zrealizowane na zlecenie Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej, przez konsorcjum: EVALU Sp. z o.o. oraz ECORYS Polska Sp. z o.o., Warszawa, 2022 r.
- Ewaluacja pomocy publicznej PARP w ramach Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój 2014-2020. Ewaluacja zrealizowana na zlecenie PARP, przez konsorcjum Uniwersytetu Jagiellońskiego, Centrum Ewaluacji i Analiz Polityk Publicznych, IDEA Instytut Sp. z o.o. oraz Fundacji IDEA Rozwoju. Warszawa, 2020 r.
- Ewaluacja systemu wyboru projektów w Programie Operacyjnym Polska Wschodnia 2014-2020. Badanie zrealizowane na zlecenie MFiPR przez konsorcjum podmiotów Policy & Action Group Uniconsult sp. z o.o. oraz imapp sp. z o.o., Warszawa, 2016 r.
- Ex-post Ewaluacja ex-post postępu rzeczowego i rezultatów POPW. Raport końcowy, MFiPR, 2022.
- Miesięcznik Makroekonomiczny PIE. Polski Instytut Ekonomiczny, 2022.
- Ocena konsekwencji kryzysu pandemicznego COVID-19 w sektorze polskich przedsiębiorstw. J. Janecki, 2022.
- Opracowanie i wdrożenie systemu monitoringu działań Animatorów Platform startowych wraz z systemem wsparcia doradczo-szkoleniowego oraz systemem monitoringu startupów, które zakończą inkubację w Platformach startowych. Raport roczny 06.2021-08.2022, PARP, 2022.
- Polski mikro, mały i średni biznes w obliczu pandemii COVID-19. Przychody, płynność i reakcja na wstrząs. PWC, 2020.
- Polskie startupy 2022, Startup Poland, 2022.
- Raport o inflacji. Marzec 2021, Warszawa. NBP, 2021.
- Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce. PARP, 2022.

- Sprawozdanie z realizacji Programu Operacyjnego Polska Wschodnia 2014-2020 za rok 2022.
- Wpływ pandemii COVID-19 na koniunkturę gospodarczą - oceny i oczekiwania. Dane szczegółowe. Aneks do publikacji „Koniunktura w przetwórstwie przemysłowym, budownictwie, handlu i usługach 2000-2020 (październik 2020)”, GUS, 2020.
- Wzornictwo przemysłane – nowe perspektywy wsparcia w ramach następcy POIR na lata 2021-2027. Badanie zrealizowane na zlecenie PARP przez Policy & Action Group Uniconsult sp. z o. o. i Algorytm Design sp. z o. o, Warszawa, 2022

5. Tabela wniosków i rekomendacji

Załącznik 1. Tabela wniosków i rekomendacji

Nr	Treść wniosku	Treść rekomendacji	Adresat rekomendacji	Sposób wdrożenia	Termin wdrożenia	Klasa rekomendacji	Obszar tematyczny	Program operacyjny	Instytucja zlecająca badanie
1.	<p>Przeprowadzone dotychczas badania i analizy, potwierdzają generalną skuteczność interwencji, zrealizowanej w ramach I osi POPW 2014-2020. W szczególności przełożyła się ona na istotny wzrost PKB makroregionu Polski Wschodniej. Badania wskazują również, że interwencje realizowane w regionach Polski Wschodniej charakteryzują się wyższą ekonomiczną efektywnością na poziomie makro- z uwagi na większą proporcjonalnie do wielkości gospodarki PW skalę wsparcia oraz mniejszą niż w pozostałych regionach dostępnością kapitału (efekt bazy). Z tego powodu więc jako trafny należy ocenić kierunek polegający na kontynuacji w ramach FEPW wsparcia procesów innowacyjnych w MŚP (wsparcie innowacyjnych startupów, automatyzacja/robotyzacja, design). Jednocześnie istnieje ryzyko, iż efekty uzyskane w tym zakresie mogą charakteryzować się mniejszą trwałością, z uwagi na potencjalną dominację efektów o charakterze popytowym (ograniczonych do okresu realizacji projektów).</p>	<p>Podobnie do propozycji przedstawionej w raporcie: „Analiza wybranych działań POIR oraz POPW na poziomie sektorowym i makroekonomicznym za pomocą modelu makroekonomicznego” w instrumentach FEPW ukierunkowanych na wsparcie inwestycji w sektorze przedsiębiorstw, należy położyć większy nacisk na aspekt budowania przewag konkurencyjnych firm w oparciu o innowacyjne rozwiązania. Wspierane inwestycje powinny służyć nie tylko do zaspokojenia bieżących potrzeb rozwojowych firm, lecz powinny wpływać na potencjał firm do kreowania i wdrażania innowacji.</p>	IZ, IP FEPW (PARP)	<p>Opracowanie systemu wyboru projektów w działaniach ukierunkowanych na wsparcie inwestycji przedsiębiorstw w ramach FEPW, premiujących projekty, które pozwolą zwiększyć potencjał beneficjentów do kreowania i wdrażania innowacji, również po zakończeniu projektów wspartych w ramach FEPW (premiujących np. rozwój w obszarze potencjału kadr lub zasobów B+R firmy, tworzenia lub rozwoju działów design, uzasadnioną działalność na polu ochrony własności intelektualnej).</p>	2026	Rekomendacja programowa operacyjna	przedsiębiorczość	FEPW	PARP

