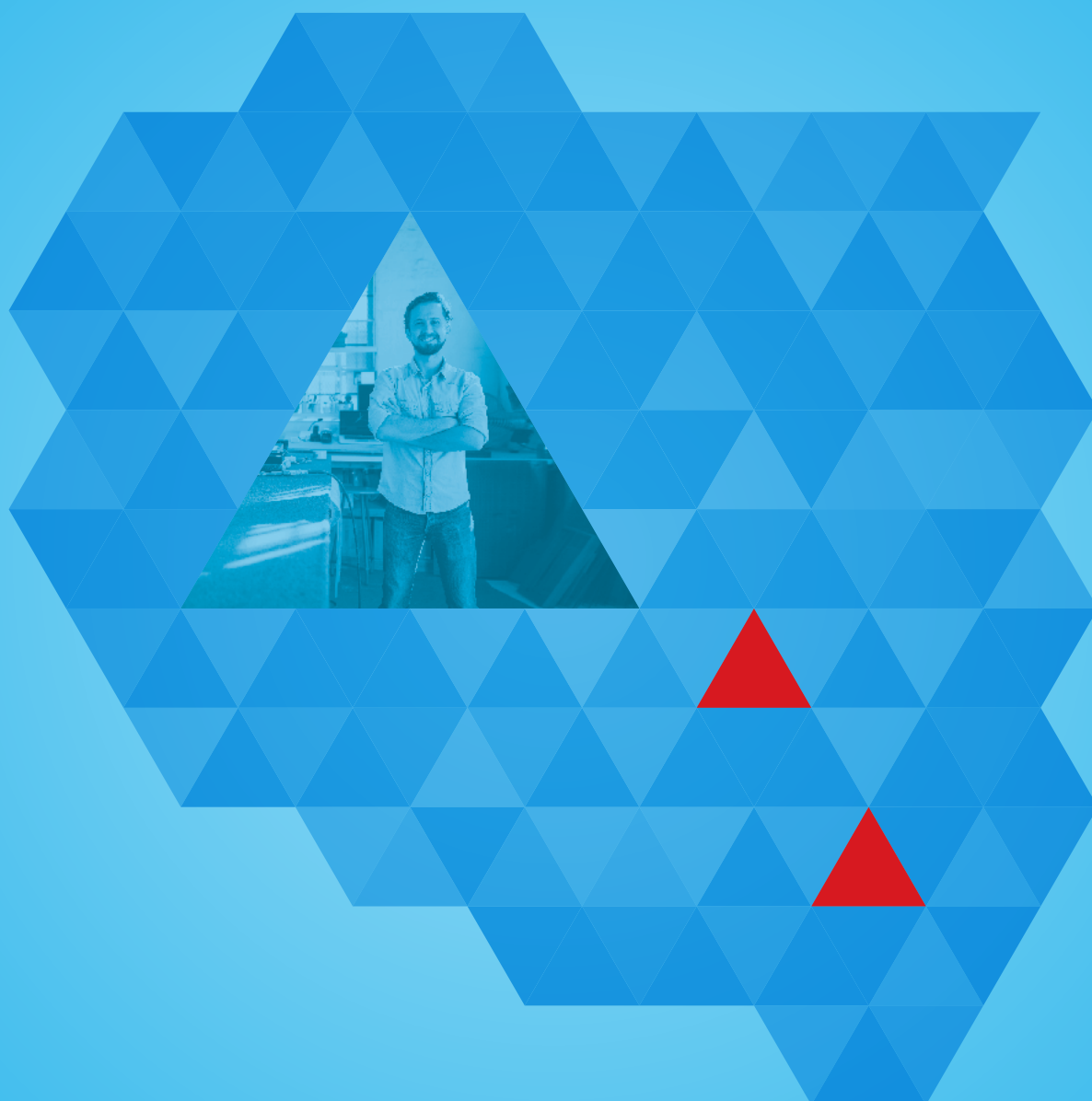


POLAND CATCHING-UP REGIONS

POBUDZANIE PRZEDSIĘBIORCZOŚCI NA OBSZARACH NIEUPRZYWILEJOWANYCH



Some rights reserved
1 2 3 4 15 14 13 12

This work is the product of the staff of the World Bank with external contributions. The findings, interpretations, and conclusions expressed in this work do not necessarily reflect the views of The World Bank, its Board of Executive Directors, or the governments they represent. The World Bank does not guarantee the accuracy of the data included in this work. The boundaries, colors, denominations, and other information shown on any map in this work do not imply any judgement on the part of The World Bank concerning the legal status of any territory or the endorsement or acceptance of such boundaries.

Nothing herein shall constitute or be considered to be a limitation upon or waiver of the privileges and immunities of The World Bank, all of which are specifically reserved.

Rights and Permissions



This work is available under the Creative Commons Attribution 3.0 IGO license (CC BY 3.0 IGO) <https://creativecommons.org/licenses/by/3.0/igo/>. Under the Creative Commons Attribution license, you are free to copy, distribute, transmit, and adapt this work, including for commercial purposes, under the following conditions:

Translations - If you create a translation of this work, please add the following disclaimer along with the attribution: ***This translation is an adaptation of an original work by The World Bank and should not be considered an official World Bank translation. The World Bank shall not be liable for any content or error in this translation.***

Adaptation - If you create an adaptation of this work, please add the following disclaimer along with the attribution: ***This is an adaptation of an original work by The World Bank. Views and opinions expressed in the adaptation are the sole responsibility of the authors of the adaptation and are not endorsed by The World Bank.***



MINISTERSTWO
ROZWOJU



WOJEWÓDZTWO
ŚWIĘTOKRZYSKIE



WOJEWÓDZTWO
PODKARPACKIE



THE WORLD BANK
IBRD • IDA

Umowa między Komisją Europejską i Międzynarodowym Bankiem Odbudowy i Rozwoju
w ramach
Części II Funduszu Powierniczego na Cele Programowe Strategii Europa 2020

Fundusz powierniczy nr TF072592
Umowa KE nr CCI2014

POLAND CATCHING-UP REGIONS

**Pobudzanie przedsiębiorczości na obszarach
mniej uprzywilejowanych**

Podziękowania

Raport został przygotowany przez zespół w skład, którego weszli: Austin Kilroy, Dorota Tekieli-Bisińska, Jan Szczucki, Maciej Gajewski, Piotr Stronkowski. Paul Kriss, Marcel Ionescu-Heroiu i Grzegorz Wolszczak byli odpowiedzialni za nadzorowanie projektu i zapewnili jego wzorową realizację. Zespół chciałaby podziękować Johnowi Nasirowi (Ekonomista, Bank Światowy), Xavierowi Cirera (Ekonomista, Bank Światowy), oraz Stephenowi Roperowi (Warwick Business School, Wielka Brytania) za przekazanie cennych komentarzy do raportu.

Zespół pragnie wyrazić wdzięczność pani komisarz Corinie Crețu za powołanie tej pionierskiej Inicjatywy oraz panu ministrowi Jerzemu Kwiecińskiemu z Ministerstwa Rozwoju za udzieloną pomoc, a także Patrickowi Amblardowi, Wolfgangowi Munchowi, Justynie Podralskiej, Magdalenie Horodyńskiej i Karolinie Tilman z Komisji Europejskiej za nieocenione zaangażowanie i wsparcie w trakcie całej Inicjatywy.

Zespół dziękuje następującym osobom za ich cenne wskazówki: Arup Banerji, Marina Wes, David Sislen, Carlos Pinerua, Isfandyar Zaman Khan, Jean-Francois Marteau, Christian Bodewig oraz Agnieszce Boratyńskiej za niezawodne wsparcie na każdym kroku prac.

Zespół jest też wdzięczny wszystkim partnerom za okazaną podczas realizacji działań pomoc, doskonałą współpracę na każdym z etapów prac, a także za pasję w działaniach na rzecz rozwoju swoich regionów i instytucji. Szczególne podziękowania kierujemy do następujących osób: Joanna Kościcka-Posiewka, Anna Banaszczyk z Ministerstwa Rozwoju; Grzegorz Orawiec, Sylwia Mucha, Tomasz Janusz, Stanisław Janiszewski ze Świętokrzyskiego Urzędu Marszałkowskiego; Leszek Kopeć, Marek Bronkowski, Michał Skotnicki, Stanisław Masternak, Benedykt Kozieł, Marian Łatkowski z władz lokalnych Staszowa i Sandomierza; Michael Sven Popiel de Boisgelin, Marian Guz, Wojciech Skowron, Karol Kaczmarek, Marek Miła, Halina Siemaszko, Janusz Stasiak.

