

Wsparcie działalności B+R w perspektywie finansowej 2014-2020 – propozycja biznesu

Autorzy: Marcin Szczeciński, Tomasz Wiewióra
Zespół ds. Instrumentów Wsparcia Dotacyjnego
Grupa Adamed | Adamed Sp. z o.o.
Pieńków 149, 05-152 Czosnów k/W-wy, Polska
email: marcin.szczecinski@adamed.com.pl
www.adamed.com.pl

*Poglądy, opinie i komentarze autorów zawarte
w opracowaniu stanowią wyraz osobistej wiedzy
autorów i nie powinny być interpretowane
w żaden inny sposób.*

WSTĘP – GŁÓWNE TEZY OPRACOWANIA

Autorzy materiału koncentrują się na instrumentach wsparcia działalności badawczo-rozwojowej realizowanej przez lub na zlecenie przedsiębiorców i w tym, pozornie wąskim, kontekście należy ten dokument odczytywać. Wyjątkiem od tej zasady są kwestie dyskutowane w części dotyczącej rozwiązań wdrożeniowych (proponując nr 2 i 3). Podsumowanie doświadczeń z bieżącej perspektywy finansowej oparte zostało na historii Działania 1.4-4.1 POIG.

Główne tezy opracowania, których numeracja odpowiada rozdziałom dokumentu:

1. Uzasadnienie wyboru obszaru (perspektywa przedsiębiorców)

- Niska partycypacja sektora prywatnego w strukturze finansowania B+R w Polsce oraz zauważalna w ostatnich latach negatywna, spadkowa tendencja w zakresie udziału tego sektora w ogólnych nakładach na działalność badawczo-rozwojową w Polsce (spadek od 2007 r. o 9,9%), w wyniku czego w 2010 roku udział ten wyniósł zaledwie 24,4% całkowitych nakładów na B+R.

2. Podsumowanie doświadczeń 2007-2013: dostępna oferta oraz słabe i mocne strony wsparcia dostępnego w NPR 2007-2013

- Historia działania 1.4-4.1 przedstawia bardzo niejednorodny obraz. Analizując kolejne edycje konkursów oparte na zmieniających się kryteriach oceny i ewolucji rozporządzenia, które to działanie regulowało, można dojść do wniosku, że prawie za każdym razem mieliśmy do czynienia z istotnie innym instrumentem. W przekonaniu autorów z każdym kolejnym naborem instrument podlegał doskonaleniu. Najdoskonalszą postacią przyjął już w rękach NCBiR jako nowej Instytucji Pośredniczącej. Aktualne pozostaje pytanie, czy jest to już postać doskonała?

3. Dylematy

a. Co i kogo wspierać – poziom strategiczny?

- Przystępując do programowania nowej perspektywy warto zadać sobie pytanie, na jakie innowacje, jakiego kalibru Polska chce stawiać. Wydaje się, że jesteśmy rozchwiani pomiędzy oczekiwaniem rozwiązań z wysokiej półki a graniczącym z pewnością prawdopodobieństwem pomyselnego rezultatu. Decydenci powinni strategicznie rozstrzygnąć, co Państwo chce wspierać w nowej perspektywie finansowej w dziedzinie badań i rozwoju realizowanych przez przedsiębiorców oraz jasno zakomunikować:
 - a. Czy interesują nas innowacje każdej rangi, także te imitacyjne?
 - b. Czy, jeśli przedmiotem zainteresowania są zarówno innowacje przełomowe, ewolucyjne jak i imitacyjne, to nie powinny ich finansowaniu służyć różne, szyte na miarę instrumenty?
 - c. Gdzie chcemy się pozycjonować w trójce: poziom innowacyjności, „gotowość” rozwijanej technologii, brak ryzyka niepowodzenia?
- Widoczny jest swoisty kult wdrożenia (którego znaczenia nie należy podważać). Programując instrumenty dedykowane B+R przyjmuje się jego optykę, jakby polską bolączką był brak wdrożeń doskonałych, na najwyższym światowym poziomie wyników badań, które jest w stanie generować krajowy przemysł. Autorzy uważają, że zasadniczym celem powinno być pielęgnowanie mocnego, zdolnego wypracowywać rozwiązania globalnie atrakcyjne z punktu widzenia prywatnego sektora nauki zlokalizowanego w przemyśle. Podmioty te, jako przedsiębiorcy, same (lub z pomocą dedykowanym wspieraniu wdrożeń mechanizmów) zadbają o sukces komercyjny - to on w końcu decyduje o ich być albo nie być.
- Nowa perspektywa to nowe rozdanie, w którym akcenty mogą zostać rozłożone w odmienny sposób niż dotychczas (obecnie istotnie więcej środków przeznaczają się na publiczne jednostki naukowe). Jednak, czy jesteśmy gotowi oddać większościowy udział w środkach nowej perspektywy sektorowi prywatnej nauki, przedsiębiorcom prowadzącym lub kontraktującym badania?

b. Eksperti: krytyczny element systemu wdrażania programów

- Eksperti są krytycznym elementem całego systemu, dlatego proponuje się utworzenia elitarnego korpusu eksperckiego, dostarczającego rzetelnych, doskonale umocowanych merytorycznie ocen projektów i wspierającego tym samym realizację celów nowych programów operacyjnych, bez którego wysiłki administracji oraz wnioskodawców nie przyniosą spodziewanych owoców. Podjęcie z dużym wyprzedzeniem prac nad stworzeniem takiego korpusu jest w ocenie autorów nie mniej ważne niż sam proces programowania.
- Wszelkie zmiany powinny podążać w kierunku wzmocnienia parametrów jakościowych ocen, a nie zwiększanie ich liczby (np. 5 recenzji zamiast 2 lub 3), w co wpisuje się postulat dopuszczenia recenzentów zagranicznych, w szczególności w obszarach, gdzie niewielu jest krajowych specjalistów w danej dziedzinie.

c. Bariery

- Wraz z ewolucją Działania 1.4-4.1 zmieniały się istniejące w nim bariery, do których można zaliczyć:
 - › wiązanie wsparcia na badania i rozwój z obowiązkiem ich inwestycyjnego wdrożenia,
 - › brak możliwości realizacji projektu przez przedsiębiorstwa działające w grupach,

- › obowiązek *a priori* wyboru i zawierania umów z wszystkim podwykonawcami, którym przewidywało się powierzenie wykonania usług badawczo-rozwojowych w projekcie.
- Sugeruje się bardzo ostrożne podejście w stawianiu ograniczeń, wymogów czy obostrzeń wykraczających poza przepisy prawa powszechnie obowiązującego.

4. Propozycje rozwiązań dla okresu programowania 2014-2020

a. Rozwiązania systemowe

Poziom wdrażania i jego ramy instytucjonalne - wskazane jest powierzenie wdrażania finansowania działalności badawczo-rozwojowej instytucji, która zgromadziła największe doświadczenie w tym zakresie - NCBiR (argumenty: znajomość działalności będącej przedmiotem publicznego interwencji; zgromadzone dotychczas zasoby praktycznej wiedzy; zapewnienie kontynuacji prowadzonych działań przez wysokiej klasy zespół pracowników).

- Tak jak należy dbać o rozwijający się prywatny sektor nauki, tak samo należy pielęgnować instytucje publiczne, które profesjonalnie wdrażają pomoc im dedykowaną;
- Zaleca się wdrażanie środków na B+R z poziomu centralnego - istnieje jedna nauka, która nie ma regionalnego kontekstu, a samo miejsce prowadzenia badań ma także wtórne znaczenie wobec ich merytorycznej istoty, dlatego trudno znaleźć uzasadnienie dla regionalizacji interwencji.

Dotacje czy instrumenty zwrotne dla B+R - jeśli w jakiejś dziedzinie interwencji winno zostać podtrzymane finansowanie bezzwrotne, w formie dotacji, to właśnie w sferze aktywności badawczo-rozwojowych¹. Do rozważenia pozostaje pytanie, czy dotacje powinny być adresowane do wszystkich projektów B+R, czy tylko tych o najwyższym realnym ładunku innowacyjności, za którym kroczy wysokie ryzyko niepowodzenia.

b. Rozwiązania wdrożeniowe

Dobre wdrażanie instrumentów to silne swoimi zasobami ludzkimi instytucje wyposażone w adekwatne narzędzia - niezbędne jest zapewnienie wysokiej jakości, doświadczonych, ale i dobrze opłacanej kadry zarządzającej programami wsparcia B+R; optymalnie przeprowadzony wybór projektów wymaga odpowiednio wysokich nakładów finansowych - warto zadać sobie pytanie: ile jesteśmy gotowi wydać, aby wybrać projekty niosące ze sobą największą wartość?

Niższe od 100% finansowanie dla projektów aplikacyjnych publicznych organizacji badawczych (uzupełniane środkami prywatnymi) - postuluje się niższe niż 100% (np. na poziomie 95%) dofinansowanie dla badań stosowanych i prac rozwojowych w przedsięwzięciach publicznej nauki. Brakujący wkład powinien być wnoszony przez przedsiębiorców wyłącznie w formie środków pieniężnych. Rozwiązanie to może nieść ze sobą istotne wartości, m.in. sprzyja racjonalizowaniu wydatków tak z punktu widzenia celu naukowego, jak i biznesowego projektu, zwiększa dbałość

1 Nie zgadzamy się w tym miejscu z sugestią odejścia od stosowania instrumentów bezzwrotnych sformułowaną w raporcie „Ocena stanu realizacji 1. i 2. Priorytetu Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka w połowie okresu programowania”, przygotowany przez EGO s.c. na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego.

o właściwe zarządzanie; potwierdza realność zastosowania wyników i ich wartością komercyjną; sprzyja zwiększaniu wydatków na B+R ze strony podmiotów prywatnych.

Wspólna pula środków (wspólne działanie) na projekty aplikacyjne niezależnie od kategorii beneficjentów i formuły aplikowania - postulat skonstruowania jednego, wspólnego instrumentu, który umożliwiłby aplikowanie we wszystkich możliwych konfiguracjach podmiotowych - o wyłanianiu do finansowania projektów badawczo-rozwojowych winna decydować ich doskonałość naukowa i realne widoki na zastosowanie w praktyce, nie zaś to, czy idea projektu pochodzi ze strony przemysłu czy nauki. Dostrzegamy cienie tej propozycji, doświadczenia z konkursów ze środków krajowych pokazują przewagę projektów publicznej nauki wśród tych wyłanianych do finansowania.

Ograniczona liczba, ale bardzo elastycznych instrumentów wsparcia - wymogi formalne konkursów ograniczające możliwość aplikacji tylko do pewnych obszarów czy kategorii prac B+R nie-rzadko stwarzają wymóg sztucznego ograniczania potrzebnych do wykonania prac w projekcie promując umiejętność „ociosywania” oryginalnego zamysłu przedsięwzięcia z zadań wykraczających poza reguły konkursu lub umiejętność ich kamuflowania.

Oparcie oceny na kryteriach o otwartej skali punktacji, odejście od kryteriów bazujących na czystych deklaracjach wnioskodawców - większą wagę w procesie wyboru do wsparcia projektów badawczo-rozwojowych powinno przypisywać się kryteriom, które pozwalałyby na odpowiednie pozycjonowanie projektów według ich realnej wartości naukowej i innowacyjności - w realizację tego celu lepiej wpisują się kryteria otwarte pozwalające na przyznawanie ocen częściowych i wartościowanie projektów, maksymalnie ograniczając te o deklaracyjnym charakterze (zastrzegając przy tym konieczność zapewnienia obiektywizmu ocen opierających się na tego typu kryteriach).

Oparte na „weryfikowanym zaufaniu” mechanizmy rozliczania projektów - postuluje się oparcie mechanizmów rozliczania projektów na zaufaniu i rozwiązaniach generujących ograniczone koszty także w kontekście nakładów pracy (np. okresowa weryfikacja dokumentacji finansowej na miejscu, w siedzibie beneficjenta zamiast załączania jej do wniosków o refundację). Zgodnie z tym podejściem wszelkie nieprawidłowości powinny być identyfikowane na poziomie konkretnych projektów, a ich konsekwencje ponosić ci, którzy naruszyli normy.

Rozdział 5 i 6 materiału przygotowany zostanie po przeprowadzeniu konsultacji opracowania wśród członków PKPP Lewiatan.

1. UZASADNIENIE WYBORU OBSZARU (PERSPEKTYWA PRZEDSIĘBIORCÓW)

Za najważniejsze z uzasadnień, które przemawiają za odpowiednim zagospodarowaniem środków europejskich przeznaczanych na działalność badawczo-rozwojową (B+R) należy uznać ogromny potencjał rozwojowy istniejący w tym sektorze działalności w naszym kraju. Z jednej strony wynika on z zakresu pracy, jaka pozostaje do zrobienia, aby choć zbliżyć się do poziomu najbardziej rozwiniętych państw europejskich w tym obszarze. Z drugiej strony, przyjmując na siebie zobowiązanie zwiększania nakładów na sferę badawczo-rozwojową, tak aby w 2020 r. ich wartość stanowiła 1,7% PKB², można stwierdzić, że w kolejnych latach rozwojowi obszaru B+R powinny towarzyszyć sprzyjające warunki finansowe. Podstaw dla tego rozwoju należy doszukiwać się również we wzroście liczby dobrze wykształconych absolwentów, którzy już niebawem stanowią będą o potencjale naukowym naszego kraju. W urzeczywistnianiu tych założeń niezwykle istotne miejsce zajmują środki unijne, których wsparcie nierzadko decyduje już o samym zainicjowaniu prac badawczo-rozwojowych. W tym kontekście szczególnego wymiaru nabiera stworzenie, a następnie realizacja systemu unijnej pomocy opartego na racjonalnych i odpowiedzialnych rozwiązaniach.

W naszym kraju konsekwentnie podejmowana jest próba realizacji strategii budowania gospodarki opartej na wiedzy, a w rezultacie wzrostu jej konkurencyjności dzięki wysokiej innowacyjności prac podejmowanych przez dobrze wykształcony kapitał ludzki. Spośród wskazywanych elementów tej strategii daje się dostrzec postępujące zmiany, zmierzające we właściwym kierunku. Jedną z nich jest wzrastająca liczba absolwentów szkół wyższych - w Polsce ukończyło je aż 95% populacji osób w wieku 20-29 (pod tym względem plasujemy się na drugim miejscu w UE³). Jednak te zadowalające trendy w wymiarze ilościowym należy rozpatrywać mając świadomość często niskiego poziomu kształcenia, jaki pobierają studenci wielu uczelni, w szczególności niepublicznych⁴. Zwraca również uwagę wzrastająca liczba absolwentów technicznych kierunków studiów, czego źródeł doszukiwać się można m.in. w podjętej w 2008 r. inicjatywie Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego pn. „Zwiększenie liczby absolwentów kierunków o kluczowym znaczeniu dla gospodarki opartej na wiedzy”⁵. Bardzo optymistyczne dane w tym zakresie kontrastują ze stagnacją w zakresie liczby miejsc pracy w sektorze B+R. Jej wartość w stosunku do ogólnej populacji osób zatrudnionych w Polsce od kilku lat utrzymuje się na podobnym poziomie 0,45% (w 2010 r. 0,46%)⁶, co oznacza, że jest ona istotnie niższa od analogicznego wskaźnika dla całej UE (średnia dla UE-27 to 1,04%). W wartościach bezwzględnych w 2010 r., w szeroko rozumianym obszarze B+R zatrudnionych było niemal 121 tys. pracowników, z czego tylko 18,5 tys. w sektorze przedsiębiorstw⁷.