Nr	Treść wniosku	Treść rekomendacji	Adresat rekomendacji	Sposób wdrożenia	Termin wdrożenia	Klasa rekomendacji	Obszar tematyczny	Program operacyjny	Instytucja zlecająca badanie
2	<p>Wyniki badania wskazują, że wspierane startupy uzyskują przychody niższe od zakładanych. Jednocześnie firmy będące we wczesnych fazach rozwoju na etapie dopracowywania produktu do wymagań rynkowych mają ograniczony dostęp do finansowania zewnętrznego. Badane firmy wskazują także, że programy inkubacji wymagają wzmocnienia w zakresie analiz rynkowych i sprofilowanych branżowo strategii i technik sprzedaży na etapie inkubacji (połowa analizowanych firm) oraz w zakresie pozyskiwania zewnętrznych źródeł finansowania i bardziej aktywnego sieciowania z inwestorami branżowymi i VC (potrzeba wskazywana również przez połowę analizowanych firm). Wyniki analiz potwierdzają jednocześnie, że są to te dwa aspekty rynkowej działalności startupów (skuteczna sprzedaż i finansowanie zewnętrzne), które w istotnym zakresie warunkują przetrwanie i dalszy rozwój wspieranych firm.</p>	<p>Istnieje potrzeba wzmocnienia tych elementów inkubacji, które sprzyjają zwiększeniu finansowej stabilności startupów po zakończeniu programu. Należą do nich w szczególności zindywidualizowane i dostosowane do firmy i projektu działania wzmocniające kompetencje i potencjał sprzedażowy firm oraz działania wspierające firmy w pozyskiwaniu finansowania zewnętrznego po zakończeniu programu inkubacji, w tym polegające na sieciowaniu z inwestorami kapitałowymi oraz inwestorami i partnerami branżowymi.</p>	MFiPR, PARP	<p>Wskazane elementy programów inkubacji i działania post-inkubacyjne powinny zostać uwzględnione przez IP w procesie naboru i oceny projektów w ramach kryterium „Koncepcja programu inkubacji” oraz przez Platformy startowe w toku realizacji indywidualnych programów inkubacji.</p>	II kw. 2024 r.	Rekomendacja programowa operacyjna	przedsiębiorczość	FEPW	PARP

Nr	Treść wniosku	Treść rekomendacji	Adresat rekomendacji	Sposób wdrożenia	Termin wdrożenia	Klasa rekomendacji	Obszar tematyczny	Program operacyjny	Instytucja zlecająca badanie
3	<p>W bardzo ograniczonym stopniu udało się osiągnąć cele instrumentów związane z usieciowieniem oraz wzmacnianiem współpracy podmiotów z Polski Wschodniej (poddziałanie 1.3.1 oraz 1.3.2). Przewidywano odpowiednio rozwój współpracy w ramach powiązań kooperacyjnych oraz w ramach konsorcjów. Ustalenia z badania wskazują, że w obu przypadkach, efekty te mają przede wszystkim charakter projektowy (a więc popytowy) oraz wykazują się niską trwałością. Jednocześnie brak jest danych monitoringowych, które pozwalały by tę kwestię w sposób systemowy przeanalizować. Badane firmy wskazywały, że generalnie koncepcja wsparcia ich usieciowienia z innymi podmiotami (np. w ramach struktur klastrowych), nie jest dla nich do końca jasna. Jednocześnie projekty, w których obowiązkowa była konsorcjalna formuła realizacji inwestycji okazywały się w praktyce bardzo trudne w realizacji oraz często kończyły się niepowodzeniem projektu (rozwiązaniem umowy).</p>	<p>O ile utrzymany będzie cel instrumentów, związany ze zwiększaniem usieciowienia oraz współpracy podmiotów z Polski Wschodniej (np. w ramach projektów FEPW z zakresu Gospodarki o obiegu zamkniętym lub w przypadku projektów związanych z rozwojem zrównoważonej turystyki) konieczne będzie zasadnicze przemodelowanie systemu wsparcia oraz monitorowania w tym zakresie.</p>	<p>IZ, IP FEPW (PARP)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Doprecyzowanie oczekiwań – jakie mają być dokładne cele związane z rozwojem współpracy wspartych podmiotów. • Opracowanie wytycznych dla przedsiębiorców z praktycznymi wskazówkami jaką w założeniu formę współpracy instrument stara się stymulować – jakie są jej zalety oraz korzyści z perspektywy MŚP. • Opracowanie systemu wyboru projektów, który będzie przyznawać pozytywną ocenę projektom wpisującym się w założenia wsparcia. • Opracowanie systemu monitorowania rezultatów w przedmiotowym 	<p>II kw. 2024 r.</p>	<p>Rekomendacja programowa operacyjna</p>	<p>przedsiębiorczość</p>	<p>FEPW</p>	<p>PARP</p>