Raport ukończono w marcu 2017 roku.

Inicjatywa Regiony rozwijające się w Polsce

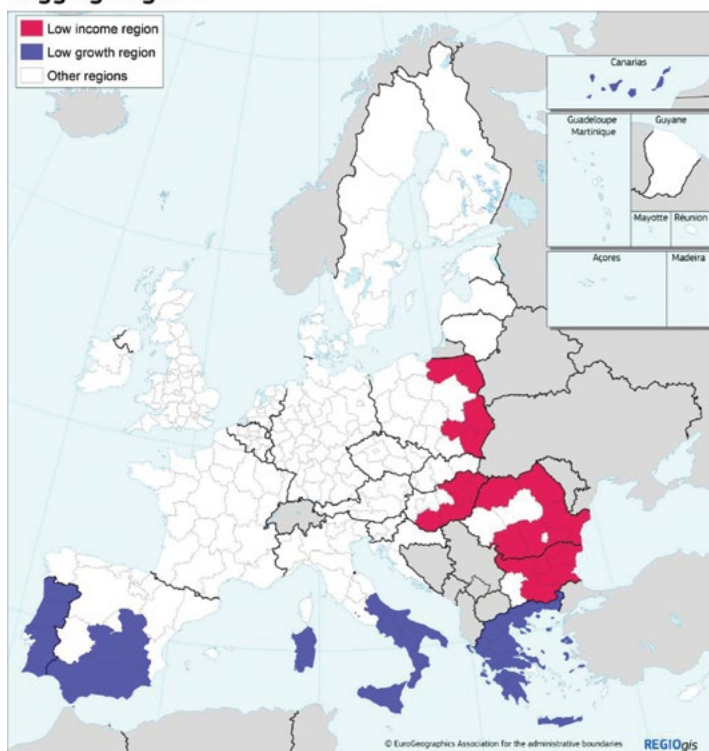
Zadaniem polityki spójności UE jest redukcja różnic w rozwoju i zmniejszanie nierówności pomiędzy poszczególnymi krajami członkowskimi i regionami. W tym zakresie alokowano około 454 miliardy euro z europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych, aby pomóc regionom UE poprawić konkurencyjność w okresie programowania 2014-2020. Jednak z powodu skutków kryzysu ekonomicznego z 2008 roku oraz wielu problemów strukturalnych nie wszystkie regiony UE były w stanie w pełni wykorzystać tę szansę.

W rezultacie Corina Crețu, Komisarz ds. Polityki Regionalnej, wraz z grupą zadaniową ds. poprawy wdrożenia rozpoczęła Inicjatywę na rzecz regionów rozwijających się (ang. Lagging Regions Initiative). Celem Inicjatywy jest określenie czynników ograniczających wzrost w regionach słabiej rozwiniętych oraz zapewnienie ukierunkowanej pomocy i działań mających na celu odblokowanie ich potencjału rozwojowego. W ramach tego działania, regiony słabiej rozwinięte otrzymują wsparcie, w które zaangażowane jest szerokie grono interesariuszy (administracja regionalna i lokalna, instytucje edukacyjne, instytucje wsparcia biznesu, MŚP, przedsiębiorcy, inwestorzy, organizacje pozarządowe, międzynarodowe instytucje finansowe), a celem jest pomoc w znalezieniu odpowiedzi na konkretne wyzwania stojące przed regionami. Dzięki takiemu wsparciu, Inicjatywa ma pomóc zmaksymalizować wpływ inwestycji regionalnych. W UE zidentyfikowano dwa rodzaje regionów słabiej rozwiniętych:

- REGIONY O NISKIM WZROŚCIE, które obejmują regiony słabiej rozwinięte i w fazie przejściowej, które nie zrównały się z unijną średnią w latach 2000-2013 w krajach członkowskich i które posiadają PKB na mieszkańca wrażonym parytetem siły nabywczej (PPS) poniżej średniej UE w 2013 roku. Do tej grupy należą prawie wszystkie regiony słabiej rozwinięte i w fazie przejściowej w Grecji, Włoszech, Hiszpanii i Portugalii.
- REGIONY O NISKIM DOCHODZIE, które obejmują wszystkie regiony z PKB na mieszkańca (wyrażonym w PPS) poniżej 50% unijnej średniej w 2013 roku. Grupa ta obejmuje słabiej rozwinięte regiony Bułgarii, Węgier, Polski i Rumunii.

Regiony słabiej rozwinięte w UE

Lagging Regions



Źródło: DG REGIO

Polska i Rumunia są pierwszymi krajami fazy pilotażowej tej Inicjatywy, z udziałem dwóch regionów w każdym z nich – województw świętokrzyskiego i podkarpackiego w Polsce oraz regionów północno-zachodniego i północno-wschodniego w Rumunii. W kwietniu 2016 roku, komisarz Corina Crețu oficjalnie otworzyła Inicjatywę na rzecz regionów rozwijających się wraz z Marszałkiem Województwa Świętokrzyskiego Adamem Jarubasem i Marszałkiem Województwa Podkarpackiego Władysławem Ortyłem.

Inicjatywa na rzecz regionów rozwijających się w Polsce jest programem skoncentrowanym na wdrażaniu. Ma on na celu zapewnienie wsparcia w zwiększaniu oddziaływania inwestycji unijnych i prywatnych na założone cele w określonych obszarach wybranych przez te dwa regiony.

Podczas rocznej współpracy Bank Światowy zapewniał praktyczną pomoc techniczną oraz uczestniczył w koordynowaniu pięciu działań, które zostały wybrane przez województwa podkarpackie i świętokrzyskie w porozumieniu z Komisją Europejską, Ministerstwem Rozwoju oraz Bankiem. Pięć wybranych działań obejmuje:

- Poprawę komercjalizacji wyników badań i rozwoju (B+R) uzyskanych przez publiczne podmioty badawcze oraz umożliwienie lepszego wykorzystania istniejących ośrodków transferu technologii w województwie podkarpackim.
- Wzmocnienie systemu kształcenia zawodowego i szkoleń w województwie świętokrzyskim, z zastosowaniem przykładów najlepszych praktyk z całego świata oraz dostosowaniem ich do kontekstu regionalnego.
- Aktywowanie przedsiębiorczości w najuboższych obszarach w województwach podkarpackim i świętokrzyskim.
- Określenie sposobów poprawy warunków rozpoczęcia działalności gospodarczej w województwach podkarpackim i świętokrzyskim.
- Wsparcie tworzenia wewnętrznych instrumentów finansowych w województwie podkarpackim.

Niniejszy raport stanowi jeden z rezultatów prac w ramach Inicjatywy na rzecz regionów rozwijających się w Polsce. Więcej wyników, w tym raport ogólny oraz raporty z poszczególnych działań dostępne są w językach angielskim i polskim w witrynie internetowej Banku Światowego.



SPIS TREŚCI

Akronimy i skróty/6

1. Wprowadzenie/7

2. UZASADNIENIE I ZAŁOŻENIA/9

2.1. Cele/10

2.2. Kontekst/10

2.3. Projektowanie programu/13

2.4. Założenia koncepcyjne/14

2.5. Monitorowanie, ewaluacja i usprawnienia/15

2.6. Wnioski z podobnych projektów/16

2.7. Porównanie do innych programów operacyjnych/18

3. KRYTERIA KWALIFIKACYJNE/20

3.1. MŚP kwalifikujące się do udziału w programie/21

3.2. Wydatki kwalifikowane i niekwalifikowane/22

4. WSPARCIE DLA MŚP STEROWANE POPYTEM/24

4.1. Usługi operacyjne/26

4.2. Usługi strategiczne/29

4.3. Usługi grupowe/32

4.4. Koncepcja środków zwrotnych/36

5. ROLE I ZADANIA/38

5.1. Administrator SKP/40

5.2. Niezależny doradca/42

5.3. Internetowa platforma SKP/45

5.4. Usługodawcy (i ustalenia przejściowe dla IOB)/48

6. ZARZĄDZANIE FINANSOWE I ZAMÓWIENIA/52

6.1. Przepływ środków pieniężnych/53

6.2. Procedury zamówieniowe/55

7. ANALIZA EKONOMICZNO-FINANSOWA/57

Spis tabel

Tabela 1. Założenia koncepcyjne dla SKP/14

Tabela 2. Tabela porównawcza dla trzech kategorii usług oferowanych MŚP w ramach SKP/25

Tabela 3. Szacunkowy koszt zaangażowania niezależnych doradców w jednym województwie/43