Mając na uwadze te tendencje niezwykle pilną potrzebą staje się stworzenia znacznej liczby nowych miejsc pracy w obszarze badań i rozwoju w szczególności w sektorze *hi-tech*, co pozwoliłoby na zagospodarowanie tego kapitału intelektualnego. Jest to jeden z kluczowych czynni-

2 Strategia Europa 2020. Podstawowe wskaźniki realizacji (www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/Wskazniki_Europa_2020.xls)

3 Dane Eurostat (Education and training).

4 Ich liczba w roku akademicki 2010/2011 wynosiła 314 (przy 132 uczelniach publicznych), w których kształciło się 557,3 tys. studentów (odpowiednio 1261,2 tys. w jednostkach publicznych), Mały Rocznik Statystyczny 2011, GUS.

5 Wg. danych Eurostat liczba absolwentów w dziedzinie matematyki, nauki i technologii na 1 000 osób w wieku 20-29 lat wyniosła w 2011 r. 15,8, co oznacza wzrost z poziomu 14,1 w 2008 r.

6 Mały Rocznik Statystyczny 2011, GUS; Dane Eurostat (*Research and development personnel, by sectors of performance Head count – % of the labour force*).

7 Dane Eurostat (*Total R&D personnel and researchers by sectors of performance, sex and fields of science*)

ków warunkujących wysoki potencjał do ekspansji polskiego obszaru B+R. Nie zostanie on jednak urzeczywistniony bez finansowego wsparcia na rzecz realizacji nowych projektów badawczo-rozwojowych o wysokiej wartości naukowej i potencjale komercyjnym. Konsekwencją takiej pomocy będzie nie tylko powstawanie nowych czy rozbudowywanie istniejących działów badawczo-rozwojowych, które dadzą pracę młodym naukowcom. Długoterminowym rezultatem tych przedsięwzięć będą chronione patentami wynalazki, wysokiej jakości publikacje i zauważalny w sektorze przedsiębiorstw wzrost *know-how*, co powinno wesprzeć materializację marzeń o wysokiej konkurencyjności i innowacyjności polskiej gospodarki.

Z drugiej strony rozwiązania w zakresie wsparcia działalności prywatnego sektora B+R w Polsce wymagają dołożenia szczególnych starań, aby w nowym okresie programowania UE zapewnić przedsiębiorcom co najmniej porównywalne z publicznymi podmiotami możliwości korzystania z płynących środków finansowych. W tym wymiarze należy wskazać na kilka godnych uwagi kwestii.

W pierwszej kolejności należy podkreślić, że potrzeba rozwoju aktywności w sferze B+R znalazła uznanie tak w publicznym, jak i prywatnym sektorze nauki, co przejawia się we wzroście nakładów ponoszonych na działalność badawczo-rozwojową. Na uwagę zasługuje fakt, iż postępujący od 2006 r. stały wzrost intensywności takich nakładów przewyższa dziś średnią dla całej UE⁸, przy czym trzeba pamiętać, że następuje on z dość niskiego poziomu. Wymiar alokacji finansowej na działania sektora B+R potwierdza istotną dynamikę rozwoju, jaka istnieje w tym obszarze w Polsce. W konsekwencji już dziś odnotowuje się wzrost innowacyjności polskiej gospodarki, co potwierdza poprawa o 13 miejsc w ciągu ostatnich dwóch lat pozycji naszego kraju w rankingu *The Global Innovation Index*⁹. Z drugiej strony jednak 43 miejsce, na jakim uplasowała się Polska w 2011 r. dowodzi, że w tym obszarze jest jeszcze wiele do zrobienia. W szczególności Polskę na tle innych krajów UE charakteryzuje niska wartość nakładów na działalność B+R, która ogółem w 2010 r. wyniosła tylko 0,74% PKB, z czego udział sektora przedsiębiorstw był na poziomie 0,2% PKB (niższy udział tych nakładów sektora przedsiębiorstw był tylko w Rumunii i na Cyprze)¹⁰.

Inną cechą odróżniającą sektor badań i rozwoju w Polsce od krajów wysoko rozwiniętych jest rozkład źródeł finansowania podejmowanych prac badawczo-rozwojowych. Za niepokojący należy uznać fakt, że środki budżetu państwa pozostają głównym źródłem finansowania sfery B+R. W 2010 r. ich udział w ogólnych nakładach na badania i rozwój pozostawał na poziomie 60,9%¹¹. Co więcej, blisko 38,4% z ogólnej sumy wydatków przeznaczonych zostało na finansowanie podstawowych badań naukowych¹². W krajach najbardziej rozwiniętych ten rozkład źródeł finansowania działalności badawczo-rozwojowej prezentuje się zgoła odmiennie, a wysoką w nim partycypację sektora prywatnego (ponad 65% m.in. w Niemczech, Finlandii, czy Luksemburgu) należy uznać za jeden z kluczowych czynników jego efektywności¹³. Zmiana tej

8 Dane Eurostat (*Gross domestic expenditure on R&D (GERD) by source of funds*)

9 <http://www.globalinnovationindex.org/gii/main/fullreport/index.html>. Ranking przygotowywany przez globalną sieć szkół biznesu INSEAD oparty o dwa podstawowe kryteria: stopień rozwoju proinnowacyjnych rozwiązań systemowych oraz efektów działalności proinnowacyjnej. Ranking umożliwia wysoce miarodajne porównanie innowacyjności gospodarek o różnicowanej wielkości i stopniu rozwoju, gdyż oparty jest o kompleksową metodologię wykraczającą poza standardowe wskaźniki innowacyjności, jak np. intensywność nakładów na B+R.

10 Z krajów UE brak danych dotyczących Grecji, Eurostat (*Total intramural R&D expenditure (GERD) by sectors of performance*).

11 Tamże

12 Nauka i technika w Polsce w 2009 roku, GUS 2011.

13 Dane Eurostat (*Gross domestic expenditure on R&D (GERD) by source of funds*).

struktury finansowej w Polsce oznaczała będzie konieczność zwiększenia alokacji środków przeznaczanych na sferę B+R przez prywatne przedsiębiorstwa. Dlatego za negatywną należy uznać odwrotną, spadkową tendencję w zakresie udziału tego sektora w ogólnych nakładach na działalność badawczo-rozwojową (od 2007 r. o 9,9%), w wyniku czego w 2010 roku udział ten wyniósł zaledwie 24,4% całkowitych nakładów na B+R¹⁴. Niewątpliwie największą szansę na korzystną zmianę tego trendu stwarza nadchodząca perspektywa finansowa UE. Mijające lata potwierdzają jednak tezę, że nie wystarczy tylko koncentrować się na wykresach potwierdzających finansowy postęp w realizacji „Narodowej Strategii Spójności 2007-2013”. Racjonalnie rzecz ujmując taki wskaźnik nie daje wiarygodnej, a w konsekwencji również miarodajnej oceny wykorzystania środków unijnych: do czego się one przyczyniły, co pozwoliły zrealizować, jakie bariery przełamać. Po tych latach doświadczeń uważamy, że istotnie większą wagę powinno się przykładać do jakości wydatkowanej pomocy UE, nie zaś samego wartościowego poziomu wykorzystania dostępnych środków.

Powyższe tendencje i wyzwania dostrzegł rząd, a odpowiedzią na nie była reforma systemu nauki i szkolnictwa wyższego. Z dniem 1 października 2010 r. zaczął obowiązywać pakiet sześciu ustaw, które zrestrukturyzowały system nauki w Polsce. Za szczególnie istotne należy uznać ustawy: „o zasadach finansowania nauki”, a także „o Narodowym Centrum Badań i Rozwoju” (NCBiR), które wraz z utworzonym następnie Narodowym Centrum Nauki stały się wyspecjalizowanymi agencjami rządowymi, odpowiedzialnymi za finansowanie projektów badawczo-rozwojowych.

Kolejną przyczyną uzasadniającą priorytetowe traktowanie sektora B+R w kontekście sposobu zagospodarowania pomocy unijnej, która w nowej perspektywie finansowej popłynąć ma szerokim strumieniem do tego obszaru, jest jego złożoność i zróżnicowanie. Wynika ona ze zróżnicowania tak w sferze podmiotów podejmujących działania w tym obszarze, jak i przedmiotu realizowanych prac badawczych i rozwojowych. Należy bowiem pamiętać, że obszar B+R tworzą cztery istotnie różniące się sektory: przedsiębiorstw, rządowy¹⁵, szkolnictwa wyższego, i prywatnych instytucji niekomercyjnych. Obok podmiotów je tworzących o różnorodności tego obszaru świadczy również szerokie spektrum działań podejmowanych na rzecz zwiększenia zasobów wiedzy, jak i znalezienia dla niej nowych zastosowań. Gwoli przykładu, biorąc pod uwagę odległość przedsięwzięcia od rynku czy też ukierunkowanie lub nie na praktyczny cel, przybiera ono status badań podstawowych, badań przemysłowych, bądź prac rozwojowych. Już sama ta klasyfikacja nastęrcza trudności tak przedsiębiorcom, jak i instytucjom odpowiedzialnym za wdrażanie unijnego wsparcia.

O zróżnicowaniu obszaru B+R może zaś świadczyć fakt, że najczęściej aktywność badawczo-rozwojowa podejmowana jest w szeroko rozumianych naukach inżynierskich i technicznych, które same w sobie są przebogata dziedziną. Na ich rozwój co roku przeznaczane jest ponad 40% ogółu środków alokowanych w sektorze B+R. W ujęciu wartościowym największa intensywność tych nakładów występuje w branży motoryzacyjnej. Z kolei patrząc ilościowo najwięcej przedsiębiorstw zaangażowanych w prace B+R działa w przemyśle elektronicznym. W ujęciu regionalnym dominują przedsiębiorstwa zlokalizowane w województwie mazowieckim i śląskim (odpowiednio

14 Tamże

15 Zalicza się do niego departamenty, agendy i urzędy, które są zaangażowane w prowadzenie bądź wspieranie działalności B+R.

19,3 i 18% ogółu). Najmniej przedsiębiorstw działających w obszarze B+R funkcjonuje zaś na terenie województwa podlaskiego (1,3%)¹⁶.

Taka złożoność i różnorodność tego obszaru powoduje, że działalność badawczo-rozwojowa jest trudną materią do wspierania i tylko dobre programowanie interwencji i jej racjonalne wdrażanie oparte na zrozumieniu przedmiotu wsparcia ma szansę przełożyć się na zakładane rezultaty.

Podsumowując, należy stwierdzić, że w Polsce panuje dobry klimat dla innowacji i działalności podejmowanej w sferze badawczo-rozwojowej, widoczny zarówno w społeczeństwie, jak i wśród przedsiębiorców. Nic nie stoi na przeszkodzie, aby Polska w perspektywie kilkunastu lat stała się jednym z najatrakcyjniejszych miejsc na świecie dla inwestowania i prowadzenia prac w zakresie B+R. W tym kontekście należy zwrócić szczególną uwagę na sektor przedsiębiorstw. Patrząc z perspektywy lepiej rozwiniętych państw UE, bez zwiększenia udziału tego sektora w ogólnych nakładach na B+R urzeczywistnienie tych założeń nie stanie się możliwe. Dobrze rozwinięty obszar działalności badawczo-rozwojowej staje się jeden z kluczowych warunków, aby Polska utrzymała pozycje stabilnego i przewidywalnego gospodarczo kraju, jakim jawi się w oczach innych państw Europy. Nasza przyszłość w dużym stopniu zależy zatem od udanych inwestycji w niepubliczną sferę B+R, które przełożą się na sukces w wymiarze wewnętrznym, ale również wzrost atrakcyjności Polski dla partnerów zagranicznych. Te podmioty, przekonane o wysokim poziomie prac badawczych realizowanych przez polski sektor B+R, chętniej inwestować będą kapitał w podejmowane w Polsce badania, jak i ich komercjalizację.

Nie wykorzystując tej szansy jesteśmy skazani na porażkę w postaci utraty źródła trwałego wzrostu, jakimi mogłyby się stać działania podejmowane w obszarze B+R, na których polskie przedsiębiorstwa budowałyby swoją przewagę konkurencyjną. W przeciwnym wypadku poniesiemy stratę, której doświadczy polska gospodarka, a wraz z nią większość absolwentów kierunków zamawianych.

2. PODSUMOWANIE DOŚWIADCZEŃ 2007-2013: DOSTĘPNA OFERTA ORAZ SŁABE I MOCNE STRONY WSPARCIA DOSTĘPNEGO W NPR 2007-2013

Podsumowując doświadczenia płynące ze wdrażania systemu pomocy unijnej w perspektywie finansowej 2007-2013 autorzy opracowania koncentrują się przede wszystkim na Działaniu 1.4-4.1 Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka, które w naszej ocenie stanowi najważniejszy instrument wsparcia z funduszy UE dla przedsiębiorców podejmujących przedsięwzięcia w obszarze B+R w latach 2007-2013. Powiązanie tych dwóch Działań zostało pomyślane jako możliwość uzyskania od tej samej Instytucji Wdrażającej dwuetapowego wsparcia na realizację projektu przedsiębiorcy, obejmującego część badawczą i rozwojową, a następnie część wdrożeniową. W szczególności pojmowanie tego ostatniego etapu uległo istotnej ewolucji.

Tytułem wprowadzenia należy stwierdzić, że ocena składanych w tym Działaniu wniosków opiera się na kryteriach o charakterze: formalnym (ocena „spełnia – nie spełnia”) i merytorycznym – kryteria obligatoryjne („spełnia – nie spełnia”) oraz fakultatywne (początkowo ocena „spełnia

16 „Raport o największych inwestorach w badania i rozwój w Polsce w 2010 roku”, Instytut Nauk Ekonomicznych Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2011.

- nie spełnia”, a od 4 konkursu ocena cząstkowa w skali od 0 do maksymalnej liczby punktów - najpierw dla jednego z kryterium, a w ostatnim konkursie z 2012 r. dla 4 z nich).