Nr	Treść wniosku	Treść rekomendacji	Adresat rekomendacji	Sposób wdrożenia	Termin wdrożenia	Klasa rekomendacji	Obszar tematyczny	Program operacyjny	Instytucja zlecająca badanie
4	Niektóre firmy mogły zrezygnować z realizacji etapu II w działaniu 1.4. POPW z uwagi na niekorzystną sytuację gospodarczą, która ograniczała ich zdolność do prowadzenia działalności (COVID, wojna w Ukrainie, ogólne spowolnienie gospodarcze, inflacja). Może to oznaczać, że w grupie tych Beneficjentów pojawiły się pomysły biznesowe, które z uwagi na sytuację gospodarczą nigdy nie miały szansy zostać zrealizowane.	Realizacja w perspektywie 2021-2027 osobnego konkursu w działaniu 1.4. FEPW, który umożliwiłby firmom korzystającym z 1.4. POPW realizację pomysłów wynikających ze strategii wzorniczych wypracowanych w I etapie.	IZ FEPW	zakresie, w tym ewentualnych wskaźników (np. wartość przychodów generowanych między współpracującymi podmiotami). W ramach naboru projektów działania 1.4 w ramach FEPW ogłoszonego 28.04.2023 umożliwiono wykorzystanie przeprowadzonego audytu wzorniczego oraz opracowanej strategii wzorniczej w ramach Działania 1.4 Wzór na konkurencję etap I Programu POPW, pod warunkiem aktualności informacji i rekomendacji zawartych w strategii wzorniczej oraz braku realizacji projektu dotyczącego wdrożenia strategii wzorniczej w ramach Działania 1.4	II kw. 2024 r.	Rekomendacja programowa operacyjna	przedsiębiorczość	FEPW	PARP

Nr	Treść wniosku	Treść rekomendacji	Adresat rekomendacji	Sposób wdrożenia	Termin wdrożenia	Klasa rekomendacji	Obszar tematyczny	Program operacyjny	Instytucja zlecająca badanie
				<p>POPW Wzór na konkurencję II etap. W ramach naboru projektów działania 1.4 w ramach FEPW ogłoszonego 28.04.2023 umożliwiono wykorzystanie przeprowadzonego audytu wzorniczego oraz opracowanej strategii wzorniczej w ramach Działania 1.4 Wzór na konkurencję etap I Programu POPW, pod warunkiem aktualności informacji i rekomendacji zawartych w strategii wzorniczej oraz braku realizacji projektu dotyczącego wdrożenia strategii wzorniczej w ramach Działania 1.4 POPW Wzór na konkurencję II etap.</p>					

Nr	Treść wniosku	Treść rekomendacji	Adresat rekomendacji	Sposób wdrożenia	Termin wdrożenia	Klasa rekomendacji	Obszar tematyczny	Program operacyjny	Instytucja zlecająca badanie
5	<p>W ramach Programu zdecydowano się na monitorowanie wybranych wskaźników, bezpośrednio powiązanych z oczekiwanymi rezultatami wsparcia, w tym szczególności przychodów ze sprzedaży nowych produktów/procesów technologicznych (inaczej niż np. w POIR).</p> <p>Co prawda wskaźniki te były monitorowane na poziomie projektów, jednak pominięte zostały na poziomie POPW. Tym samym nie ustanowiono również w ich zakresie celu, co utrudnia wykonanie oceny skuteczności poszczególnych instrumentów. Analogicznie w części działań i poddziałań nie monitorowano na poziomie Programu tworzenia/utrzymania miejsc pracy (z wyłączeniem poddziałania 1.3.2), mimo, że był to bezpośrednio oczekiwany efekt wsparcia we wszystkich analizowanych instrumentach.</p>	<p>Wprowadzenie w FEPW wskaźników monitorowania przychodów ze sprzedaży produktów lub procesów oraz wskaźnika utworzonych nowych miejsc pracy w przedsiębiorstwach (wskaźnik RCR01), dla wszystkich instrumentów, w przypadku których jest to uzasadnione.</p>	IZ FEPW	Zgodnie z brzmieniem rekomendacji.	II kw. 2024 r.	Programowa, strategiczna	przedsiębiorczość	FEPW	PARP