Tabela 4. Założenia do analizy ekonomiczno-finansowej/59

Spis rysunków

Rysunek 1. Typologia MŚP na podstawie przygotowawczych prac badawczych na obszarze woj. świętokrzyskiego i podkarpackiego/11

Rysunek 2. Programy wsparcia dla przedsiębiorstw – możliwości i typowe problemy/16

Rysunek 3. Schemat funkcjonowania programu SKP/39

Rysunek 4. Przepływy pieniężne – model podstawowy, z alternatywnymi opcjami/54

Akronimy i skróty

BUR	Baza Usług Rozwojowych
EFRR	Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego
ICT	Technologie Informacyjno-Komunikacyjne
IOB	Instytucja/Instytucje Otoczenia Biznesu
MŚP	Małe i Średnie Przedsiębiorstwo/Przedsiębiorstwa
PLN	Złoty Polski
PO	Program Operacyjny
RPO	Regionalny Program Operacyjny
SIWZ	Specyfikacja Istotnych Warunków Zamówienia
SKP	System Konkurencyjności Przedsiębiorstw
UE	Unia Europejska
UM	Urząd Marszałkowski

**Pobudzanie przedsiębiorczości na obszarach
mniej uprzywilejowanych**

1

WPROWADZENIE

Prezentowany dokument jest raportem końcowym dla działania drugiego realizowanego w ramach Inicjatywy „Regiony rozwijające się w Polsce”. Podany przez Komisję Europejską opis zadania brzmiał następująco:

Opracowanie i wdrożenie systemu pobudzającego korzystanie z usług wsparcia przez MŚP oraz zdefiniowanie łatwiejszych dróg dostępu do środków unijnych kierowanych do MŚP. Efektem działania ma być sporządzony przez Bank raport precyzujący, w jaki sposób MŚP mogą lepiej wykorzystać usługi wsparcia oferowane przez instytucje publiczne w wybranych powiatach, a także zawierający zalecenia co do stosownych modyfikacji usług oferowanych MŚP przez IOB na terenie województw.

Raport stanowi zatem specyfikację projektową dla proponowanego systemu wsparcia przedsiębiorstw. Badania przygotowawcze dotyczące projektowanego systemu opisano we wcześniejszych raportach, zaprezentowano je również w dołączonych do niniejszego raportu załącznikach nr 1, 2 i 3. Treść prezentowanego raportu końcowego koncentruje się na szczegółowych mechanizmach systemu wsparcia przedsiębiorstw.

W skrócie, system obejmuje trzy kategorie usług wsparcia dla przedsiębiorstw: są to usługi operacyjne, strategiczne i grupowe. We wszystkich trzech kategoriach MŚP będące beneficjentami systemu otrzymają publiczne wsparcie na dofinansowanie usług doradczych mających prowadzić do poprawy konkurencyjności i regionalnych wyników gospodarczych.

- 1. Usługi operacyjne.** W tej kategorii dostępne będą vouchery niewielkiej wartości – od 5 000 do 12 500 zł (2 800 euro) – dla MŚP spełniających podstawowe kryteria kwalifikacyjne. Vouchery przeznaczono na pokrycie kosztów prostych, typowych usług, dzięki którym przedsiębiorstwo może usprawnić lub rozbudować prowadzoną działalność. Przykładowe wydatki dla tej kategorii: usługi konsultingowe takie jak ukierunkowane działania marketingowe; podnoszenie jakości stron internetowych; opracowanie wniosków o dofinansowanie; szkolenia specjalistycznych kompetencji. Wkład własny przedsiębiorstwa nie może być mniejszy niż wartość vouchera, zatem maksymalna łączna wartość zrealizowanej usługi nie może przekroczyć 25 000 zł (licząc z wkładem ze strony MŚP).
- 2. Usługi strategiczne.** W tej kategorii dostępne będą vouchery o większej wartości – od 15 000 do 120 000 zł (27 000 euro) – dla MŚP ubiegających się o dofinansowanie w trybie konkursowym. Vouchery przeznaczono na pokrycie kosztów bardziej zaawansowanych usług doradczych, dzięki którym przedsiębiorstwo może zmienić ukierunkowanie swojej działalności. Przykładowe wydatki dla tej kategorii: usługi konsultingowe takie jak całościowe opracowanie strategii marketingowej; pomoc w wejściu na zagraniczne rynki; usprawnianie procesów produkcyjnych; strategiczne planowanie w kontekście nowych produktów i rynków. Wkład własny przedsiębiorstwa nie może być mniejszy niż 40% (tzn. 60% wartości usługi zostanie pokryte ze środków publicznych), zatem maksymalna łączna wartość zrealizowanej usługi nie może przekroczyć 200 000 zł (licząc z wkładem ze strony MŚP).
- 3. Usługi grupowe.** W tej kategorii dostępnych będzie kilka voucherów o wyższej wartości – od 120 000 do 2 000 000 zł – dla konsorcjów skupiających firmy z sektora MŚP; wnioski o dofinansowanie zostaną przyznane w trybie konkursowym. Celem vouchera jest wsparcie wspólnych inicjatyw podnoszących konkurencyjność wielu MŚP. Przykładowe wydatki dla tej kategorii: przygotowanie wspólnych procedur przetargowych (w celu obniżenia kosztów); działalność lobbingsowa dla zaspokojenia wspólnych potrzeb (w celu uzyskania wsparcia korzystnego dla wszystkich zaangażowanych MŚP); opracowanie wspólnych produktów (np. marki regionalne albo marketing turystyki kulturowej). Wkład własny konsorcjum nie może być mniejszy niż 15% (tzn. 85% wartości usługi zostanie pokryte ze środków publicznych), zatem maksymalna wartość zrealizowanej usługi nie może przekroczyć 2 352 940 zł (licząc z wkładem ze strony konsorcjum).

**Pobudzanie przedsiębiorczości na obszarach
mniej uprzywilejowanych**

2

UZASADNIENIE I ZAŁOŻENIA

2.1 Cele

Niniejszy dokument prezentuje projekt systemu wsparcia przedsiębiorstw w województwie świętokrzyskim i podkarpackim. Dla ułatwienia nadano mu roboczą nazwę: „system konkurencyjności przedsiębiorstw” (SKP).

Nadrzędnym celem SKP jest wspieranie poprawy konkurencyjności małych i średnich przedsiębiorstw w wymienionych województwach. Konkurencyjność wyraża się głównie w zdolności MŚP do konkutowania z firmami spoza regionu – poprzez wzrost eksportu lub zmniejszenie roli importu. Oczekuje się, że konkurencyjne firmy przyczynią się do regionalnego wzrostu gospodarczego, w szczególności poprzez wzrost zatrudnienia.

W SKP punktem wyjścia ma być wyrażany przez MŚP popyt na usługi, a nie podaż usług wsparcia oferowanych przez IOB. Wydaje się, że w ostatnich latach programy wsparcia dla biznesu były zogniskowane na „instytucjach otoczenia biznesu” (IOB), świadczących na rzecz MŚP usługi doradcze i inne. Strumień środków publicznych płynął do IOB, które miały opracować i wdrożyć usługi dla MŚP. Niestety tak ustawiony mechanizm przyczynił się do powstania oferty nakierowanej na stronę podażową, nie zawsze trafiając w zapotrzebowanie ze strony MŚP. Dlatego SKP ma być ukierunkowany na potrzeby przedsiębiorstw, a oferowane usługi mają być odpowiedzią na rzeczywiste zapotrzebowanie.

Maksymalne kwoty środków dostępnych w ramach SKP wyniosą prawdopodobnie około 49,5 milionów euro w woj. świętokrzyskim i około 8 milionów euro w woj. podkarpackim (z opcją zwiększania alokacji w późniejszym okresie).² Fundusze powinny być dostępne bez konieczności wprowadzania daleko idących zmian w regionalnych programach operacyjnych (RPO).

2.2 Kontekst

Podczas zorganizowanych przez zespół Banku Światowego prac przygotowawczych dokonano poniższych ustaleń. Szczegółowa prezentacja wniosków z przeprowadzonych w połowie 2016 r. pogłębionych wywiadów z 40 MŚP z dwóch omawianych województw znajduje się w załączniku nr 1.