Założeniem, jakim kierowano się przy wyborze kryteriów do omawianego Działania, był w pierwszej kolejności wymóg, aby podjęta na ich podstawie ocena i wybór projektów zapewniały: selektywność, adekwatność, przejrzystość i obiektywizm. Powinny one również gwarantować dobór takich projektów, które w maksymalnym stopniu przyczynią się do realizacji celów Działania 1.4-4.1, w szczególności zaś podniesieniu innowacyjności przedsiębiorców. Odpowiedź, czy udało się stworzyć kryteria o takim charakterze, nie jest jednoznaczna. Jednak ewolucja, jaka nastąpiła w tym wymiarze, pozwala z optymizmem patrzeć w przyszłość i mieć nadzieję, że doświadczenia lat 2007-2013 przełożą się na jakość kryteriów i samego procesu wyboru projektów w kolejnej perspektywie finansowej.

O realizacji powyższych wytycznych, jak i o ogólnej jakości kryteriów wyboru w największym stopniu decydują kryteria merytoryczne fakultatywne, które w kolejno ogłaszanych konkursach ulegały znaczącym zmianom. W pierwszym konkursie Działania 1.4-4.1 zastosowane kryteria tego typu (łącznie 8) były punktowane w skali zero-jedynkowej (na zasadzie „spełnia - nie spełnia”), przy czym tylko dwa z nich można uznać za kryteria, które w pewien sposób wartościowały poziom projektu. Był to wymóg, aby realizacja projektu prowadziła *do utworzenia lub rozbudowy trwałej komórki badawczo-rozwojowej w strukturze wnioskodawcy oraz, żeby projekt należał do kluczowej grupy tematycznej (info, techno lub bio)*. Spełnienie tych kryteriów na maksymalnym poziomie (za co uzyskiwano łącznie 2 pkt) stanowiło tylko 25% ostatecznej oceny fakultatywnej. Pozostałe kryteria odnosiły się do statusu wnioskodawcy (posiadanie certyfikatów, przynależność do MSP) bądź kwestii w umiarkowanym stopniu związanych z merytoryczną wartością projektu (np. spełnianie wymogów polityk horyzontalnych UE). Z kolei jednym z 13 obligatoryjnych kryteriów merytorycznych był warunek, aby *projekt miał charakter innowacyjny*, przy czym brano pod uwagę każdy z rodzajów innowacji wyróżniony w „Oslo Manual” (produktową, procesową, organizacyjną lub marketingową), nie stwarzając wymogu dotyczącego jej poziomu (dopuszczane były również innowacje tylko na skalę przedsiębiorstwa - *new to firm*).

W pierwszym przeprowadzonym konkursie przez „wdrożenie wyników prac B+R” (wspierane w Działaniu 4.1) rozumiano zrealizowanie „nowej inwestycji” w ramach działalności gospodarczej przedsiębiorcy, który uzyskał wsparcie w Działaniu 1.4. Uzyskanie pomocy uzależniono m.in. od wyników analiz ekonomicznych i badań rynkowych, które potwierdzały celowość wdrożenia, jak również zobowiązania beneficjenta, że zapewni częściowe finansowanie tej inwestycji (co najmniej 30% kosztów kwalifikowanych) i przez okres 3 lat (konkurs pilotażowy dotyczył tylko MSP) utrzyma ją w dotychczasowym województwie.

W konkursach organizowanych w 2009 r. wprowadzono dodatkowe kryteria merytoryczne fakultatywne adekwatne dla realizacji celów Działania i zróżnicowano ich wagi. Ocenie poddano to, czy *istnieje zapotrzebowanie rynkowe na produkt/technologię/usługę będące rezultatem projektu na rynku międzynarodowym* (waga 15%); a także czy rezultatem realizacji projektu jest: *zgłoszenie patentowe wynalazku* (waga 15%); *zgłoszenie wzoru przemysłowego lub wzoru użytkowego* (waga 10%); *wzrost zatrudnienia personelu badawczego* (waga 10%). Wynikiem tych zmian było zwiększenie udziału i istotności kryteriów, które jednak tylko pośrednio odnosiły się do poziomu innowacyjności projektu i zdolności innowacyjnej przedsiębiorstwa. W aspekcie wdrożenia uzyskanych wyników B+R nie nastąpiły istotne zmiany. Przewidziano jedynie możliwość przeniesienia inwestycji do innego powiatu w ramach tego samego województwa na wniosek przedsiębiorcy.

Kolejna ewolucja w tym wymiarze oceny projektów miała miejsce przy okazji 4 konkursu (2010 r.), w którym dodano kryterium merytoryczne: *poziom innowacyjności rezultatów prac badawczo-rozwojowych*. Dopuszczono w nim przyznawanie ocen częściowych (od 0 do 40 pkt), a na całościową ocenę składały się: poziom nowatorstwa innowacji; wzrost użyteczności dla odbiorcy; oraz możliwość wdrożenia rezultatów projektu. W konkursie tym wprowadzono również bardzo istotne obligatoryjne kryterium merytoryczne stawiające wymóg, aby *projekt miał charakter innowacyjny co najmniej w skali kraju i dotyczył innowacji produktowej lub procesowej*. Pozwoliło ono na wstępną eliminację przedsięwzięć o poziomie innowacyjności niższym niż krajowy oraz obejmujących wdrażanie innowacji wyłącznie organizacyjnych i marketingowych (choć liczba projektów dotyczących tej kategorii innowacji była marginalna¹⁷). W kolejnych dwóch konkursach (5. i 6.) kryteria te pozostały niezmienione. W rezultacie, w naborach ogłaszanych w 2010 i 2011 r. nastąpiło zwiększenie selektywności wyboru, czyli sposobności kwalifikacji do wsparcia najlepszych projektów spośród tych, które spełniły kryteria obligatoryjne¹⁸.

W tych latach doszło również do istotnej ewolucji pojmowania „wdrożenia wyników B+R”, które mogło nastąpić już nie tylko w drodze dokonania „nowej inwestycji” we własnej działalności gospodarczej beneficjenta, ale również poprzez sprzedaż wyników tych badań lub prac (patentu, licencji lub *know-how*) w celu wprowadzenia ich do działalności gospodarczej innego przedsiębiorcy. Warunkiem takiego wdrożenia stał się brak dalszej sprzedaży tych wyników przez podmiot, które nabył je od beneficjenta. Godna odnotowania jest również zmiana, jaka nastąpiła w treści §12 rozporządzenia MRR, w którym spójnik „oraz” zastąpiono słówkiem „lub”, co otworzyło możliwość aplikowania z projektami, w których wsparcie przeznaczone byłoby wyłącznie na realizację części badawczej bądź wdrożeniowej projektu¹⁹.

Znaczącym modyfikacjom kryteria oceny poddane zostały w ostatnim ogłoszonym konkursie w 2012 r. W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na obligatoryjne kryterium merytoryczne: *Przedmiotem projektu jest rozwiązanie z obszaru wysokich i średnio-wysokich technologii*. Zastąpiło ono dotychczasowe kryterium fakultatywne (waga: 0 lub 5 pkt) dotyczące przynależności projektu *do kluczowej grupy tematycznej (info, techno lub bio)*. Zmianę tą można uznać za zasadną biorąc pod uwagę, że przedsiębiorcy nierzadko „na siłę” i bezpodstawnie przyporządkowywali projekt do jednej z tych grup tematycznych²⁰. Godne odnotowania jest również dodanie kryterium *poziomu gotowości technologii będącej przedmiotem projektu przed rozpoczęciem projektu*. Kryterium to stało się drugim pod względem posiadanej wartości punktowej (od 0 do 15), wprowadzając jednak pewien dysonans, jeśli weźmiemy pod uwagę ocenę poziomu innowacyjności projektu. Za niezwykle trudne, jeśli nie niemożliwe, należy uznać spełnienie obu tych kryteriów na wysokim poziomie. Oznaczałoby to przedsięwzięcie, w którym dokonuje się przełomowej innowacji w sektorze *hi-tech*, która jednocześnie pozostaje o krok od wdrożenia na rynek. Jeśli tak prze-

17 Wśród wniosków, które uzyskały wsparcie w pierwszych czterech konkursach innowacja organizacyjna wdrażana była w 6,6% z nich zaś marketingowa w 3,8%.

18 Kryteria wartościujące projekt w tych konkursach stanowiły łącznie 86% oceny fakultatywnej (w porównaniu z 65% w naborach w 2009 r.), przy czym 40% oceny obejmowało poziom innowacyjności, 41% oczekiwane (deklarowane rezultaty) i 5 % przynależność projektu do kluczowych grup tematycznych.

19 Zmiana ta została wprowadzona Rozporządzeniem Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 17 sierpnia 2010 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie udzielania przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości pomocy finansowej w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka, 2007-2013 (Dz.U.2010.156.1050).

20 Może o tym świadczyć liczba projektów z grupy tematycznej „Inne”, które w pierwszych trzech konkursach uzyskały dofinansowanie – tylko 5 na 585 projektów dofinansowanych należało do tej grupy

łomowa, prawie gotowa do wdrożenia innowacja istniałaby, nie powinien zawodzić rynek i jego mechanizmy finansowania. Z kolei usunięcie z grupy obligatoryjnych kryteriów merytorycznych warunku, *aby istniało zapotrzebowanie rynkowe na produkt / technologię / usługę będącą rezultatem projektu, wskazującą na opłacalność projektu* znajduje uzasadnienie w chęci eliminacji powielania kryteriów²¹. Doszło również do zmiany deklaratywnego kryterium dokonania zgłoszenia rezultatów projektu do ochrony patentowej, której wymagany tryb (PCT lub EPO) i zakres (objęcie ochroną co najmniej w 7 państwach UE-15) uległ zaostrzeniu. Inną zmianą, którą należy uznać za pozytywną jest usunięcie punktowanego kryterium posiadania przez wnioskodawcę określonych certyfikatów (m.in. ISO 9001).

Jednym z najważniejszych celów zmian wprowadzanych w kryteriach oceny wniosków była chęć oparcia ich na sprawdzalnych (mierzalnych) i powtarzalnych pomiarach wskaźników, które w obiektywny sposób mogły zostać przekształcone w końcowe oceny. Potrzebę wzrostu poziomu obiektywizmu kryteriów dostrzeżono po ewaluacji pierwszych trzech konkursów, w których każdy projekt był oceniany przez 2 ekspertów. Dopiero w sytuacji, gdy ich rekomendacje były sprzeczne, powoływano kolejnego oceniającego, który dokonywał rozstrzygnięcia. Co znamienne, ocena tego ostatniego eksperta była konieczna w przypadku połowy wniosków złożonych w ramach tych trzech konkursów (w 255 na 518 projektów). Dowiodło to istotnej przestrzeni do subiektywnych ocen, jaką stwarzały przyjęte kryteria. W rezultacie, w 4 konkursie dokonano zmiany polegającej na zwiększeniu do 3 liczby ekspertów dokonujących oceny merytorycznej każdego wniosku.

Zdaniem autorów znaczny poziom subiektywizmu dokonywanych ocen ma swoją podstawę przede wszystkim w niedoskonałym systemie ocen eksperckich oraz deklaratywnym charakterze kryterium *poziomu innowacji ich projektów*, który w największym stopniu decyduje o ostatecznej pozycji projektu na liście rankingowej wniosków. Choć samo kryterium należy uznać za odpowiednie, to już ocena ekspercka dokonywana na jego podstawie nierzadko budzi wątpliwości co do obiektywizmu i wiarygodności²².

Do innych godnych uwagi zmian, jakie wprowadzano na przestrzeni lat w ramach procedury oceny wniosków w Działaniu 1.4-4.1, trzeba zaliczyć zmiany instytucji oceniających. Od 3 konkursu ocena formalna wniosków przeszła z PARP w gestię RIF, zaś w przypadku ostatniego naboru z 2012 r. rolę Instytucji Pośredniczącej zaczęło pełnić NCBiR. W konkursie z 2010 r. po raz pierwszy wprowadzono premię finansową w postaci zwiększonej intensywności wsparcia (większy procent dofinansowania) dla przedsiębiorców realizujących badania przemysłowe lub prace rozwojowe wspólnie z innym przedsiębiorcą lub organizacją badawczą w ramach tzw. „efektywnej współpracy” lub deklarujących szerokie rozpowszechnianie wyników badań przemysłowych (na konferencjach i w czasopiśmie naukowych). Zastosowany mechanizm ma zachęcić przedsiębiorców do dzielenia się wynikami badań („dyfuzja innowacyjności”), a przez to, że nie przewiduje premii punkto-

21 Dotychczas miało to miejsce biorąc pod uwagę jedną z cząstkowych ocen poziomu innowacyjności projektu pn. „Opłacalność wdrożenia rezultatów prac B+R powstałych w wyniku realizacji projektu” (ocena 0-10)

22 Patrząc z perspektywy wnioskodawców, którzy za wszelką cenę chcą maksymalizować szanse swoich projektów nie może dziwić, że deklarują osiągnięcie najlepiej premiowanych rezultatów. Do takich praktyk skłania ich również świadomość znacznego prawdopodobieństwa, że ich wniosek będzie oceniany przez ekspertów, którzy niekoniecznie są specjalistami w danej dziedzinie. To również skłania wnioskodawców do odwołań od werdyktów ekspertów (w przypadku około 60% wniosków nie zakwalifikowanych do dofinansowania), które jest szansą na zmianę decyzji z negatywnej na pozytywną, a nie wiąże się z żadnym ryzykiem dla wnioskującego.

wej w ocenie, nie ma wpływu na wybór projektów, co należy uznać za odpowiednie rozwiązanie. Z kolei w konkursach organizowanych od 2011 r. istnieje możliwość składania wniosków przez podmioty realizujące projekty partnerskie, co pozwoliło, aby jeden wniosek uwzględniał całość przedsięwzięcia realizowanego w ramach projektu przez kilka podmiotów. Fakt, że do aplikowania zostały dopuszczone tzw. podmioty powiązane formalnie zalegalizował możliwość realizacji tego typu projektów przez kilka spółek działających w grupach. Jedynym obostrzeniem w tym wymiarze stał się brak możliwości skorzystania ze wspomnianej premii za „efektywną współpracę” między tymi podmiotami. Dopuszczenie możliwości realizowania projektów partnerskich miało również konsekwencje w wymiarze wdrożenia ich wyników. Na równi uznano bowiem wprowadzenie rezultatów projektu do własnej działalności gospodarczej co najmniej jednego partnera, pozostawiając również możliwość ich odsprzedaży innym przedsiębiorcom.

W 2012 roku w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka planowane jest otwarcie dla przedsiębiorców Działania 1.3.1. Szczegółowe zasady aplikowania o wsparcie nie są dotychczas znane, jednak planuje się, aby ten instrument dostępny był dla konsorcjów składających się z państwowych jednostek badawczych, które uprzednio zawrą umowę z przedsiębiorcą. Ten ostatni w zamian za pokrycie z własnych środków części kosztów projektu uzyska prawa własności do jego wyników, które następnie znajdą zastosowanie w prowadzonej przez niego działalności gospodarczej.