- **Prawie wszystkie MŚP biorące udział w wywiadach twierdzą, że w ich sektorze panuje bardzo silna konkurencja.** Wiele MŚP z wielkim trudem radzi sobie z konkurencją zarówno na rynku wewnętrznym macierzystego województwa, jaki i poza nim. Okazuje się, że źródłem problemu często jest brak wyróżnika dla oferowanego przez firmę produktu na tle oferty konkurencji (przez co firma jest ograniczona w możliwości uzyskiwania wyższej ceny). MŚP (zwłaszcza te mniejsze) często pełnią rolę podwykonawców większych przedsiębiorstw i nie mają prawie żadnej przewagi negocjacyjnej przy ustalaniu ceny, gdyż ich produkty są szeroko dostępne, co pozbawia je rynkowej siły nacisku.
- **W większości przypadków MŚP konkurują kosztem i ceną.** Tylko sporadycznie firmom udaje się na pierwszym miejscu postawić jakość; z reguły funkcjonują na rynkach zadowolających się minimalnym standardem jakości, zatem rywalizacja polega na zaoferowaniu jak najniższej ceny.
- **MŚP w obu województwach dysponują potencjałem wzrostu.** Dobrym przykładem jest kilka MŚP oferujących produkty i usługi w sektorach dóbr wymiennych, którym udało się wyróżnić na rynku

² Szacunki oparte na rozmowach zespołu Banku Światowego z Urzędami Marszałkowskimi obu województw.

i znaleźć niszę albo wypracować markę – te firmy szybko się rozwinęły, tworząc miejsca pracy i generując przychody z eksportu. Można tutaj wskazać na producenta ręcznie wytwarzanych szklanych bombek i ozdób świątecznych, który prowadzi zbytnie w kraju i za granicą i aktualnie poszerza swoje moce produkcyjne; czy na producenta specjalistycznych luster, który przez ostatnią dekadę 25-krotnie zwiększył moce produkcyjne.³

Na rys. 1 przedstawiono proponowaną typologię MŚP w dwóch omawianych województwach; w podziale na trzy kategorie. Co istotne, nie próbujemy oszacować, jaki odsetek firm należy do każdej z kategorii.

Rysunek 1. Typologia MŚP na podstawie przygotowawczych prac badawczych na obszarze woj. świętokrzyskiego i podkarpackiego

1 Wschodzący czempioni

Produkt wyróżniający się na rynku, z marżą zysku i perspektywami wzrostu

- a) Producent ręcznie wyrabianych szklanych ozdób działający od 1995 r., ze zbytem w kraju i za granicą, wyroby firmy można kupić nawet w londyńskim Harrodsie i na nowojorskiej Piątej Alei.
- b) Producent luster, który przez ostatnią dekadę 25-krotnie zwiększył swoje zdolności produkcyjne i obecnie oferuje około 500 różnych wzorów.
- c) Firma zajmująca się projektowaniem i instalacją systemów dachowych, która podniosła marżę inicjując produkcję kłap wentylacyjnych i instalacji oddymiających.

2 Ograniczony potencjał

Produkt na zatłoczonym rynku; często zgoda na podyktowaną cenę i działalność podwykonawczą

- a) Biura turystyczne konkurują coraz niższymi cenami, lecz nie wykazują większego zainteresowania wzbogaceniem swojej oferty (np. weekendy odnowy biologicznej i spa, wycieczki z przewodnikiem, agroturystyka).
- b) Producenci materiałów i komponentów budowlanych konkurują głównie ceną, ponieważ wielkie firmy budowlane mają tak dużą siłę przetargową, że są w stanie dyktować ceny poddostawcom.
- c) Producenci mebli i artykułów gospodarstwa domowego konkurują w segmencie produktów o najniższej cenie w danej branży, wytwarzając tanie produkty o najniższej możliwej do zaakceptowania jakości.

3 Schyłek / stagnacja

Jak wyżej i bez pomysłu, jak zmienić sytuację na lepsze

³ Szereg innych przykładów firm z tej kategorii podano na str. 13 i 14 w załączniku nr 1.

Cele SKP można przedstawić następująco: pomóc MŚP z kat. 3 awansować do kat. 2; MŚP z kat. 2 awansować do kat. 1; a MŚP z kat. 1 utrzymać i poprawić pozycję konkurencyjną. MŚP z kat. 3 nie miały sporządzonych planów inwestycyjnych ani żadnego konkretnego pomysłu (a czasem także chęci) na zwiększenie marży. MŚP z kat. 2 orientowały się, jak mogłyby podnieść konkurencyjność, lecz nie miały wdrożonych planów inwestycyjnych ani nie przekierowały swojej działalności pod kątem nowych perspektyw. MŚP z kat. 1 muszą prowadzić działania dostosowawcze, aby utrzymać się w swojej niszy konkurencyjnej na już zdobytych i nowych rynkach; co prawda korzystanie ze specjalistycznych usług doradczych nie jest im zazwyczaj obce, ale mają trudności z wyborem konsultantów i usługodawców wysokiej jakości.

Różnorodność potrzeb przekłada się na różnorodność usług — niejednokrotnie indywidualnie dostosowanych do konkretnego MŚP. Usługi konsultingowe wspomagające rozwój MŚP powinny być sprofilowane pod względem branży (tylko w ten sposób można uchwycić specyfikę sektora: możliwości stojące przed eksportem jabłek będą zapewne inne od tych w eksporcie luster) oraz cech przedsiębiorstwa (wielkość, struktura zarządcza, gotowość do podjęcia ryzyka, itp.). Można więc założyć, że efektywna usługa to usługa dopasowana na indywidualnych zasadach do potrzeb każdej z firm.

MŚP cechuje mocno zróżnicowany poziom zainteresowania względem usług wsparcia. Podczas wywiadów z 40 firmami wyłoniło się kilka schematów, a mianowicie: ⁴

- **Za najwyższą cenę często uznaje się usługi o charakterze strategicznym** (w odróżnieniu od usług o charakterze operacyjnym), które mają pomóc firmie zmodyfikować sposób prowadzenia działalności, stworzyć nowe produkty i podbić nowe rynki.
- **W połowie stawki plasują się usługi powszechnie oferowane w ramach programów wsparcia przedsiębiorstw.** (np. planowanie w biznesie, specjalistyczne szkolenia, pomoc w uzyskaniu dostępu do finansowania), ale wyraźnie widać, że nie są to usługi uznawane za najbardziej priorytetowe.
- **Tylko kilka firm za priorytet uznało „szkolenia dla kadry kierowniczej”, ale potrzeba tego rodzaju szkoleń stała się oczywista dla ekspertów prowadzących wywiady** po pogłębionej rozmowie z osobą stojącą na czele przedsiębiorstwa na temat podejmowania strategicznych decyzji; podziału zadań w codziennych obowiązkach menedżerskich (np. sytuacja, gdy dyrektor generalny chce się zajmować marketingiem, rachunkowością i zarządzać personelem, choć jednocześnie przyznaje, że nie posiada dobrej wiedzy w tych wszystkich zagadnieniach); oraz poziomu motywacji wśród pracowników, który może być odbiciem zarówno niskiej jakości zarządzania, jak i słabej jakości kadr.

Z wywiadów generalnie wynika, że istnieje niedobór takich usług. MŚP deklarują potrzebę i gotowość do płacenia za szereg usług doradczych, ale często opatrują to zastrzeżeniem: „pod warunkiem, że usługa będzie dobrej jakości, ponieważ czasami okazuje się, że sami wiemy więcej niż tzw. 'ekspert'”. MŚP mają też świadomość, że potrzebne są usługi wspólne i że przynoszą one wiele korzyści, jednak MŚP nie są skłonne za nie zapłacić (obawiając się przeszkód w realizacji, a także ryzyka „jazdy na gapę” przez MŚP, które odmówiły partycypacji w kosztach). *Wszystkie te ustalenia szczegółowo omówiono w załączniku nr 2, wraz z przykładami najbardziej poszukiwanych usług.*

Wszystkie te informacje wzięto pod uwagę przy pracach nad programem SKP. Wynika z nich, że MŚP mają potencjał wzrostu i poprawy konkurencyjności i że istnieje popyt na usługi doradcze wspierające rozwój MŚP. SKP jest próbą rozwiązania tych problemów.

⁴ Wszelstronna analiza znajduje się na str. 4-6 w załączniku nr 2.

2.3 Projektowanie programu

Proces tworzenia SKP przebiegał następująco:

(i) Ocena potrzeb i popytu na usługi wspierające rozwój biznesu wśród MŚP, w tym pogłębione indywidualne wywiady z 40 MŚP w celu opracowania diagnozy kondycji sektora prywatnego w czterech powiatach, które zostały wybrane dla analiz przeprowadzonych przez Bank Światowy. Wyniki oceny zawarto w załącznikach nr 1 i 2 znajdujących się na końcu prezentowanego dokumentu.

(ii) Ocena aktualnej podaży usług wspierających rozwój biznesu dokonana przy pomocy wywiadów z około 20 IOB. Wyniki oceny zawarto w załączniku nr 3 na końcu prezentowanego dokumentu.

(iii) Spotkania grup interesariuszy (seminaria dyskusyjne):

- 1 czerwca 2016 r.: w Staszowie z udziałem władz powiatowych, starosty staszowskiego i przedstawicieli miejscowej Izby Przemysłowo-Handlowej;
- 2 czerwca 2016 r.: w Staszowie z udziałem władz powiatowych – w tym burmistrzem Staszowa i jego zastępcą oraz dyrektorem Powiatowego Urzędu Pracy w Staszowie;
- 3 czerwca 2016 r.: w Sandomierzu z udziałem władz powiatowych, w tym starostą i wicestarostą sandomierskim, burmistrzem Sandomierza i jego zastępcą, a także przedstawicielami miejscowych IOB;
- 21 czerwca 2016 r.: w Leżajsku i Brzozowie z udziałem władz powiatowych i miejskich – w tym starostą i wicestarostą leżajskim, burmistrzem Leżajska i dyrektorem Powiatowego Urzędu Pracy w Brzozowie;
- 22 czerwca 2016 r.: w Rzeszowie z udziałem władz powiatowych i miejskich Leżajska i Brzozowa oraz IOB i Urzędu Marszałkowskiego woj. podkarpackiego.

(iv) Przegląd dotychczasowych programów i udokumentowanych „dobrych praktyk”⁵. Zespół uwzględnił wzorce charakterystyczne dla pomyślnej realizacji programów w różnych częściach świata.

(v) Propozycje alternatywnych modeli opracowanych przez zespół Banku. Aby uniknąć wpływu „myślenia grupowego” pięcioosobowy trzon zespołu został podzielony na dwie grupy z zadaniem przygotowania własnych (niezależnych od drugiej grupy) propozycji będących odpowiedzią na zapotrzebowanie ze strony firm. Następnie koordynator zebrał wszystkie propozycje i scalił najlepsze pomysły ze wszystkich propozycji.

(vi) Debaty merytoryczne z pracownikami zajmującymi się danym obszarem tematycznym w UM woj. świętokrzyskiego i podkarpackiego:

- W Kielcach (udział wzięli przedstawiciele obu Urzędów Marszałkowskich), 3 listopada 2016 r.;
- W Rzeszowie (udział wzięli przedstawiciele obu Urzędów Marszałkowskich), 6 grudnia 2016 r.

(vii) Prezentacja najważniejszych decyzji na posiedzeniu Komitetu Sterującego w Warszawie 10 listopada 2016 r. Członków Komitetu Sterującego Inicjatywy „Regiony rozwijające się w Polsce” poproszono o zaopiniowanie kilku alternatywnych modeli programu.

(viii) Analiza ekonomiczno-finansowa. W prezentowanym dokumencie znajdują się najważniejsze konkluzje z tej analizy. Ma ona prognozować przybliżone skutki SKP, z uwzględnieniem głównych założeń i ich wpływu na skuteczność programu.

(ix) Przygotowanie i recenzowanie raportu końcowego. Zadanie powierzono trojgu doświadczonym recenzentom reprezentującym bogaty wachlarz wiedzy i doświadczenia. Byli to: John Nasir (główny ekonomista, Bank Światowy), Xavier Cirera (starszy ekonomista, Bank Światowy), oraz Stephen Roper (profesor w Warwick Business School w Wielkiej Brytanii).

⁵ Przede wszystkim dwa następujące dokumenty:

- Hristova, Diana & Antoine Coste (2016), 'Matching grants: how to make grants a better match for private sector development', Washington DC: World Bank.
- Phillips, David A. (2000), 'Implementing the market approach to enterprise support: a comparative evaluation of matching grant schemes', Washington DC: World Bank.

(x) Uwzględnienie oceny zwrotnej i uwag. Swoje uwagi na piśmie przekazała Komisja Europejska, Ministerstwo Rozwoju RP oraz Urząd Marszałkowski Województwa Świętokrzyskiego. Urząd Marszałkowski Województwa Podkarpackiego przekazał swoje uwagi w formie ustnej. Na posiedzeniu 3 lutego 2017 roku Komitet Sterujący rozstrzygnął ostatecznie niejasności i raport końcowy został ostatecznie zredagowany. Prezentowany raport jest tekstem w wersji finalnej.

2.4 Założenia koncepcyjne

SKP dotuje poszerzenie rynku usług rozwojowych dla przedsiębiorstw. Oczekuje się, że SKP przyniesie następujące skutki:

- (i) W początkowym okresie nastąpi wzrost zapotrzebowania MŚP na usługi wsparcia rozwoju biznesu;
- (ii) Z biegiem czasu, w miarę jak na rynku będzie się pojawiać coraz więcej świadczeniodawców, ceny zaczną spadać na skutek konkurencji między świadczeniodawcami, a jakość będzie rosnąć;
- (iii) SKP zostanie uznany za sukces, jeśli po zakończeniu programu zapotrzebowanie na usługi wsparcia rozwoju biznesu utrzyma się na poziomie wyższym niż miało to miejsce na początku programu.

W tabeli 1 przedstawiono założenia koncepcyjne do programu.

Tabela 1. Założenia koncepcyjne dla SKP

	1. OPERACYJNE	2. STRATEGICZNE	3. GRUPOWE
CEL	Wzrost dochodów i liczby miejsc pracy w woj. podkarpackim i świętokrzyskim.		
UZASADNIENIE	MŚP muszą <i>usprawnić, udoskonalić lub poszerzyć swoją działalność</i> – ale uważają usługi za rozwiązanie kosztowne i bez gwarantowanej jakości / korzyści.	MŚP muszą <i>zmienić kierunek działalności, stworzyć nowy produkt (-y) albo podbić nowy rynek (-i)</i> ale uważają usługi za rozwiązanie kosztowne i bez gwarantowanej jakości / korzyści.	MŚP muszą <i>zlikwidować ograniczenia będące problemem całej grupy firm</i> – ale uważają usługi za rozwiązanie kosztowne i bez gwarantowanej jakości / korzyści.
NAKLADY	<ul style="list-style-type: none"> Finansowanie ze środków programów operacyjnych; Przydzielenie kadr do realizacji zadań w UM; Pozyskanie w trybie konkurencyjnym następujących wykonawców: administrator / operator SKP, niezależni doradcy, platforma internetowa. 		
VOUCHERY	Vouchery niewielkiej wartości wynoszącej od 5 000 zł do 12 500 zł, przyznawane po spełnieniu prostych kryteriów kwalifikacyjnych, maksymalnie do wysokości 50% wartości kontraktu.	Vouchery o większej wartości wynoszącej od 15 000 zł do 120 000 zł, przyznawane w trybie konkursowym, maksymalnie do wysokości 60% wartości kontraktu.	Vouchery o wartości wynoszącej od 120 000 zł do 2 000 000 zł z przeznaczeniem na inicjatywy o charakterze strategicznym realizowane przez grupę MŚP, maksymalnie do wysokości 85% wartości kontraktu.
EFEKTY	<ul style="list-style-type: none"> Poprawa sytuacji na szczeblu operacyjnym w MŚP (np. wdrożenie nowego systemu księgowego, wejście na nowy rynek, zdobycie środków na inwestycje). Większa gotowość do skorzystania z usług strategicznych. Większa gotowość MŚP do płacenia za usługi operacyjne w przyszłości, już bez korzystania z dotacji. 	<ul style="list-style-type: none"> Wzmocnienie potencjału w dziedzinie planowania strategicznego i zarządzania. Poprawa sytuacji na szczeblu strategicznym w MŚP (np. stworzenie nowego produktu, wejście na we rynki). Większa gotowość MŚP do płacenia za usługi strategiczne w przyszłości, już bez korzystania z dotacji. 	<ul style="list-style-type: none"> Pomyślnie zrealizowane inicjatywy grupowe lub klubowe skutkujące wyeliminowaniem czynnika hamującego konkurencyjność wielu MŚP.

	1. OPERACYJNE	2. STRATEGICZNE	3. GRUPOWE
REZULTATY	<ul style="list-style-type: none"> Wzrost przychodów ze sprzedaży. Wzrost przychodów z eksportu. Wzrost liczby miejsc pracy. 	<ul style="list-style-type: none"> Wzrost przychodów ze sprzedaży. Wzrost przychodów z eksportu. Wzrost liczby miejsc pracy. 	<ul style="list-style-type: none"> Wzrost przychodów ze sprzedaży. Wzrost przychodów z eksportu. Wzrost liczby miejsc pracy.