Dla szerszego oglądu instrumentów wsparcia dla przedsiębiorców realizujących prace w obszarze B+R należy wspomnieć o dofinansowaniu w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych. Na poziomie każdego z województw w ramach RPO dostępny jest Priorytet przewidujący wsparcie działalności badawczo-rozwojowej i innowacyjności, niekiedy skierowanych również do przedsiębiorców.

W RPO woj. mazowieckiego jako przykład takiego instrumentu dedykowanego wyłącznie przedsiębiorcom można wskazać Działanie 1.2 *Budowa sieci współpracy nauka-gospodarka* (w ramach Priorytetu I *Tworzenie warunków dla rozwoju potencjału innowacyjnego i przedsiębiorczości*). W tym obszarze wsparcie na inwestycje w badania i innowacyjne przedsięwzięcia rozwojowe o łącznej wartości dofinansowania 7,6 mln zł uzyskało 6 przedsiębiorców, a kolejnych 21 wniosków na dwukrotnie wyższą kwotę oczekuje na ocenę. Z kolei w RPO woj. łódzkiego brak jest tego typu działania, którego beneficjentem byłiby tylko przedsiębiorcy, bowiem w ramach Priorytetu III: *Gospodarka, Innowacyjność, Przedsiębiorczość* tak Działanie III.2 *Podnoszenie innowacyjności i konkurencyjności przedsiębiorstw* jak i III.3 *Rozwój B+R w przedsiębiorstwach* obok sektora przedsiębiorstw przewiduje wsparcie dla innych podmiotów (m.in. JST, Organizacji pozarządowych, jednostek naukowych, czy konsorcjów naukowych). Niemniej z kwoty dofinansowania UE, jaką dotychczas przekazano na realizację projektów zakwalifikowanych do wsparcia w ramach tych Działań (ponad 233 mln zł na dzień 1 czerwca 2012 r.), istotna większość przypadła przedsiębiorcom.

3. DYLEMATY

a. Co i kogo wspierać – poziom strategiczny

Wspieranie działalności badawczo-rozwojowej przedsiębiorstw w porównaniu z innymi obszarami objętymi publiczną interwencją jest zagadnieniem najbardziej złożonym. Na poziomie politycznym czy strategicznym mogą nim miotać sprzeczne cele czy oczekiwania. Choć dziś osiągnięto już konsensus, że sfera ta zasługuje na wsparcie, gdyż zadecyduje ona w największym stopniu

o przyszłej pozycji kraju, brak jest jasnego komunikatu, co chcemy wspierać i to w sensie innym niż sektorowy. Z jednej strony, także z perspektywy kryteriów oceny, obecnie stawia się na projekty o najwyższym ładunku innowacyjności. Z drugiej strony, te przedsięwzięcia jako najbardziej ryzykowne mogą nigdy nie przynieść owoców, ale, gdy zakończą się sukcesem, ich znaczenie będzie nieporównywalnie większe. Ryzyko to próbuje się kompensować premiując projekty charakteryzujące się wysokim stopniem gotowości technologii oraz wymagając wdrożenia nie później niż w dwa lata po zakończeniu części badawczej. Z punktu widzenia tych oczekiwań wydaje się, że optymalny projekt to taki, który rozwija przełomową, ale najlepiej już gotową i szybką we wdrożeniu innowację. Powstaje pytanie, ile takich przedsięwzięć realnie może istnieć i czy w ogóle winny być przedmiotem publicznej interwencji. Istotą pomocy publicznej jest ingerowanie tam, gdzie zawodzi rynek. Natężenie niedoskonałości rynku jest dużo wyższe na początku procesu prac nad nową technologią czy produktem, niż na końcu tej drogi. Wspieranie prawie lub wręcz gotowych rozwiązań może prowadzić do efektu substytucji, czyli zastępowania środków prywatnych, które i tak zostałyby zainwestowane, pieniędzmi publicznymi. Projekty takie mają niezaprzeczną zaletę – są wysoce przewidywalne i z bardzo wysokim prawdopodobieństwem przyczynią się do realizacji założonych i mierzonych wskaźnikami, celów programu. Finansowanie przedsięwzięć dotyczących najwyższej klasy, ryzykownych innowacji wymaga odwagi, także politycznej. Jest to bardzo trudne, gdy działa się pod presją agresywnego rozliczania, także przez media, z efektywności wydatkowania środków (niestety mierzonej głównie parametrami ilościowymi). Wtedy nie ma czasu na przebieganie w projektach.

Jednym z najczęściej używanych słów, gdy dyskutuje się temat dofinansowywania działalności badawczo-rozwojowej przedsiębiorstw, jest „wdrożenie”. Panuje swoisty kult wdrożenia, jakby problemu nie stanowiło niskie zaangażowanie przedsiębiorców w badania i rozwój, lecz właśnie brak wdrożeń (wdrożeń czego?). Pojęcie to na początku okresu programowania rozumiano przede wszystkim w duchu epoki industrializacji, oczekując postawienia przez przedsiębiorcę fabryki lub przynajmniej nowej linii produkcyjnej. Co ważne, później otwarto się na inne jego formuły, dostrzegając bogactwo rozwiązań wykorzystywanych we współczesnym świecie. Głosy sprzeciwu wobec prymatu wdrożenia spotykają się z kontrargumentami typu „badania dla badań”, „prace na półkę”. Zapomina się, że przedsiębiorca inwestując ok. 50% środków w projekt sam będzie dbał, jak nikt inny o osiągnięcie zamierzonego celu komercyjnego. Autorzy opracowania nie negują krytycznego znaczenia wdrożenia jako takiego, lecz patrzenie na finansowanie badań i rozwoju przedsiębiorców silnie z jego perspektywy. **Celem winno być pielęgnowanie mocnego, realizującego badania na światowym poziomie prywatnego sektora nauki zlokalizowanego w przemyśle, czy specjalizowanych spółkach technologicznych.** Podmioty te jako przedsiębiorcy, same zadbają o sukces komercyjny, to on w końcu decyduje o ich być albo nie być. Konstruowanie instrumentów wsparcia z wykorzystaniem optyki wdrożenia, naturalnie przesuwają akcent w stronę bezpieczniejszych, łatwiejszych do osiągnięcia innowacji, gdzie przedsiębiorca nie będzie obawiał się, że nie wywiąże się z obowiązku wdrożenia w wymaganym okresie. Łatwiej brać udział jednak w globalnym wyścigu technologicznym, gdy się biegnie, a nie idzie drobnymi krokami.

Przygotowując się do nowej perspektywy finansowej, należy także zadać sobie pytanie, jaka część strumienia środków dedykowanych sferze badawczo-rozwojowej winna być skierowana do publicznej nauki, a jaka do prywatnej, zlokalizowanej w sektorze przedsiębiorstwa. Pomimo tego, że od lat specyfiką finansowania badań w Polsce jest odwrócenie struktury spotykanej w krajach najbardziej rozwiniętych (nakłady prywatne dwukrotnie przewyższające budżetowe), w zmierniejszą ku zakończeniu perspektywy finansowej zdecydowano się istotnie więcej środków prze-

znaczyć na publiczne jednostki naukowe. Mogą stać za tym zróżnicowane powody, poczynając od wieloletniego niedoinwestowania państwowej nauki i woli nadania jej nowego tchnienia, na niedowierzaniu w istnienie lub niedocenianiu ambicji przedsiębiorców w obszarze badań i rozwoju. Nowa perspektywa to nowe rozdanie, w którym akcenty mogą zostać rozłożone w odmienny sposób. Pamiętać przy tym należy, że kierowanie większej siły strumienia finansowania w stronę przedsiębiorców, może przyczynić się do zmiany niekorzystnej struktury nakładów. Każda publiczna złotówka ma szansę bowiem zrekrutować drugą, prywatną.

Sugerowane działania:

1. Podjęcie strategicznych decyzji, co państwo chce wspierać w nowej perspektywie finansowej w dziedzinie badań i rozwoju realizowanej przez przedsiębiorców, oraz jasne ich zakomunikowanie:
 - a. Czy interesują nas innowacje każdej rangi, także te imitacyjne?
 - b. Czy jeśli przedmiotem zainteresowania są zarówno innowacje przetomowe, ewolucyjne jak i imitacyjne, to nie powinny temu służyć różne, szyte na miarę instrumenty?
 - c. Gdzie chcemy się pozycjonować w trójkącie: poziom innowacyjności, „gotowość” rozwijanej technologii, brak ryzyka niepowodzenia?
2. Odejście od optyki wdrożenia w konstruowaniu mechanizmów pomocy dla projektów badawczo-rozwojowych, przynajmniej tam, gdzie będzie się wspierać innowacje z najwyższej półki. Pozwólmy wykiełkować zasianym ziarnom w obecnej perspektywie, nie oczekujmy i nie rozliczajmy natychmiast z owoców w postaci twardy rynkowych wdrożeń.
3. Rozważenie, czy jesteśmy gotowi oddać większościowy udział w środkach na wsparcie B+R w nowej perspektywy sektorowi przedsiębiorstw.

b. Eksperti: krytyczny element systemu wdrażania programów

Patrząc z lotu ptaka na zagadnienie, od czego zależy sukces danego programu czy konkretnego instrumentu ukierunkowanego na wspieranie aktywności badawczo-rozwojowych, wskazać można na trzy główne siły sprawcze.

Pierwszą z nich jest administracja, która odpowiada za proces programowania i tworzenia ram prawnych dla interwencji publicznej. W dużym stopniu to od niej zależą także kryteria oceny, w oparciu o które dokonuje się selekcji projektów do dofinansowania. Po stronie administracji pozostaje także ocena formalna składanych aplikacji, jednak w związku z wprowadzanymi licznymi uproszczeniami procedur ma ona bardzo ograniczoną rolę.

Drugą stanowią wnioskodawcy, którzy po sukcesie swoich wniosków stają się beneficjentami. To oni odpowiadają za jakość składanych projektów. Ich istnienie i zainteresowanie danym źródłem wsparcia warunkuje praktyczną możliwość zadziałania danego instrumentu. Ten swoisty popyt w dużym stopniu determinują: atrakcyjność źródła wsparcia mierzona choćby poziomem dofinansowania połączonym z mechanizmem jego przekazywania (zwrotne, bezzwrotne) oraz warunki, które należy spełnić, aby uzyskać do niego dostęp (do nich zaliczyć można także prowadzenie lub gotowość podjęcia działalności, którą programujący interwencję funduszy uznali za godną wsparcia).

Trzecią siłą stanowią eksperci, recenzenci oceniający projekty poprzez pryzmat przyjętych przez programujących kryteriów. Z punktu widzenia chronologii wydarzeń, to oni znajdują się na końcu procesu wyłaniania projektów do finansowania. W ocenie autorów, są krytycznym elementem ca-

tego systemu. Naturalnie, nie są w stanie spośród złożonych złych jakościowo wniosków wybrać dobrych projektów, ale już selekcjonowanie przeciętnych projektów z puli także dobrych i bardzo dobrych aplikacji jest możliwe nie tylko z punktu widzenia logiki formalnej. Chcemy w tym miejscu postawić odważną tezę, że bez najwyższej klasy korpusu eksperckiego wysiłki administracji oraz wnioskodawców nie przyniosą spodziewanych owoców. Realnie, to właśnie oni decydują o tym, jak, poprzez jakie projekty realizowany jest program. Spotkać się można z głosami krytyki formułowanymi wobec ekspertów z różnych stron, najliczniejszymi zapewne ze strony wnioskodawców, których wnioski nie spotkały się z uznaniem oceniających. Nie jest naszym celem przyłączenie się do tych głosów, lecz zwrócenie uwagi na wagę problemu.

Około półtora roku przed rozpoczęciem nowej perspektywy finansowej to czas, w którym już należy rozważyć budowanie najwyższej klasy korpusu eksperckiego, który wspierałby realizację celów nowych programów operacyjnych. Ze względu na złożoność materii nie będzie to proces łatwy, w szczególności, gdy mowa o obszarze badań i rozwoju. Dobrym początkiem byłaby ewaluacja procesów oceny wniosków, ich porównywalności, jakości opinii eksperckich, gradacji ocen i prawidłowości w tym zakresie, identyfikacja obszarów, gdzie występowały największe deficyty ekspertów lub byli oni najbardziej obciążeni pracą. To także czas, żeby zastanowić się nad dopuszczeniem recenzentów zagranicznych, w szczególności w obszarach, gdzie niewiele jest krajowych specjalistów z doświadczeniem w projektach prowadzonych przez przemysł. Włączenie takich osób miałyby istotne implikacje praktyczne związane z koniecznością pisania wniosków w całości lub istotnej części najpewniej w języku angielskim. Na to musiałby być przygotowany cały system, włączając aparat administracji realizujący ocenę formalną. Do rozstrzygnięcia pozostawałoby również ustalenie, kto poniesie ciężar przygotowania wniosku w języku obcym: wnioskodawcy (sami pisząc go w języku innym niż polski) czy instytucje wdrażające (tłumaczenie aplikacji napisanych pierwotnie po polsku).

Przedmiotem analizy stać się ponadto powinna pozycja eksperta w systemie i jego odpowiedzialność za treść czy kierunek recenzji. Dziś jego niezależność zmierza w stronę braku odpowiedzialności za ocenę. Negatywne konsekwencje dla eksperta łączą się ze złożeniem niezgodnego z prawdą oświadczenia o bezstronności, a nie z mizernej jakości recenzją, w której wykazano się rażąco niekompetencją. Ta sytuacja niestety może być wygodna dla instytucji wdrażających program, ponieważ łatwo schować się można za kordonem ekspertów mówiąc: „niezależny recenzent ocenił, sprawa jest zamknięta”. Tak jak organy wdrażające programy odpowiadają za osiągnięcie ich celów, tak winny czuć odpowiedzialność za instrumenty wykorzystywane do ich realizacji. Instrumentem o najwyższej doniosłości jest mechanizm wyboru projektów oparty na ocenach eksperckich.

SUGEROWANE DZIAŁANIA

Autorzy proponują utworzenia elitarnego korpusu eksperckiego, która zostanie rozwinięta w dalszej części opracowania.

c. Bariery

Koncentrując się na samym działaniu 1.4 POIG jako głównym instrumencie wsparcia dla działalności badawczo-rozwojowej sektora przedsiębiorstw niełatwo wskazać barierę, która funkcjonowałaby trwale przez cały okres programowania, do dnia dzisiejszego. Działanie to istotnie ewoluowało przez ten czas. Zmieniały się w radykalny sposób kryteria oceny, podstawy prawne udzielania

wsparcia, regulaminy konkursów czy struktura instytucjonalna wdrażania działania (korzystanie lub nie z pomocy Regionalnych Instytucji Finansujących, przekazanie obowiązków instytucji wdrażającej z rąk Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości do Narodowego Centrum Badań i Rozwoju). Co więcej, w pierwszym okresie było ono połączone z działaniem 4.1 programu, pomyślanym jako pomoc we wdrożeniu wypracowanych wyników badań. Gdy skończyły się w nim środki, rozdzielono je od działania 1.4. Z kolei gdy działanie realizowano za pomocą sieci RIF, wiele barier mogło mieć charakter regionalny. Ich istnienie częstokroć wywodziło się nie z konkretnych zapisów regulaminów, procedur czy przepisów prawa powszechnie obowiązującego, lecz wykładni dokonywanej przez konkretnego urzędnika. Najbardziej dotkliwe były w tym zakresie przesunięte w stronę granic racjonalności interpretacje kryteriów oceny formalnej. Szczęśliwie, większość barier usunięto z czasem i tegoroczny konkurs w tym działaniu uznać można za najdoskonalszy. Niestety, był to ostatni z planowanych naborów.