2.5 Monitorowanie, ewaluacja i usprawnienia

W tym rozdziale przedstawiamy mechanizmy monitorowania i ewaluacji, a także wprowadzania usprawnień do programu.

2.5.1 Monitorowanie

Oddziaływanie SKP należy systematycznie monitorować pod kątem skuteczności i efektywności wydatkowania środków. Administrator SKP powinien śledzić następujące wskaźniki, w rytmie półrocznym:

- **Wskaźniki produktu.** Są to miary, które administrator SKP powinien monitorować podczas realizacji programu.
 - Liczba zapytań; liczba voucherów przyznanych; liczba voucherów wykorzystanych;⁶
 - Liczba przedsiębiorstw korzystających z usług (wg kategorii MŚP, branży i lokalizacji [powiat]);
 - Rodzaj usługi objętej wykorzystanym voucherem;
 - Powtarzające się oceny i komentarze umieszczane na stronie internetowej SKP (np. powtarzające się problemy z realizacją pewnego typu usług);
 - Częste skargi składane za pośrednictwem prowadzonego przez administratora SKP mechanizmu odwoławczego;
 - Pozytywne świadectwa i ocena zwrotna od beneficjentów co do skutków programu.
- **Wskaźniki rezultatu.** Te miary wymagają od administratora SKP utrzymywania kontaktu z MŚP również po zakończeniu realizacji usługi, w celu zebrania potrzebnych danych.
 - Opis faktycznych zmian dokonanych przez MŚP (np. wdrożenie nowego systemu księgowego, stworzenie nowego produktu, wejście na nowy rynek, zdobycie środków na inwestycje);
 - Wzrost przychodów ze sprzedaży;
 - Wzrost przychodów z eksportu;
 - Wzrost liczby miejsc pracy;
 - Każdy przypadek ponownego wykorzystania usług doradczych.

2.5.2 Efektywność kosztowa

W skład analizy ekonomiczno-finansowej przedstawionej w rozdziale 7 wchodzi analiza wrażliwości dla rozmaitych założeń poczynionych podczas projektowania programu. Z analizy wynika, że oddziaływanie SKP okaże się pozytywne w ujęciu netto, jeżeli program pomoże firmom zwiększyć wskaźnik wzrostu sprzedaży o 29% (czyli na przykład podnieść roczne tempo wzrostu z poziomu 1% do 1,29%, albo z poziomu 2% do 2,58%).

⁶ W programach oferujących vouchery często jest tak, że dużo więcej firm otrzymuje vouchery niż je wykorzystuje (z powodu rozmaitych obaw, nowych okoliczności, nieznalesienia usługodawcy spełniającego oczekiwania firmy, itp.).

Tak ustawiony cel dla wzrostu sprzedaży stanowi swego rodzaju wskaźnik kontrolny dla SKP, jeśli nie uda się go osiągnąć, to cały program SKP prawdopodobnie nie wygeneruje pozytywnego wpływu netto. Jeśli w danym roku przedstawiona wartość docelowa nie zostanie osiągnięta, administrator SKP powinien sformułować plan działań definiujący drogę do sukcesu w kolejnym roku. Jeśli wartość docelowa nie zostanie osiągnięta dwa lata z rzędu, program należy dogłębnie przebudować albo zlikwidować, ponieważ nie przynosi oczekiwanej poprawy konkurencyjności małych i średnich przedsiębiorstw.

2.5.3 Usprawnienia

Raz w roku należy przeprowadzić ocenę SKP. Wnioskiem z oceny powinny być zalecenia dotyczące usprawnień na kolejny rok. Ocena powinna obejmować inwentaryzację wskaźników monitorowania, a także wywiady z określoną liczbą beneficjentów i usługodawców. Urząd Marszałkowski może zlecić wykonanie oceny na zewnątrz.

W zależności od wyników oceny, w miarę postępu realizacji programu może, a nawet powinno dojść do zmian w jego głównych parametrach. W szczególności należy dążyć do stopniowej redukcji poziomu współfinansowania (kwoty środków publicznych przeznaczanych na vouchery), w miarę wzrostu zaufania MŚP do usługodawców i związanego z tym rozwoju usług doradczych.

2.5.4 Ewaluacja

Niezależną ewaluację należy przeprowadzić po zakończeniu programu albo raz na trzy lata (w zależności od tego, co zdarzy się wcześniej). Należy w niej uwzględnić zaktualizowaną analizę ekonomiczno-finansową programu, a także rekomendacje i wnioski sformułowane na podstawie przebiegu SKP, które będą przydatne przy tworzeniu kolejnych programów wspierania przedsiębiorstw realizowanych w Polsce Wschodniej i w innych regionach.

2.6 Wnioski z podobnych projektów

Dotacje mogą otwierać nowe możliwości, ale nie są wolne od ryzyka (potencjalnej plusy i minusy przedstawione są na rys. 2). Projektując SKP staraliśmy się jak najpełniej zmitygować potencjalne ryzyka.

Rysunek 2. Programy wsparcia dla przedsiębiorstw – możliwości i typowe problemy

Nowe możliwości wspierania przedsiębiorstw

Firmy z reguły zbyt mało inwestują w usługi wsparcia

- Pożyczkodawcy nie finansują usług konsultingowych;
- MŚP niechętnie inwestują w usługi bez gwarantowanej stopy zwrotu zainwestowanych środków;
- Brakuje informacji o dostępnej ofercie usługowej.

Wspierając przedsiębiorstwa można wygenerować szersze korzyści

- Rozwój umiejętności przedsiębiorców i pracowników przynoszący skutki w średnim i długim okresie;
- Innowacje opracowane przez firmy, które skorzystały ze wsparcia rozwojowego rozprzestrzeniają się na inne przedsiębiorstwa

Ale... (typowe problemy)

- Czy program w takim, a nie innym kształcie będzie atrakcyjny dla firm? (częstym zjawiskiem jest małe zainteresowanie przedsiębiorstw korzystaniem z programu)
- Czy firmy nie byłyby gotowe zainwestować w niektóre usługi nawet bez programu?
- Jaki jest stosunek kosztów do korzyści w przypadku oferowanych usług?
- Czy po zaprzestaniu dotacji program pozostawi po sobie trwałe efekty?
- Czy rząd centralny/samorządy są w stanie skutecznie zorganizować program i go zrealizować?
- Czy istnieje ryzyko upolitycznienia całego procesu?

Z tego względu do programu wprowadzono kilka dobrych praktyk z udanych projektów porównawczych:

- Model oparto na analizie potrzeb MŚP (tj. na popycie ze strony MŚP)
- Przejrzyste cele polityczne (tj. wzrost zdolności MŚP do skutecznego rywalizowania na rynku)
- Proste i przejrzyste kryteria aplikacji oraz niskie bariery wejścia w porównaniu z tradycyjnymi programami grantowymi
- Elastyczność w korzystaniu z voucherów (tj. beneficjenci mają pewien zakres swobody w decydowaniu o ich najlepszym spożytkowaniu)
- Dostęp do niezależnego doradcy (ND) oferującego MŚP obiektywne rady i wskazówki.

Wnioskiem nasuwającym się po analizie podobnych inicjatyw, którego NIE uwzględniono przy projektowaniu SKP, jest eliminowanie ograniczeń po stronie podaży (wraz z ograniczeniami po stronie popytu).

Z przeanalizowanych programów wspierania przedsiębiorstw na świecie wynika, że pierwszym krokiem jest zapewnienie wystarczającej ilości usług wsparcia o wysokiej jakości. W tym celu można wykorzystać wiele różnych mechanizmów, np. certyfikaty albo standardy jakości dla usługodawców i/lub kierowane do usługodawców dotacje na przygotowanie odpowiedniej oferty usługowej. Biorąc to pod uwagę, zespół pracujący nad SKP opracował obszerny rozdział poświęcony dotacjom na etapie przed-transakcyjnym: ta część programu byłaby adresowana w trybie konkursowym do usługodawców gotowych wypełnić istniejącą na rynku lukę. Jednak ostatecznie rozwiązanie to, decyzją Komitetu Sterującego Inicjatywy, nie zostało uwzględnione w raporcie z uwagi na fakt, że do tej pory usługodawcy mogli szeroko korzystać z innych form wsparcia (m.in. środki wydatkowane w ramach RPO), poza tym nadal mają dostęp do finansowania z innych źródeł.⁸

W poszukiwaniu dobrych praktyk zespół przeanalizował też funkcjonujące w Polsce programy oparte na formule voucherów.

Zapoczątkowano je w 2008 r. w programie realizowanym przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości i finansowanym z budżetu państwa. Program następnie rozbudowano (z opcją tzw. „małych” i „dużych” voucherów (bonów), w zależności od kwoty wsparcia) i kontynuowano do 2014/2015 r. Podobne inicjatywy były w tym samym czasie wdrażane w skali regionalnej. W jednej z nich – finansowanej w ramach RPO woj. kujawsko-pomorskiego (lata 2007-2013) – rolę agencji wdrażającej program voucherów pełniła regionalna izba przemysłowo-handlowa. Dla części inicjatyw przeprowadzono ewaluację (m.in. dla programu PARP i tego w woj. kujawsko-pomorskim⁹). Oto najważniejsze wnioski płynące z dwóch wymienionych programów:

- Kluczem do sukcesu jest **dobór usługodawców**. O ile tylko jest to możliwe, dostęp do finansowania powinien być ograniczony do usługodawców gwarantujących odpowiednią jakość i posiadających odpowiedni potencjał. Mechanizmy naboru i weryfikacji niejednokrotnie decydują o powodzeniu całego programu.
- **W programie należy wyodrębnić różne rodzaje lub grupy usług, przypisując do nich maksymalny przewidziany poziom wsparcia (współczynnik dofinansowania ze środków publicznych)**. Podczas ewaluacji staje się oczywiste, że właśnie współczynnik dofinansowania (a zatem również stawka, jaką firma wnosi do gry) stanowi skuteczny mechanizm zapewniania jakości. Jeżeli od przedsiębiorstwa oczekuje się mniejszego zaangażowania (np. poniżej 50%) powstaje ryzyko, że firmie nie będzie zależać na wysokiej jakości ani efektach zlecanej usługi. Przyjmuje się, że średni wskaźnik zaangażowania MŚP powinien wynosić około 50%, co powinno zapewnić z jednej strony chęć uczestnictwa, a z drugiej nacisk na konkretne rezultaty.

⁷ Wymienione dobre praktyki wyodrębniono na podstawie źródeł takich jak:

- Bank Światowy (materiał dotąd niepublikowany): „Vouchery stymulujące innowacyjność i współpracę” („Vouchers to foster innovation activities and collaboration”)
- Bank Światowy (materiał dotąd niepublikowany): „Dotacje i granty na cele B+R+I” („Grants and matching grants for R&D and innovation activities”)
- Roper, Stephen (zeszyty), „Vouchery na innowacje: czym skutkują i z jakimi decyzjami operacyjnymi się wiążą” („Innovation vouchers: what do they do? What are the key operational decisions”), Enterprise Research Centre i Warwick Business School.

⁸ Rozdział poświęcony dotacjom na etapie przed-transakcyjnym można otrzymać pisząc na adres akilroy@worldbank.org

⁹ (1) „Ocena skuteczności i efektywności programu Bon na Innowacje”, PAG Uniconsult na zlecenie Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości (PARP), Warszawa 2010; (2) M. Gajewski, J. Szczucki i in. „Ewaluacja ex-post Programu Bon na Innowacje”, PAG Uniconsult i PRO Consulting na zlecenie PARP, Warszawa 2010; (3) M. Gajewski, J. Szczucki i in. „Ewaluacja ex-post edycji pilotażowej programu „Wsparcie w ramach dużego bonu”, PAG- Uniconsult i ARC Rynek i Opinia na zlecenie Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2014, oraz „Program pilotażowy zat. 'Voucher badawczy' w województwie kujawsko-pomorskim (bony na usługi badawcze)”, AMSSM, Kutno, 2013

- System powinien umożliwiać **szybkie podejmowanie decyzji kwalifikacyjnych dla wniosków o wsparcie** (voucher). Im mniej skomplikowana usługa, jaką zainteresowane jest przedsiębiorstwo, tym krócej powinno się czekać na decyzję (to samo dotyczy maksymalnej kwoty wsparcia: jeżeli voucher opiewa na niską kwotę, potencjalny beneficjent spodziewa się szybkiej decyzji).
- Jeżeli chodzi o sposób realizacji programu voucherowego istnieje szereg możliwości, m.in. można to zadanie **zlecić podmiotowi zewnętrznemu** (tj. podmiotowi/organizacji innej niż instytucja zarządzająca odpowiedzialna za zarządzanie całym programem i środkami finansowymi – jak to miało miejsce w przypadku woj. kujawsko-pomorskiego). Nie zauważono systematycznych różnic w poziomie efektywności w zależności od zastosowanego modelu (porównując wdrażanie bezpośrednio przez urząd publiczny oraz pośrednio przez operatora zewnętrznego).
- W przypadku omawianych rozwiązań oparto się na modelu **refundacji kosztów usługi**. To rozwiązanie wydaje się szczególnie praktyczne przy voucherach o mniejszej wartości (do poziomu ok. 50-100 tysięcy złotych). Wyższa wartość vouchera może pociągać za sobą konieczność wprowadzenia zaliczek albo wypłat w transzach. Zależy to również od tego, jakiego rodzaju usługi kwalifikują się do współfinansowania w ramach danego mechanizmu.
- Skutecznym sposobem na przyspieszenie procesu wykorzystania voucherów jest wprowadzenie **ograniczeń czasowych w realizacji usługi**. Vouchery powinny w przeważającej części przypadków finansować usługi o stosunkowo krótkim okresie realizacji i konkretnych (wymiernych) efektach. Dlatego trzeba jasno zdefiniować, jakie projekty kwalifikują się do wsparcia w formie voucherów.

Co do zasady, formalny system przyznawania i rozliczania wydatków finansowanych przy pomocy voucherów powinien być prosty. Powinien być też na tyle sformalizowany, by ograniczyć ryzyko nadużyć lub niegospodarności. Jest to szczególnie ważne, gdy realizację zlecono podmiotowi zewnętrznemu (jak to było w przypadku programu voucherów w woj. kujawsko-pomorskim).

2.7 Porównanie do innych programów operacyjnych

SKP będzie współistnieć z przynajmniej dwoma innymi PO: Programem Operacyjnym Polska Wschodnia oraz Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich. W tych PO znajdują się działania podobne pod pewnymi względami do tych proponowanych w prezentowanym programie. Chcąc uniknąć ewentualnego dublowania się wysiłków, poniżej przedstawiono streszczenie dwóch wymienionych PO jako punkt odniesienia.

W PO Polska Wschodnia:

- **W ramach działania 1.2** wspierane jest usprawnianie modeli biznesowych MŚP nakierowanych na eksport. Z budżetem w wysokości około 115 mln euro zapewnia się doradztwo i wsparcie finansowe w dwóch etapach: (i) w celu opracowania nowego modelu biznesowego w oparciu o internacjonalizację MŚP (do 50 000 zł, z wkładem publicznym do 80%); (ii) usługi doradcze, aktywa (w tym zakup oprogramowania do wspierania procesów biznesowych) oraz podróże powiązane z wdrażaniem modelu biznesowego (do 500 000 zł, z wkładem publicznym do 80%). Przykłady usług doradczych obejmują identyfikację nowych rynków; narzędzia i strategie marketingowe; wyszukiwanie partnerów biznesowych; dostosowanie produktów do nowych rynków; a także projektowanie rozwiązań z dziedziny e-handlu.
- **W ramach działania 1.3** wspierane jest wprowadzanie nowych produktów i rozwój sieci badawczo-rozwojowych. Wnioskodawca ubiegający się o dotacje na sieci B+R powinien stanowić konsorcjum składające się z co najmniej pięciu MŚP. Dotacje obejmują usługi, sprzęt, prace budowlane i uzbrojenie gruntu (do pewnego limitu), oraz inne wydatki kwalifikowane. Minimalna wartość wydatków kwalifikowanych wynosi 1 000 000 zł, a maksymalna 7 000 000 zł. Współczynnik dofinansowania ze

środków publicznych waha się od 70% (w przypadku wsparcia inwestycyjnego) do 85% (w przypadku usług doradczych).

- **W ramach działania 1.4** wspierane są stosunkowo dobrze rozwinięte MŚP (co najmniej pięciu pracowników, przychody ze sprzedaży w wysokości co najmniej 600 000 zł) działające w sektorach zbieżnych z priorytetami inteligentnej specjalizacji. Maksymalna wartość wsparcia wynosi 100 000 zł dla etapu Pierwszego (finansowanie „audytu projektu”) oraz 3 000 000 zł dla etapu drugiego (realizacja zaprojektowanej strategii, w tym zakup maszyn, urządzeń oraz praw własności intelektualnej). Do tego działania przydzielono budżet w wysokości ponad 144 mln euro.