Kilka barier zapisało się w pamięci autorów wyraźniej niż pozostałe. Pierwsza z nich łączy się z początkowym okresem wdrażania działania 1.4, kiedy to funkcjonowało ono w parze z działaniem 4.1. Pomimo tego, że jako znaczące osiągnięcie promowano wiązane wsparcie na badania i rozwój oraz działania wdrożeniowe, istnieli przedsiębiorcy, którzy przede wszystkim wyczekiwali na nowy, zasobny, im (przedsiębiorcom) tylko przeznaczony instrument, który pomógłby rozwijać planowane programy badawcze. To, co dla ogółu miało być zbawieniem, czyli dofinansowanie fazy wdrożeniowej, dla nich okazało się przekleństwem. Wdrożenie uznawano nie jedynie za prawo przedsiębiorcy, ale i obowiązek, którego realizację wąsko łączono z inwestycją w infrastrukturę produkcyjną i niezwłocznym wprowadzeniem produktu na rynek ostatecznego konsumenta. Zespołowi autor-skiemu znany jest przypadek przedsiębiorcy, który przewidział we wniosku zakup obiektywnie z jego perspektywy niepotrzebnego urządzenia produkcyjnego po to tylko, aby uczynić zadość oczekiwaniom wobec inwestycyjnego charakteru wdrożenia. Z upływem czasu dopuszczono inne formy wdrożeń.

Druga bariera dotyczy przedsiębiorstw działających w grupach, o różnej w ich ramach specjalizacji członków. Wydaje się, że połączone działania 1.4-4.1 nie były gotowe na przyjęcie tego rodzaju beneficjentów. Nie przewidziano występowania sytuacji, gdy jedna ze spółek grupy specjalizuje się w działalności badawczo-rozwojowej, a druga jest centrum wdrożeniowo-produkcyjnym. Mogło to wynikać z dorozumianego oczekiwania, że wnioskodawcami winny być podmioty w pełni pionowo zintegrowane lub z ograniczonego rozeznania złożoności zjawisk obrotu gospodarczego. Przedsiębiorcom działającym w takich grupach proponowano w odpowiedzi na ich zapytania, jak poradzić sobie z aplikowaniem, różne rozwiązania. Okazywały się niestety nieskuteczne i projekty upadały na ocenie formalnej. Jedno z proponowanych rozwiązań, polegające na kontraktowaniu usług badawczo-rozwojowych w dedykowanej spółce grupy przez zakład produkcyjny będący odrębnym bytem prawnym stało się niebawem niemożliwe z punktu widzenia prawnego, ponieważ poprzez nowelizację ustawy o Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości wykluczono możliwość dofinansowania zakupu towarów i usług od podmiotów powiązanych. Zmianę taką wprowadzono najpewniej w odpowiedzi na pojawiające się patologie, choć pytanie, czy realnie je to ukróciło pozostaje bez odpowiedzi. Na pewno wykluczono takie transakcje pomiędzy podmiotami, która otwarcie przyznawały się do tego typu relacji. Bariera ta zdematerializowała się, gdy zmieniona została na Narodowe Centrum Badań i Rozwoju instytucja wdrażająca instrument. Wtedy też ograniczenie wynikające z powyższej ustawy, jako nie stanowiącej podstawy udzielania wsparcia, przestało mieć znaczenie. W tym jednak czasie, środki w działaniu 4.1 były już wyczerpane, dlatego nie mogło to mieć praktycznego znaczenia. Autorom nie są znane zamiary administracji publicznej

odnośnie łączenia dotacji na działalność badawczo-rozwojową ze wsparciem wdrożeń w nowej perspektywie finansowej. Jeśli miałyby ono następować, warto nie zapominać o przedsiębiorcach działających w grupach. Funkcjonowanie w grupie specjalizowanych podmiotów nie musi automatycznie łączyć się z nadużyciami.

Następny problem dotyczył techniki tworzenia harmonogramu projektów. Oczekiwano, aby każde zadanie mieściło się w przedziale od 2 do 6 miesięcy. Dodatkowo, o ich kolejności decydowała nie logika prowadzonych prac, lecz czas kończenia się zadań, które to uprzednio musiały zostać dopasowane do sztywno określonych ram czasowych. Po takiej transformacji rzetelnego harmonogramu projektu powstawał twór, który kierownik projektu z trudem rozpoznawał jako swoje własne dziecko. Zamysłem stojącym za takimi ograniczeniami mogła być wola zdynamizowania rozliczeń projektów, które byłyby podzielone na niezbyt duże, stosunkowo często się kończące „paczki” kosztów. Duże rozdrobnienia zadań połączone z ograniczoną przewidywalnością procesu badawczo-rozwojowego promowało znaczącą liczbę zmian w projektach, wprowadzanych kolejnymi aneksami. Alternatywą wobec powyższego rozwiązania, mógł być schemat rozliczeń stosowany przez Narodowe Centrum Badań i Rozwoju w obsługiwanych przez Centrum projektach 1. Priorytetu PO IG, gdzie nie czeka się na zakończenie poszczególnych zadań, ale wymaga się częstego rozliczania całego projektu (wszystkich równolegle realizowanych prac), np. w odstępach miesięcznych. Bariery tę zniesiono w konkursach ogłaszanych w ubiegłym roku.

Ostatnia z barier zasługuje na wspomnienie przede wszystkim dlatego, że przetrwała do przedostatniego konkursu w działaniu 1.4 (pojawiała się po raz pierwszym w konkursie ogłoszonym w 2010 roku). Polegała na obowiązkowym wybieraniu i zawieraniu z góry przed złożeniem wniosku umów z wszystkim podwykonawcami, którym przewidywano powierzenie wykonania usług badawczo-rozwojowych w projekcie. Oczekiwanie takie opierało się chyba na, w praktyce nie istniejącej, pełnej przewidywalności procesu badań, którego absolutnie wszystkie niezbędne elementy przedsiębiorca jest w stanie z góry przewidzieć i tam, gdzie nie może wykonać ich wyłącznie we własnych laboratoriach, wybrać i zakontraktować niezbędne usługi badawczo-rozwojowe. Wymóg ten nie brał także pod uwagę aspektu ekonomicznego, gdyż zawieranie z góry, przed rozpoczęciem projektu umowy na usługę wykonywaną w trzecim czy czwartym roku jego realizacji jest w ograniczonym stopniu racjonalne, oraz postępu technologicznego, który może pozwolić na wykonanie po kilku latach badań doskonalszymi metodami niż tymi, które uwzględniono w zawartym z ogromnym wyprzedzeniem kontrakcie. Po stronie instytucji odpowiedzialnych za wdrażanie działania 1.4 wymóg ten uzasadniano uwagami ekspertów, którzy sygnalizowali, że bez wskazania konkretnych podmiotów-podwykonawców nie są w stanie ocenić, czy wnioskodawca dysponuje odpowiednim potencjałem do realizacji projektu. Zastanawiające, że zdolność, potencjał do przeprowadzenia procesu badawczego jest przedmiotem analizy praktycznie w każdym konkursie grantowym związanym z B+R, a jedynie w tym działaniu zidentyfikowano taki problem. Szczęśliwie w ostatnim konkursie przyjęto rozwiązanie kompromisowe, pozwalając wnioskodawcom, jako alternatywę wobec kontraktowania usług z góry, na wskazywanie cech, potencjału podmiotu, któremu przewiduje się powierzenie danych badań.

Autorzy raportu w swojej praktyce stykali się na co dzień z wyżej wymienionymi oraz innymi, teraz pomijanymi w opisie barierami. Zdajemy sobie sprawę, że wprowadzenie części z nich mogło stanowić odpowiedź na zachowania przedsiębiorców, którzy nadużyli zaufania instytucji odpowiedzialnych za dystrybucję środków. Były krokiem w stronę uszczelnienia systemu. Jednak w większości konsekwencje ich wdrożenia, ponosiła szara masa przedsiębiorców, która do aplikowania

o publiczne środki podchodziła nie kierowana podejrzaną naturą zamiarami. Wszelkie nadużycia winny być identyfikowane i piętnowane punktowo. Warto unikać działań na zasadzie odpowiedzialności zbiorowej.

Bariery mogą także występować w regulacjach, które nie są bezpośrednio związane z interwencją funduszy strukturalnych, obowiązujących jednakże niezależnie od źródła finansowania projektu. Przykładem takiej sytuacji jest art. 17 ust. 2 Ustawy o instytutach badawczych. Zastrzega on, iż sprzedaż składników aktywów trwałych na podstawie umów prawa cywilnego następować musi na drodze publicznego przetargu na zasadach określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 46 ust. 4 Ustawy o przedsiębiorstwach państwowych. Do aktywów trwałych zaliczają się także wyniki prac badawczo-rozwojowych, które zależnie od etapu badań i stosowanej polityki rachunkowości przez daną jednostkę stanowią wartości niematerialne i prawne lub też długoterminowe rozliczenia międzyokresowe. Obecnie promowaną formą współpracy pomiędzy światem nauki i przemysłem są konsorcja naukowe. Jeśli w umowie konsorcjum z udziałem instytutu badawczego, nie zostanie przewidziane, że wszelkie powstające wyniki badań stanowią własność przedsiębiorcy, co jest możliwe przy pełnym ponoszeniu kosztów tych prac z ewentualnym dofinansowaniem lub zapisaniu w umowie rynkowej ceny ich nabycia przy 100% finansowaniu zadań instytutu ze środków publicznych, przedsiębiorca musi mieć świadomość, że powinny zostać wystawione na sprzedaż w formule otwartego postępowania przetargowego. Wszelkie zastrzeżenia wyłączności czy prawa pierwokupu zapisane w umowie konsorcjum będą nieskuteczne jako sprzeczne z ustawą. Świadomość istnienia takich przepisów, obawiamy się, że obecnie niska, może skutecznie zniechęcać do współpracy z tą kategorią jednostek naukowych (instytutami badawczymi). Szczęśliwie, ustawodawca nie przewidział tożsamyh obwarowań dla uczelni wyższych.

SUGEROWANE DZIAŁANIA

1. Bardzo ostrożne podejście w stawianiu ograniczeń, wymogów czy obostrzeń innych niż te wynikające z przepisów prawa powszechnie obowiązującego w zakresie pomocy publicznej lub tych związanych z interwencją funduszy strukturalnych. Pomysł na mierzenie się z tym zagadnieniem przedstawiono w części rozdziału poświęconej rekomendacjom.
2. Analiza przepisów bezpośrednio nie dotyczących sfery funduszy strukturalnych, które mogą wprowadzać bariery ograniczające skuteczność instrumentów nowej perspektywy. Identyfikacja i usunięcie barier.

4. PROPOZYCJE ROZWIĄZAŃ DLA OKRESU PROGRAMOWANIA 2014-2020

a. Rozwiązania systemowe

Poziom wdrażania i jego ramy instytucjonalne

Jak już kilkakrotnie sygnalizowano w niniejszym opracowaniu, materię finansowania działalności badawczo-rozwojowej charakteryzuje wysoki poziom złożoności. W związku z tym wskazane jest powierzenie jej wdrażania instytucji, która zgromadziła największe doświadczenie w tym zakresie.

Jest to krytycznie ważne z kilku powodów. Pierwszym jest znajomość działalności będącej przedmiotem publicznej interwencji. Bez niej trudno o zrozumienie, także dla odmienności,

które ją charakteryzują. Brak zrozumienia, nawet przy najlepszych intencjach, ma nikłe szanse doprowadzić do skutecznego, dopasowanego do potrzeb i specyfiki procesów badawczo-rozwojowych, wdrażania wcześniej zaprogramowanych instrumentów. Kolejnym argumentem jest zgromadzony wcześniej korpus praktycznej wiedzy związanej choćby z: definiowaniem kosztów kwalifikowanych przy pełnym rozumieniu zawartości poszczególnych kategorii, odpowiednim przyporządkowywaniem poszczególnych zadań badawczych do właściwych klas prac badawczo-rozwojowych czy wreszcie odróżnianiem projektów ze sfery B+R z prawdziwego zdarzenia od takich, które za nie chcą uchodzić – który nie powinien pozostać niewykorzystany.

Trzeci argument stanowi zapewnienie kontynuacji prowadzonych działań przez wysokiej klasy zespół pracowników, zbudowany przy wdrażaniu poprzedniej perspektywy finansowej czy programów finansowanych ze środków krajowych. Problemem instytucji zaangażowanych we wdrażanie środków europejskich jest odpływ kadr zarówno do beneficjentów, jak i firm konsultingowych o takim obszarze ekspertyzy. Siłą rzeczy zjawisko to nabrałoby dynamiki, gdyby zrezygnowano z usług danej instytucji wdrażającej środki w okresie programowania 2007-2013 w następnej perspektywie finansowej. Zespół autorów wyraża przekonanie, że tak, jak należy dbać o rozwijający się prywatny sektor nauki, tak samo należy pielęgnować instytucje publiczne, które profesjonalnie wdrażają pomoc im dedykowaną.

Podmiotem zasługującym na szczególne wyróżnienie w tym obszarze jest Narodowe Centrum Badań i Rozwoju, któremu w naszej ocenie winna być powierzona misja wdrażania środków na badania i rozwój kierowanych do przedsiębiorców w latach 2014-2020. Ta instytucja zdobyła unikatowe doświadczenie realizując rekordową liczbę programów dotyczących finansowania działalności badawczo-rozwojowej. Udało jej się także zgromadzić wyróżniający się zespół pracowników. Uzupełniając taką rekomendację o argumenty natury czysto operacyjnej, należy przypomnieć wcześniej sygnalizowany fakt, że ostatni z konkursów w działaniu 1.4 POIG i jednocześnie pierwszy organizowany przez Centrum cechowała najwyższa dojrzałość mierzona niską ilością (lub brakiem) barier utrudniających aplikowanie. Autorzy, wobec przygotowanych przez siebie do tego konkursu wniosków o dofinansowanie, spotkali się także z najmniejszą liczbą uwag formalnych spośród wszystkich konkursów w tym działaniu, gdzie aplikowali. Zapewniamy, że nie stało się tak dlatego, że tym razem podeszliśmy do naszej pracy z większą starannością, niż mieliśmy do tej pory w zwyczaju. Źródłem tego fenomenu upatrywać należy przede wszystkim w interpretowaniu kryteriów formalnych z nastawieniem na klienta (wnioskodawcę), oczywiście w dozwolonych przez prawo granicach. Także doświadczenia związane z rozliczaniem projektów wobec Centrum wskazują na bardzo podobną postawę, wspartą przez dobre rozumienie specyfiki dziedziny badań i rozwoju. Takie podejście nie było bardzo często spotykane przy wdrażaniu działania za pomocą sieci Regionalnych Instytucji Finansujących.

Za wskazaniem Centrum jako podmiotu, który miałby obsługiwać środki na badania i rozwój również w następnej perspektywie, podąża rekomendacja odnośnie wdrażania ich z poziomu centralnego. Trudno bowiem znaleźć uzasadnienie dla regionalizacji interwencji. Istnieje jedna nauka, która nie ma regionalnego kontekstu. Samo miejsce prowadzenia badań ma także wtórne znaczenie wobec ich merytorycznej istoty. Zbudowanie natomiast regionalnych struktur, które równie profesjonalnie wdrażałyby fundusze, jak czyni to dziś Centrum byłoby zadaniem czasochłonnym, kosztowym i o niepewnym efekcie końcowym. Finansowanie badań wymaga

zunifikowanego podejścia opartego na dogłębnym zrozumieniu wyjątkowych cech tej działalności. Nie może być tak, że w jednym regionie uznaje się dane badanie za przemysłowe, a w innym za prace rozwojowe. Podobnie, standardowe podejście potrzebne jest w kontekście kosztów kwalifikowanych.

Dotacje czy instrumenty zwrotne dla B+R

Immanentną cechą badań i rozwoju jest niepewność uzyskania zakładanego rezultatu. Stanowi to poważne ryzyko związane z tą działalnością, które zniechęcać może przedsiębiorców do jej podejmowania. Na istnieniu tego negatywnego zjawiska Komisja Europejska historycznie opierała uzasadnienie dla podejmowania publicznej interwencji w tym obszarze. W pracach nad nową perspektywą finansową podkreśla się znaczenie instrumentów zwrotnych, które jako samo odbudowujące się, przynieść mogą wielokrotniony efekt. Powstaje w tej sytuacji pytanie, czy powinny one zostać wdrożone, a jeśli tak, to w jakim zakresie, w odniesieniu do przedsięwzięć badawczo-rozwojowych?

Zwrotny charakter instrumentu oznacza w praktyce bardzo różne sytuacje. Może to być kredyt o preferencyjnych warunkach lub wręcz z możliwością umorzenia części należności. Tu zwrotu finansowania dokonywałby ten sam podmiot, który prowadzi działalność przewidzianą do wsparcia („beneficjent końcowy”). Występują także bardziej pośrednie sytuacje, kiedy kapitał uzyskuje fundusz podwyższonego ryzyka, podejmując zobowiązanie do dokonania wcześniej uzgodnionych inwestycji w spółki. Nie one są formalnie beneficjentem pomocy, ale z założenia nie dostałyby zastrzyku kapitału bez wsparcia publicznego dla funduszu, który w nie zainwestował. Fundusz z kolei wychodząc z inwestycji jest zobowiązany do zwrotu uzyskanego wsparcia (po uprzednim spłaceniu innych inwestorów). Zobowiązanie to nie ciąży natomiast na spółce będącej przedmiotem inwestycji. W tym sensie odizolowana jest od ryzyka zwrotu uzyskanego kapitału. Taki mechanizm zastosowano w przypadku wsparcia udzielanego przez Krajowy Fundusz Kapitałowy, także w ramach projektu indywidualnego z działania 3.2 POIG „Wspieranie funduszy kapitału podwyższonego ryzyka przez Krajowy Fundusz Kapitałowy”. Patrząc na portfolio spółek, w które zainwestował KFK poprzez swój udział w prywatnych funduszach, zauważyć można, że nie dominują w nim podmioty, których istotą działalności jest prowadzenie badań i rozwoju na szeroką skalę. Wydaje się, że fundusze preferują jednak inwestycje o niższym stopniu ryzyka (portale internetowe, aplikacje mobilne). Jeśli decydowano się inwestować w typowo wymagającą dużych nakładów na badania branżę ochrony zdrowia (life science), to w rozwiązaniach z zakresu telemedycyny, bezpieczniejsze i mniej kosztowne niż poszukiwanie nowych leków. Okazuje się, że zwrotne finansowanie w przypadku funduszy podwyższonego ryzyka nie skłoniło ich do tej pory do inwestowania w przedsięwzięcia o najbardziej niepewnym wyniku.

Zdaniem autorów, jeśli w jakiejś dziedzinie interwencji winno zostać podtrzymane finansowanie bezzwrotne, w formie dotacji, to właśnie w sferze aktywności badawczo-rozwojowych²³. Do rozważenia pozostaje pytanie, czy dotacje powinny być adresowane do wszystkich projektów B+R, czy tylko tych o najwyższym realnym ładunku innowacyjności, za którym kroczy, czy tego chce-

23 Nie zgadzamy się w tym miejscu z sugestią odejścia od stosowania instrumentów bezzwrotnych sformułowaną w raporcie „Ocena stanu realizacji 1. i 2. Priorytetu Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka w połowie okresu programowania”, przygotowany przez EGO s.c. na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego.

my czy nie, wysokie ryzyko niepowodzenia. Wtedy z innowacjami o charakterze imitacyjnym, ewolucyjnym łączyłyby się instrumenty zwrotne, a dla projektów zmierzających do innowacji przełomowych lub im bliskich, zarezerwowane zostałyby dotacje. Ta koncepcja łączy się jednak z oczywistym problemem: zdolnością do różnicowania poszczególnych klas projektów za pomocą odpowiednich kryteriów i oceny eksperckiej. Naturalne będzie bowiem migrowanie składanych wniosków w stronę mechanizmu oferującego pomoc bezzwrotną, niezależnie od obiektywnego ładunku innowacyjnego zawierającego się w projekcie.

b. Rozwiązania wdrożeniowe

Dobre wdrażanie instrumentów to silne swoimi zasobami ludzkimi instytucje wyposażone w adekwatne narzędzia

W dokumencie wielokrotnie powtórzono tezę, że aktywności badawczo-rozwojowe jako materia złożona, są niełatwe we wspieraniu ze środków publicznych. Bardzo trudno, nie rozumiejąc w pełni istoty działań będących przedmiotem publicznej interwencji, wspierać je efektywnie. Wskazaliśmy również na krytyczną rolę ekspertów, recenzentów w procesie wdrażania programów czy ich konkretnych działań. Zagadnienie to zostanie rozwinięte w ramach kolejnej rekomendacji. Zwróciliśmy wreszcie uwagę na potrzebę skoncentrowania wsparcia dla prac badawczo-rozwojowych realizowanych przez przedsiębiorców w rękach jednej instytucji, na poziomie centralnym. W tym zakresie nasze wskazanie padło na Narodowe Centrum Badań i Rozwoju.

Te przemyslenia skłaniają nas do sformułowania rekomendacji, że tak jak należy pielęgnować rodzący się prywatny sektor nauki zlokalizowany w przemyśle czy specjalizowanych spółkach technologicznych, tak zadbać powinno się o instytucje, które zarządzałyby programami do niego kierowanymi. Należy oddać w ich ręce budżety i narzędzia, które pozwolą realizować je efektywnie²⁴. Myśląc o programach operacyjnych i ich skutecznym wdrażaniu, często zapomina się, że za realizacją konkretnych procedur zawsze stoją ludzie. Dlatego niezbędne jest zapewnienie wysokiej jakości, doświadczonej, ale i dobrze opłacanej kadry. W tak trudnym obszarze, jak badania i rozwój, istotne jest, aby instytucja akumulowała w sobie wiedzę i doświadczenie własnych pracowników. Żeby ją zapewnić, potrzebne jest zaoferowanie odpowiednio atrakcyjnych warunków zatrudnienia. Stabilna kadra to ważny krok w kierunku zapewnienia pewnego kontinuum działania instytucji choćby w kontekście stosowanych wykładni, interpretacji czy jednolitego podejścia do klienta (wnioskodawcy, a później beneficjenta).

W ręce zarządzających instrumentami winny zaś zostać oddane adekwatne kwoty przeznaczone na ich obsługę. Mamy w tym miejscu na myśli przede wszystkim budżety zarezerwowane na ekspertów. Zagadnienie zapewniania wysokiej klasy ocen eksperckich omówione zostanie w kolejnej rekomendacji. Tu jednak podkreślamy, że nie powinno być powodem do dumy bardzo tanie obsłużenie naboru wniosków, lecz zrealizowanie go w taki sposób, aby wybór projektów nastąpił w sposób najbliższy idealnego. Warto zadać sobie bardzo ważne pytanie: ile jesteśmy gotowi wy-

24 Według danych przytaczanych w „Sprawozdaniu z działalności Narodowego Centrum Badań i Rozwoju w 2010 r.” koszty obsługi zadań wykonywanych przez Centrum w 2010 roku wyniosły blisko 10 mln zł, przy dotacji celowej na realizację programów strategicznych i rozwojowych w kwocie 483 mln zł. Dla porównania, fińska agencja Tekes (źródło: „Tekes Annual Review 2011”) przeznaczyła na finansowanie projektów kwotę 610 mln euro, realizując koszty operacyjne w wysokości 31 mln euro. Dla Tekes koszty obsługi programów w relacji do ich budżetów były prawie dwuipółkrotnie wyższe. Na pewno jednak nie uważa się tej instytucji za nieefektywnie działającą.

dać, aby wybrać projekty niosące ze sobą największą wartość? Czy na rozumne rozdysponowanie kwoty dofinansowania równej przykładowo pół miliarda złotych powinniśmy przeznaczyć milion, czy może 10 milionów złotych? Nasza intuicja wskazuje raczej na prawy koniec skali. Bezspornie samo podniesienie wynagrodzeń za sporządzanie recenzji i opinii eksperckich nie jest krokiem wystarczającym do zagwarantowania ich bardzo wysokiego poziomu. Jest jednak krokiem koniecznym.

Na problem niskich stawek za recenzje wskazywano szczególnie w pierwszych latach wdrażania programów obecnej perspektywy. W badaniu ewaluacyjnym przeprowadzonym przez CASE-Doradcy Sp. z o.o., 9 na 19 pytanym ekspertów negatywnie oceniło wysokość wynagrodzeń²⁵. Recenzenci podzielili się także następującymi refleksjami:

- » „To się finansowo nie opłaca – ja sprawdzam wnioski tylko po to, żeby mieć kontakt z tymi wnioskami.”
- » „Kwota ta jest dla mnie zbyt niska. Zresztą, gdy był przeprowadzany nabór na ekspertów to nie zgłosiło się wielu chętnych. Eksperci, którzy już byli, zrezygnowali i sami zaczęli pisać wnioski.”
- » „Moim zdaniem proponowana stawka jest żenująco niska. To powoduje, że wielu ekspertów nakład pracy dostosowuje do wynagrodzenia, co widać po jakości ocen.”

W następnych latach stopniowo podnoszono stawki. W ostatnim naborze ekspertów prowadzonym przez PARP do działania 1.4-4.1 POIG jesienią ubiegłego roku proponowano kwotę 700 złotych brutto za pełną ocenę merytoryczną wniosku²⁶. W wyniku zaś ostatniego prowadzonego przez Agencję konkursu w tym działaniu rozdysponowano ok. 400 mln złotych (uwzględniając odwołania). Na oceny wniosków, w zasadniczej procedurze konkursowej przeznaczono ok. 0,3% tej kwoty (estymacja na podstawie liczby złożonych wniosków i zasady oceny każdej aplikacji przez trzech ekspertów).

Stworzenie elitarnego korpusu eksperckiego

W części dokumentu, w której odnieśliśmy się do najważniejszych wyzwań związanych z finansowaniem badań i rozwoju w ramach następnej perspektywy finansowej, zwróciliśmy uwagę na rolę ekspertów oceniających wnioski jako jedną z krytycznych sił sprawczych decydujących o tym, w którą stronę podąży wdrażanie programu, w jakim stopniu zostaną zrealizowane jego założenia²⁷. Postulujemy podjęcie z dużym wyprzedzeniem prac nad stworzeniem elitarnego korpu-

25 Raport z badania: Ewaluacja funkcjonowania systemu oceny i wyboru projektów w ramach PO IG – etap II – po rozpoczęciu rund aplikacyjnych, CASE-Doradcy Sp. z o.o., 2010

26 Źródło: Wzór umowy z ekspertem załączonej do komunikatu w sprawie Naboru ekspertów zewnętrznych w ramach PO IG dla działań 1.4 – 4.1 PO IG „Wsparcie projektów celowych oraz wsparcie wdrożeń wyników prac B+R” z dnia 19 października 2011 roku.

27 Doniosłość ocen eksperckich dla jakości systemu finansowania nauki dostrzega Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego, prof. dr hab. Barbara Kudrycka w zamieszczonym w serwisie internetowym MNiSW artykule „Jak oceniać obiektywnie” (<http://www.nauka.gov.pl/ministerstwo/zdaniem-ministra/zdaniem-ministra/artykul/jak-oceniac-objektywnie/>). W artykule tym cytuje się wyniki badań przeprowadzonych przez Agatę Kopacz (Ośrodek Przetwarzania Informacji czyli OPI) pod kierunkiem dr Jarosława Protasiewicza. Objęci nim zostali zarówno wnioskodawcy, jak i recenzenci. Jedynie 35 proc. wnioskodawców stwierdziło, że recenzowanie grantów przebiega w sposób obiektywny, zaś tylko 37 proc. przyznało, że recenzje są rzetelne. Lepiej ocenili siebie sami eksperci, odpowiadając w trzech czwartych

su eksperckiego, któremu powierzona została misja oceny aplikacji projektowych składanych w kolejnej perspektywie finansowej. To zadanie w naszej ocenie nie mniej ważne niż sam proces programowania.

Nie chcemy, aby z elitarnością łączono jedynie odpowiednie tytuły i stopnie naukowe, czy wysokie wynagrodzenia. Mamy na myśli stworzenie pewnego klimatu, otoczki wokół tego korpusu, która spowoduje, że możliwość stania się jego częścią stanowiła będzie sama w sobie nobilitację czy wyróżnienie w środowisku naukowym, tworząc jednocześnie zobowiązanie do dostarczania opinii najwyższej jakości. Oczywiście nie można poprzestawać na samej nobilitacji, eksperci winni być opłacani w sposób adekwatny do ich wiedzy, doświadczenia oraz, co bardzo ważne, przystający do odpowiedzialności, która spocznie na ich barkach.

Stawki należałoby także przyjąć na takim poziomie, który uznawany byłby za wystarczająco atrakcyjny dla recenzentów zagranicznych. Zasadność ich udziału w procesie oceny wniosków dotyczących środków rozdzielanych na poziomie kraju powraca co pewien czas w debacie o reformie systemu nauki w Polsce. Argumentem przeciwników zaproszenia pochodzących spoza Polski ekspertów do ewaluacji krajowych wniosków jest, że stanowiłoby to miarę naszych kompleksów wyrażających się w przekonaniu o wyższości tego, co zagraniczne. Jesteśmy zdania, że jeśli celem naszego kraju jest dościganie, czy nawet prześciganie osiągnięć krajów, które są na czele globalnego technologicznego wyścigu, to trudno robić to działając bez kontaktu z tym światem, także na płaszczyźnie decyzji o finansowaniu konkretnych przedsięwzięć, pozostając w zaciszu własnej odrębności. Sformułowania polska innowacja czy polska nauka wskazują jedynie na lokalizację, w której realizowane są pewne aktywności lub z których wywodzą się ważne idee, nie wyznaczają natomiast odrębnej rzeczywistości, która rządzi się innymi, gdzieś indziej nie występującymi prawami. Krajową instytucją angażującą zagranicznych ekspertów do oceny wniosków jest Fundacja na Rzecz Nauki Polskiej. Z jej rozwiązań i doświadczeń warto korzystać dopuszczając myśl o udziale specjalistów spoza Polski w ocenie wniosków w kolejnej perspektywie finansowej.

Ideą korpusu byłoby zgromadzenie najwyższej próby ekspertów, dostarczających rzetelnych, doskonale umocowanych merytorycznie ocen. Uważamy, że wszelkie zmiany powinny podążać w kierunku wzmocnienia parametrów jakościowych ocen, a nie zwielokrotnianie ich liczby (np. 5 recenzji do każdego wniosku zamiast 2 lub 3). Działania zmierzające do stworzenia korpusu warto rozpocząć od ewaluacji dotychczas funkcjonującego systemu, zadając nawet najprostsze pytania wobec każdej indywidualnej opinii: czy ocena wsparta jest argumentacją inną niż przekonanie recenzenta, czy w opinii cytuje się literaturę naukową lub patentową.

Uważamy także, że instytucje odpowiadające za wdrażanie środków europejskich winny odważnie brać odpowiedzialność za oceny ekspertów, które są podstawą decyzji w sprawie wydatkowania środków. System ocen eksperckich nie może być traktowany jako narzędzie zwalniające od odpowiedzialności za kierunek, w którym podąży realizacja programu czy jego konkretnego działania („eksperci ocenili, a my tylko zatwierdzamy listy rankingowe”). Warto zadbać o choćby podstawową weryfikację jakości dostarczanych ocen, aby o być lub nie być projektów nie decydowały recenzje, którym trudno przypisać cechę rzetelności, niezależnie od tego, czy są pozytywne, czy negatywne.

twierdząco na drugie pytanie. To zastanawiające, że aż 25% ekspertów ma przekonanie o braku rzetelności recenzji.

Niższe od 100% finansowanie dla projektów aplikacyjnych publicznych organizacji badawczych (uzupełniane środkami prywatnymi)

Dziś w krajowych programach ukierunkowanych na finansowanie badań i rozwoju stosuje się szereg instrumentów, które stymulują lub wręcz wymuszają współpracę pomiędzy przemysłem a sektorem nauki. Jako przykład wskazać można program Dyrektora Narodowego Centrum Badań i Rozwoju InnoTECH, w którym jednostki naukowe nie mogą aplikować samodzielnie, a jedynie w konsorcjum naukowo-przemysłowym, natomiast przedsiębiorcy w ścieżce InTECH muszą bądź powierzyć publicznej organizacji badawczej prace o wartości minimum 20% kosztów kwalifikowanych projektu bądź występować o środki ze współpracującymi jednostkami jako konsorcjum – w przeciwnym wypadku wniosek uzyska negatywną ocenę merytoryczną. Uważamy za zasadne zaproponowanie jeszcze jednego mechanizmu, który zachęcałby jednostki naukowe do pozyskiwania partnerów biznesowych dla rozwijanych projektów obejmujących badania aplikacyjne.

Nasza propozycja jest niezwykle prosta, a jest nią wyłączenie pełnego 100% finansowania badań stosowanych i prac rozwojowych w przedsięwzięciach publicznej nauki. Nie uważamy za stosowne dramatycznego jego obniżenia, a jedynie ograniczenie do przykładowo 95%. Nie jest naszą intencją uzupełnienie brakujące części finansowania za pomocą środków publicznych pochodzących z innych źródeł, choćby dotacji statutowej, co stanowiłoby jedynie przekładanie środków z kieszeni do kieszeni. Proponujemy, aby wkład ten został wniesiony przez przedsiębiorców w formie środków pieniężnych, a nie jakiegokolwiek innej. To postać najprostsza, ale i wymagając największej rozwagi przy podjęciu decyzji.

Uważamy, że postulowana zmiana niesie ze sobą więcej wartości, niż może się to wydawać:

1. Planowanie i realizowanie projektu przy 100% finansowaniu oraz wartości od niej niższej daje zupełnie różną perspektywę. Koszt w całości pokrywany ze środków zewnętrznych w żaden sposób nie dotyka jednostki, która go ponosi. Więż pomiędzy wielkością ponoszonego wydatku a jego swoistą dolegliwością dla tego, kto go realizuje, zostaje przerwana. Naturalnie istnieje szereg procedur, które stoją na straży racjonalnego ponoszenia wydatków, jednak nasza propozycja pozwala przynajmniej w części przywrócić ten naturalny mechanizm.
2. Udział przedsiębiorcy racjonalizuje wydatki nie tylko z punktu widzenia celu naukowego projektu, ale również relacji nakład – korzyść biznesowa. Dodatkowo zachęca do bieżącego śledzenia i analizowania postępu prac w projekcie oraz do wdrażania metod zarządzania właściwych przedsięwzięciom komercyjnym.
3. W przypadku niepowodzenia projektu, gdy jest on w 100% finansowany ze środków publicznych, poczucie straty czy porażki, które sprzyja doskonaleniu kolejnych projektów, nie jest tak dojmujące, jak w sytuacji, kiedy jeden z podmiotów bezpośrednio zainteresowanych wynikami inwestuje własne środki.
4. Zaangażowanie środków prywatnych od samego początku realizacji projektu potwierdza realność zastosowania wyników i ich wartością komercyjną nie gorzej niż ocena ekspercka dokonywana przez pryzmat odpowiednich kryteriów. Racjonalnie działający przedsiębiorca winien bowiem przeprowadzić analogiczną analizę przed podjęciem decyzji inwestycyjnej. W tym sensie wkład prywatny waliduje projekt biznesowo, niczym decyzja kredytowa.
5. Publiczne jednostki naukowe zostałyby w ten sposób zachęczone do aktywniejszego wychodzenia do świata przemysłu czy inwestorów prywatnych, którego celem musiałoby być coś więcej niż uzyskanie listu intencyjnego czy pasywnego, przemysłowego uczestnika konsorcjum.

6. Mechanizm ten sprzyjałby również zwiększaniu wydatków na B+R ze strony podmiotów prywatnych, co wydaje się być jednym z priorytetów polityki naukowej. Kilkoprocentowy udział środków prywatnych, w skali całego programu, mógłby się przełożyć na taką samą liczbę dodatkowych projektów objętych finansowaniem.

Zdajemy sobie sprawę, że postulat może wydawać się kontrowersyjny. Jego wdrożenie potencjalnie oznacza zmniejszenie tempa wdrażaniu środków. Uważamy jednakże, że w rezultacie proponowanej zmiany wsparcie otrzymałoby więcej projektów, w których zainwestowany wkład własny oraz poprzedzająca go decyzja inwestycyjna obejmująca ocenę rynkowych szans ich rezultatów wzmocniłaby aplikacyjny charakter tych przedsięwzięć. Takie rozwiązanie miałyby zatem istotne pozytywne następstwa zarówno z punktu widzenia efektywności wykorzystania funduszy unijnych (mierzonych trwałymi efektami, a nie dynamiką wydatkowania), jak i podejmowanej działalności naukowej oraz jej przełożenia na wyniki gospodarcze. Chcemy wyraźnie zaznaczyć, iż nasz postulat dotyczy wyłącznie projektów obejmujących badania stosowane i prace rozwojowe, nie zaś tych z zakresu badań podstawowych. Rozumiemy i doceniamy ich wartość także jako tych badań, które kładą podwaliny pod zastosowania praktyczne i dostarczają przełomowych innowacji. Na takim etapie prac badawcze nie powinni być krępowani ograniczeniami wynikającymi z kontekstu biznesowego.

Wspólna pula środków (wspólne działanie) na projekty aplikacyjne niezależnie od kategorii beneficjentów i formuły aplikowania

W bieżącym okresie programowania w Programie Operacyjnym Innowacyjna Gospodarka środki dedykowane finansowaniu badań o charakterze aplikacyjnym podzielono na dwie odrębne pule:

- a. dostępne dla przedsiębiorców, alokowane w działaniu 1.4, gdzie publicznej jednostce badawczej beneficjent mógł powierzyć rolę podwykonawcy prac badawczych, oraz
- b. zarezerwowane dla świata publicznej nauki, zgromadzone przede wszystkim w działaniach 1.1 i 1.3.1, których beneficjentami nie mogli być bezpośrednio przedsiębiorcy, choć dopuszczano aplikowanie w formule konsorcjum naukowo-przemysłowego, ponieważ w ramach tych działań nie przewidywano możliwości udzielania pomocy publicznej (zmieniło się w to ostatnim konkursie w działaniu 1.3.1, który ogłoszono w drugiej połowie 2012 roku).

Zastanawiamy się, czy w kolejnym okresie programowania podtrzymanie analogicznego podziału jest uzasadnione. Warto zwrócić uwagę, że badania stosowane z natury rzeczy nakierowane są na zastosowanie w rzeczywistości społeczno-gospodarczej. Udział przedsiębiorców w takich przedsięwzięciach wzmacnia ich ukierunkowanie na rynek. Czy uzasadnione jest wobec tego wykluczanie ich z możliwości uzyskiwania wsparcia, jak działo się to w działaniach 1.1 i 1.3.1? Z drugiej strony wykluczanie wnioskowania jako konsorcjum naukowo-przemysłowe kłóci się z ideą stymulowania współpracy nauki i biznesu. Dlaczego w takim razie nie skonstruować jednego, wspólnego instrumentu, który umożliwiłby aplikowanie we wszystkich możliwych konfiguracjach (sam przedsiębiorca, grupa przedsiębiorców, samodzielnie jednostka naukowa, konsorcjum naukowe, konsorcjum naukowo-przemysłowe)?

Uważamy, że w przypadku projektów badawczo-rozwojowych o wyłanianiu do finansowania winna decydować ich doskonałość naukowa i realne widoki na zastosowanie w praktyce. Natomiast, czy idea projektu pochodzi ze strony przemysłu, bądź nauki i w jakiej konfiguracji występuje się

o środki jest sprawą drugorzędną. Taki wspólny instrument może także oznaczać większą konkurencję o środki, sprzyjąc ona będzie wysokiej jakości i użyteczności rezultatów ostatecznie wybieranych do dofinansowania projektów.

Proponowane rozwiązanie umożliwi z założenia finansowanie większej liczby projektów. W przypadku utrzymania finansowania dla publicznych jednostek naukowych na poziomie 100% kosztów, ogólna liczba przedsięwzięć, które uzyskają dotacje w danym naborze zależą będzie także od liczby projektów objętych pomocą publiczną, wspieranych na istotnie niższym poziomie. Przy takiej samej wielkości budżetu działania dofinansowanie uzyska większa niż dotychczas liczba projektów. Jednocześnie istnieje duże prawdopodobieństwo, że środki te trafią do beneficjentów aplikujących o wsparcie starannie przemyślanych przedsięwzięć, w które beneficjenci inwestują środki prywatne, a one wymuszają głęboką refleksję.

Wdrożenie opisywanej rekomendacji dostarczyłoby recenzentom możliwości bezpośredniego porównania, z punktu widzenia poziomu innowacyjności czy posiadanego potencjału rynkowego, projektów aplikacyjnych przedkładanych przez publiczne i prywatne podmioty. Opisywana koncepcja wymaga zatem wyeliminowania jakichkolwiek obaw, że eksperci rekrutujący się najczęściej ze sfery publicznej nauki, mogliby w sposób arbitralny mniej korzystnie oceniać wnioski wychodzące ze strony przedsiębiorców.

Proponowane rozwiązanie trudno uznać za nowość. Programy dopuszczające wnioskowanie o środki zarówno ze strony przemysłu, jak i publicznych organizacji badawczych, poprzez różne formuły prawne (np. konsorcjum naukowo-przemysłowe, samodzielnie występujący przedsiębiorca spełniający definicję jednostki naukowej) są finansowane ze środków krajowych. Jako przykłady wskazać można programy Dyrektora Narodowego Centrum Badań i Rozwoju: Innotech oraz Program Badań Stosowanych (PBS). Z uwagi na stosunkowo krótki okres realizacji tych programów (I konkurs w Innotech – wiosna 2011, I konkurs w PBS – początek 2012 roku) trudno o jednoznaczne wnioski, czy ta idea sprawdza się. Zauważyć można natomiast olbrzymie nimi zainteresowanie (duża nadsubskrypcja środków) oraz bardzo wysoko postawioną poprzeczkę w zakresie minimalnej liczby punktów, którą należy w praktyce uzyskać, aby otrzymać dofinansowanie. W przypadku PBS na listach rankingowych dominują raczej projekty ze sfery publicznej nauki, w Innotech proporcje są bardziej zrównoważone (ale tu nie mogą aplikować samodzielnie jednostki naukowe nie będące przedsiębiorcami).

Ograniczona liczba, ale bardzo elastycznych instrumentów wsparcia

Jedno z ważnych pytań odnośnie kształtu programów przyszłej perspektywy finansowej w zakresie wspierania badań i rozwoju brzmi: czy powinna zostać stworzona stosunkowo duża grupa instrumentów szytych na miarę, przyporządkowanych realizacji bardzo precyzyjnie określonych celów w z góry zdefiniowanych obszarach tematycznych czy wręcz przeciwnie, pożądanym kierunkiem jest ograniczenie ich liczby do minimum przy jednoczesnym zapewnieniu dużej elastyczności? Analizując pod tym kątem działania PO IG, należałoby stwierdzić, że mieliśmy do czynienia jednak z niedużą liczbą działań. W tej grupie znalazłyby się poddziałanie 1.1.2, działanie 1.2, poddziałanie 1.3.1 i wreszcie działanie 1.4. Ich przedmiotem było odpowiednio wspieranie: proaplikacyjnych badań podstawowych publicznych organizacji badawczych, rozwoju kadr nauki, badań stosowanych i prac rozwojowych publicznych jednostek naukowych i dla ostatniego z działań zakres analogiczny z tym, że realizowany przez lub dla przedsiębiorców. Jeśli chodzi o finansowanie ze środków krajowych, mamy do czynienia z dużo szerszą paletą instrumentów. Uwzględniając

tylko programy NCBiR, dotyczą one: konkretnej fazy badań (np. Program Badań Stosowanych), wybranych problemów konkretnej dziedziny nauki (np. StrategMED), aplikacji danej technologii (GrafTECH), wybranych obszarów technologicznych (ścieżka HI-TECH programu InnoTECH). W ten sposób wracamy do postawionego pytania, które teraz może zostać sparafrazowane: czy działania programów nowej perspektywy winny przypominać w swym ogólnym zarysie te z lat 2007-2013, czy być bliższe pod względem różnorodności finansowaniu ze środków krajowych?

Nasza rekomendacja zmierza w stronę zaoferowania ograniczonej liczby elastycznych instrumentów. Rozwiązania ograniczające możliwość aplikacji tylko do pewnych obszarów, czy kategorii prac B+R (np. konieczność ujęcia w projekcie tylko badań przemysłowych albo dodatkowo prac rozwojowych, z wyłączeniem prac podstawowych) nierzadko stwarzają wymóg sztucznego ograniczania potrzebnych do wykonania prac w projekcie. Wydaje się, że zastosowanie mogłoby znaleźć rozwiązanie odwrotne, w dużym stopniu przenoszące ciężar wyznaczenia kierunku, w którym podąży instrument, na rzecz wnioskodawców. Samo działanie wyznaczałoby bardzo pojemne ramy, które treścią wypełnialiby już aplikujący. Można w tym miejscu zapytać, czy wymogi formalne konkursów mają brać górę nad realną potrzebą realizacji określonego typu badania, których przeprowadzenie zostało odpowiednio uzasadnione przez wnioskodawcę? Czy wnioskodawcy powinni skupiać się na budowaniu wartościowych aplikacji projektowych, czy koncentrować uwagę na omijaniu raf, które zapisano w regułach danego źródła finansowania? Wiele specyficznych, wąsko ukierunkowanych instrumentów sprzyja sytuacjom, kiedy projekt staje w swoistym rozdarciu, w odpowiednich częściach pasując do różnych źródeł, ale w całości do żadnego. O wyborze projektu do finansowania winna decydować jego jakość mierzona racjonalnymi kryteriami, a nie umiejętność „ociosywania” oryginalnego zamysłu przedsięwzięcia z zadań wykraczających poza reguły konkursu lub umiejętność ich kamuflowania. Tam, gdzie w grę wchodzi reguły pomocy publicznej, powszechnie obowiązujące na poziomie europejskim, w tym zakresie przepisy mogą być brane jako fundament (implementowane wprost), a każde ograniczenie, wymóg z nich nie wynikający powinien być ostrożnie przeanalizowany przed wprowadzeniem.

Nie jesteśmy zwolennikami narzucania jednego obowiązującego modelu w odniesieniu do struktury podmiotów mogących aplikować w ramach danych instrumentów wsparcia, o czym już pisaliśmy, oraz predefiniowania priorytetowych obszarów badawczych. Te drugie działania mogą być obarczone błędem prognozy (ustalenie z dużym wyprzedzeniem), skażone ogólnością (prawie każdy wnioskodawca mieści się w dziedzinie priorytetowej – casus działania 1.4) czy odpowiadać bardziej zainteresowaniom naukowym gremium decyzyjnego niż światowym trendom. A jeśli to my w kraju mamy tworzyć nowe trendy, ich planowanie z góry jest niemożliwe. Może także dlatego lepiej jest stworzyć otwarte, elastyczne działania, które będą przygotowane na „nowy grafen”, zamiast zmieniać reguły czy priorytety już w biegu.

Mała liczba instrumentów to także przejrzystszy, prostszy system wdrażania, o potencjalnie niższych kosztach, który może być obsługiwany przez jeden system informatyczny (składanie wniosków, zmiany w projektach, rozliczenia) bez konieczności utrzymywania i obsługi kilku odrębnych aplikacji.

Oparcie oceny na kryteriach o otwartej skali punktacji, odejście od kryteriów bazujących na czystych deklaracjach wnioskodawców

Autorzy stoją na stanowisku, że w nowym okresie programowania funduszy europejskich większą wagę w procesie wyboru do wsparcia projektów badawczo-rozwojowych powinno przypisywać się kryteriom, które pozwalałyby na odpowiednie pozycjonowanie projektów według ich realnej

wartości naukowej i innowacyjności. Uważamy, że w realizację tego celu lepiej wpisują się kryteria otwarte pozwalające na przyznawanie ocen cząstkowych i wartościowanie projektów. Do takiego wniosku skłania również ewolucja kryteriów oceny w Działaniu 1.4-4.1 PO IG. W ostatnim konkursie organizowanym w 2012 r., udział punktowanych kryteriów otwartych (ocena oparta na skali „od - do”) wzrósł z 40 do 80 punktów na 100 możliwych do uzyskania. Niezbędnym jednak warunkiem dla zapewnienia obiektywizmu ocen opierających się na tego typu kryteriach jest właściwie zdefiniowane wymiernych oczekiwania co do wartości projektów, których spełnienie podlegałoby weryfikacji przez wysokiej klasy specjalistów w danej dziedzinie.

Za przykład kryterium takiego rodzaju w organizowanych od 2010 r. konkursach Działania 1.4 można uznać Poziom innowacyjności rezultatów prac badawczo-rozwojowych (od 0 do 40 pkt), na którego całościową ocenę składały się segmenty: nowość rezultatów projektu (od 0 do 20 pkt); ich praktyczna użyteczność (od 0 do 10 pkt); oraz możliwość i opłacalność wdrożenia (od 0 do 10 pkt). Krokiem w dobrym kierunku była również zaproponowana w ekspertyzie Polskiej Izby Gospodarczej Zaawansowanych Technologii²⁸ lista pytań kontrolnych pomagająca w ocenie poziomu spełnienia tego kryterium, obowiązująca zarówno ekspertów, jak i wnioskodawców. Pozwalała ona skoncentrować ich uwagę na pewnych kluczowych aspektach podlegających ocenie w ramach poszczególnych elementów Poziomu innowacyjności. Niestety pytania nie znalazły się w Przewodniku po kryteriach wyboru projektów. Co więcej, za segmentacją tego kryterium nie podążyła do czasu konkursów ogłaszanych w 2011 r. zmiana kwestionariusza oceny dokonywanej przez ekspertów, który nadal pozwalał na całościową ocenę (od 0 do 40 pkt) bez konieczności przyznawania punktów cząstkowych za trzy aspekty Poziomu innowacyjności²⁹. Takie standardowe listy z pytaniami mogłyby znaleźć zastosowanie w każdym z otwartych kryteriów, co zapewniłoby zarówno większą przejrzystość, jak i powtarzalność ocen, a w rezultacie wyższy stopień obiektywizmu recenzji eksperckich.

W nowym podejściu do merytorycznych kryteriów ocen, zasadne byłoby również maksymalne ograniczenie tych o deklaratoryjnym charakterze („wnioskodawca deklaruje, że...”), które dla przyszłych beneficjentów stanowią przestrzeń dla nierzadko sztucznego podwyższania szans na lepszą ocenę swoich wniosków (przykładowo w projektach dotyczących tworzenia oprogramowania deklarowano dokonywanie zgłoszeń patentowych). Kryteria te, mimo że w pewnym stopniu pozwalają na wartościowanie projektów, to powszechne wśród wnioskodawców deklarowanie ich spełnienia (nieraz „na siłę”) nie wspiera różnicowania projektów, a jedynie podnosi próg, którego przekroczenie umożliwi uzyskanie dofinansowania (przy kolejnych naborach dla wnioskodawców staje się jasne, że bez złożenia wszystkich deklaracji, od których zależy punktacja, niemożliwe jest otrzymanie dotacji). Z tymi deklaracjami czasem łączą się koszty, ale nawet te związane z dokonywaniem zgłoszeń patentowych w procedurze PCT czy EPO, nie są tak duże w porównaniu z korzyściami z dotacji, aby ich nie ponieść mając pełną świadomość braku szans na uzyskanie ochrony. Dlatego bardziej zasadnym jest formułowanie tego typu kryteriów, jeśli w ogóle, na etapie oceny formalnej, kiedy ich spełnienie decyduje o tym, czy wniosek będzie

28 Ekspertyza Polskiej Izby Gospodarczej Zaawansowanych Technologii, wykonana na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2009.

29 Efektem braku tej listy pytań oraz zmian w kwestionariuszu oceny było częste ignorowanie przez ekspertów różnicowania poziomu innowacyjności i jego wartościowanie według całkowicie subiektywnych odczuć co do jakości i wiarygodności przedstawianych we wnioskach informacji, Ewaluacja Działania 1.4-4.1 Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka na lata 2007-2013, s. 80-81.

poddany ocenie merytorycznej (np. formalny wymóg zgłoszenia rezultatów projektu do ochrony patentowej w danej procedurze i liczbie krajów).

Oparte na „weryfikowanym zaufaniu” mechanizmy rozliczania projektów

Rozważając optymalizację systemu wskazywania kosztów projektu do refundacji autorzy stoją na stanowisku, iż w dużej mierze powinien się on opierać na mechanizmie stosowanym dziś przez NCBiR, a wcześniej MNiSW przy rozliczaniu projektów POIG.

Aktualnie w tego typu projektach obsługiwanych przez Centrum, zasadniczym okresem rozliczania kosztów w projekcie jest okres miesięczny. W rezultacie częstotliwość raportowania wydatków we wnioskach o płatność nie jest powiązana z datą zakończenia realizacji konkretnych zadań projektu, a każdy z wniosków o płatność może obejmować koszty wszystkich tych zadań, które były realizowane w miesiącu objętym wnioskiem. Taka częstotliwość rozliczania wydatków w projekcie pozwala obu stronom umowy o dofinansowanie na właściwą kontrolę realizacji budżetu projektu, zaś część sprawozdawcza wniosku daje możliwość bieżącego śledzenia postępu prac i realizacji zakładanych wskaźników przedsięwzięcia. Jednocześnie zwrócono uwagę, aby ten tryb raportowania kosztów w projekcie był przyjazny zarówno dla beneficjentów, jak i dla środowiska naturalnego. W konsekwencji instytucje odpowiedzialne za realizację POIG (najpierw MNiSW, potem NCBiR przejmując obsługę projektów) odeszły od wymogu dostarczania przez beneficjentów pełnej, papierowej dokumentacji źródłowej poświadczającej poniesione wydatki w projekcie. Po złożeniu wniosku w sytuacji jakichkolwiek wątpliwości pojawiających się na etapie jego weryfikacji przez Instytucję Pośredniczącą, ich wyjaśnianie dokonywane jest w drodze korespondencji mailowej beneficjenta z pracownikiem IP odpowiedzialnym za sprawdzenie poprawności wniosku. Jednocześnie w piśmie informującym beneficjenta o akceptacji wniosku o płatność, IP zapewnia sobie możliwość bezpośredniej weryfikacji dokumentacji źródłowej przez upoważnioną do tego instytucję (m.in. Fundację „Fundusz Współpracy”). Taka weryfikacja dla celów nadzoru i ewentualnego wyeliminowania pojawiających się nadużyć finansowych przeprowadzana jest w siedzibie beneficjenta, według doświadczeń autorów nie rzadziej niż raz na kwartał, i odbywa się na oryginałach dokumentów, co pozwala na większą przenikliwość kontroli.

Można stwierdzić, że przedstawiony sposób rozliczania kosztów w projekcie opiera się na zaufaniu, jakim instytucje odpowiedzialne za realizację wsparcia dla projektów POIG obdarzają ich beneficjentów, wychodząc z założenia, że wykazywane we wnioskach jedynie w formie zestawienia wydatki oraz przekazywane informacje są zgodne z prawdą. Z drugiej strony dzięki okresowej i bezpośredniej weryfikacji dokumentacji finansowej wszelkie patologiczne sytuacje związane z dofinansowaniem powinny występować rzadziej, a zaistniałe mają szansę być szybko diagnozowane i wykluczane z objęcia pomocą. Sprzyjają temu zarówno możliwości cyklicznego i naoicznego zorientowania się kontrolujących w gestii postępów prac w projekcie, czy ogólnej kondycji dotowanego podmiotu, jak również obowiązujące w naszym kraju od 2010 r. przepisy ustawy o finansach publicznych (w szczególności art. 207), które powinny odwozić beneficjentów od samego zamiaru nadużywania pomocy.

Z perspektywy beneficjenta takie bezpośrednie kontakty z instytucją dokonującą weryfikacji dokumentacji księgowej są również korzystne, biorąc pod uwagę możliwość bieżącego zadawania pytań i rozstrzygania pojawiających się wątpliwości, które nie zostałyby dostatecznie wyjaśnione w drodze korespondencji mailowej z Instytucją Pośredniczącą.

Rozważając możliwe usprawnienia opisywanego sposobu rozliczania wydatków projektowych wśród potencjalnych rozwiązań nasuwa się zwiększenie poziomu elastyczności tego systemu dla beneficjentów. W pierwszej kolejności optymalnym byłoby postawienie kolejnego kroku na drodze do w pełni elektronicznego systemu, którego funkcjonowanie opierałoby się na indywidualnych kontaktach dla beneficjentów. Na nich byłyby gromadzona wszelka dokumentacja dotycząca strony finansowej, jak i merytorycznej poszczególnych projektów. Implementacja takiego rozwiązania pozwoliłaby na rezygnację z przedkładania papierowych egzemplarzy wniosków o płatność i innych dokumentów. Jednocześnie można zastanowić się nad przekazaniem w gestię beneficjentów decyzji co do częstotliwości raportowania poniesionych wydatków w projekcie, proponując wybór opcji rozliczania miesięcznego bądź w dłuższej perspektywie czasu (dwumiesięcznej bądź kwartalnej).

Podsumowując, uważamy, że mechanizmy rozliczania projektów powinny się opierać na zaufaniu i rozwiązaniach generujących ograniczone koszty (także w kontekście nakładów pracy). To, czy podmiot zasługuje na zaufanie, którym go obdarzono, może być sprawdzane podczas okresowych weryfikacji dokumentacji na miejscu, w siedzibie beneficjenta. Wszelkie nieprawidłowości powinny być natomiast identyfikowane na poziomie konkretnych projektów, a ich konsekwencje ponosić ci, którzy naruszyli normy. Takich przypadków nie należy natomiast traktować jako uzasadnień dla wprowadzania obostrzeń, wymagań, dotyczących wszystkich obecnych i przyszłych beneficjentów.

5. ANALIZA SWOT DLA PROPONOWANYCH ROZWIĄZAŃ

...

6. PODSUMOWANIE KONSULTACJI PROWADZONYCH Z CZŁONKAMI PKPP LEWIATAN

...