W PROW:

- **W ramach działania 1** wspierane jest bieżące funkcjonowanie lokalnych grup działania (LGD), w tym doskonalenie zawodowe osób uczestniczących w realizacji lokalnej strategii rozwoju. Pomoc ma formę finansowania w oparciu o stawki ryczałtowe obliczone na podstawie kosztu funkcjonowania istniejących LGD i jest uzależniona od liczby mieszkańców na obszarze objętym lokalną strategią rozwoju.
- **W ramach działania 2** wspierana jest realizacja projektów współpracy. „Projekt współpracy” może polegać na międzyregionalnej współpracy pomiędzy różnymi LGD. Wsparcie umożliwia sfinansowanie do 100% wydatków kwalifikowanych i jest wypłacane w formie refundacji. Przewidywana wartość pojedynczego projektu wynosi co najmniej 50 000 zł.

Cele działania 1.2 i 1.4 z PO PW są podobne do celów SKP. Jednak między tymi działaniami a prezentowanym programem występują również zasadnicze różnice, a mianowicie:

- PO PW ma znacznie ostrzejsze kryteria selekcji MŚP ubiegających się o wsparcie finansowe: firmy muszą być gotowe do podjęcia działalności eksportowej (dla wielu firm jest to wymóg trudny do spełnienia). Tymczasem SKP będzie dostępny dla znacznie szerszego grona MŚP i będzie pomagał stworzyć grono potencjalnych wnioskodawców, którzy w przyszłości będą mogli ubiegać się o wsparcie z PO PW lub podobnych programów.
- W PO PW mieści się szeroki zakres wydatków kwalifikowanych (włącznie z inwestycjami majątkowymi), podczas gdy SKP ma wąską specjalizację - usługi dla biznesu. SKP ma za zadanie pomóc rozwiązać konkretny problem, czyli nieoptymalne wykorzystanie usług dla biznesu przez MŚP, z myślą o poprawie efektywności operacyjnej firm, ich strategicznego ukierunkowania oraz inicjatyw wymagających współpracy—są to zagadnienia zdiagnozowane podczas analizy i wywiadów poprzedzających SKP (dokumentacja znajduje się w załączniku nr 1 i 2).
- PO PW kieruje wsparcie na duże projekty, podczas gdy SKP ma oferować mniejsze kwoty dużej liczbie MŚP. Maksymalna kwota wydatków kwalifikowanych na jedno przedsiębiorstwo wynosi w PO PW 3,1 miliona złotych, podczas gdy w SKP jest to 200 000 złotych na firmę.

Na koniec trzeba zwrócić uwagę na pewne analogie między SKP a systemem BUR, ale pamiętajmy, że BUR dotyczy działalności szkoleniowej, natomiast SKP skupia się na poszerzeniu sektora usług biznesowych. Zatem być może warto uwzględnić usługodawców BUR w wykazie dla programu SKP, lecz ich usługi będą prawdopodobnie miały inny profil i charakter.

**Pobudzanie przedsiębiorczości na obszarach
mniej uprzywilejowanych**

3

KRYTERIA KWALIFIKACYJNE

3.1 MŚP kwalifikujące się do udziału w programie

Kryteria kwalifikacyjne dla MŚP są następujące:

- Firma wypełnia standardową europejską definicję **przynależności do sektora MŚP¹⁰**;
- Siedziba albo główny zakład firmy leży w **województwie docelowym**;
- Firma prowadzi działalności **przez okres co najmniej 12 ostatnich miesięcy** (licząc od daty wniosku o dofinansowanie z programu SKP);
- Dotychczas otrzymała **nie więcej niż dwie dotacje z SKP** (innymi słowy, jedna firma może maksymalnie otrzymać trzy dotacje). Warunek ten nie dotyczy MŚP wchodzących w skład konsorcjum ubiegającego się o wsparcie dla usługi grupowej;
- Firma spełnia wymogi pomocy **de minimis**, a jeśli nie, spełnia wymogi określone w art. 18 rozporządzenia Komisji nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r.¹¹;
- **Firmowe towary i usługi należą do sektora dóbr wymiennych.** Należą tutaj towary i usługi będące potencjalnie przedmiotem obrotu na oddalonych (geograficznie) rynkach, w odróżnieniu od tych produkowanych i spożywanych tylko na lokalnym rynku. Przykłady towarów i usług z sektorów dóbr wymiennych to: produkty rolne, wyroby przemysłowe, usługi ICT, turystyka. Przykłady towarów i usług z sektorów dóbr niewymiennych to: handel detaliczny (sklepy); usługi przewozowe (taxi); fryzjerstwo; sprząatanie domów; kawiarnie; usługi wodno-kanalizacyjne; naprawa pojazdów samochodowych. Tego rodzaju towary i usługi należące do sektorów dóbr niewymiennych nie byłyby uprawnione do udziału w programie.

Decyzję o ograniczeniu programu SKP do sektora dóbr wymiennych można uzasadnić w oparciu o trzy argumenty:

- i. Towary i usługi z tego sektora z definicji **albo podnoszą przychody z eksportu, albo zmniejszają „uszczuplanie” dochodu spowodowanego importem**, a więc w bezpośredni sposób przyczyniają się do wzrostu regionalnych dochodów. Innymi słowy, stanowią solidny przyczynek do konwergencji¹²
- ii. Firmy produkujące towary i usługi z tego sektora **konkurują głównie z firmami spoza własnego powiatu i województwa**. Zatem wspierając je minimalizujemy ryzyko „kanibalizacji”, tzn. sytuacji, w której firmy-beneficjenci z danego obszaru geograficznego zyskują kosztem innych firm z tego samego obszaru geograficznego niebędących beneficjentami programu;
- iii. Towary i usługi z tego sektora są ukierunkowane na eksport, a tym samym prowadzą do **wyższej wydajności i innowacyjności**, co zostało bogato udokumentowane w fachowej literaturze.¹³

Wymóg nie sprowadza się do tego, że beneficjenci muszą już mieć uruchomioną działalność eksportową – chodzi po prostu o to, żeby oferowane przez nich produkty, a także łańcuchy wartości, w obrębie których funkcjonują, miały eksportowy potencjał. W przypadku firm działających zarówno w sektorze usług niewymiennych jak i w sektorze towarów i usług wymiennych (np. biuro podróży i jednocześnie lokalne usługi taksówkowe), we wniosku trzeba wyraźnie zaznaczyć, że wsparcie dotyczy tej części działalności, która mieści się w kategorii towarów i usług wymiennych.

¹⁰ Szczegóły: http://ec.europa.eu/growth/smes/business-friendly-environment/sme-definition_en Pokróćce: liczba pracowników – mniej niż 250 osób, roczne obroty nie wyższe niż 50 mln euro (albo suma aktywów nie wyższa niż 43 mln euro).

¹¹ Pokróćce: według kryteriów de minimis MŚP nie może otrzymać w formie pomocy publicznej więcej niż 200 000 euro w okresie trzech ostatnich lat obrotowych. Po osiągnięciu tego limitu MŚP wchodzi w reżim rozporządzenia nr 651/2014, które stanowi, że maksymalna intensywność pomocy nie może przekroczyć 50% wartości wydatku.

¹² Towary i usługi z sektorów dóbr niewymiennych w przeważającej mierze stymulują „cyrkulację” dochodów w gospodarce lokalnej (poprzez oferowanie lokalnych towarów i usług); o podnoszeniu dochodów można w tym przypadku mówić tylko wtedy, gdy gospodarstwa domowe lub firmy zaczną konsumować więcej (np. zamawiać droższe dania w restauracjach; częściej odwiedzać salony fryzjerskie; częściej zamawiać domowe usługi). Jak z tego wynika, wzrost gospodarczy oparty na towarach i usługach z sektorów dóbr niewymiennych będzie raczej znikomy niż znaczący, dlatego nie stanowi klucza do regionalnego rozwoju gospodarczego.

¹³ Por. załącznik nr 1, przypis nr 3 z wykazem bibliografii.

Docelowe MŚP. Wnioskodawcom ubiegającym się o wsparcie z SKP zostanie przyznana punktacja w zależności od stopnia spełnienia kryteriów dających pierwszeństwo MŚP o określonym profilu. **Z taką metodologią można się zetknąć m.in. w RPO – szczególnie w przypadku działania 1.4 w woj. podkarpackim („Dotacje bezpośrednie dla MŚP”) i działania 2.5 w woj. świętokrzyskim („Wsparcie inwestycyjne dla MŚP”).** W przypadku SKP proponujemy następujące kryteria:

- **Położenie geograficzne.** Wnioskodawcom ze słabiej rozwiniętych powiatów można przyznać pierwszeństwo (czyli wyższą punktację).
- **Sektor gospodarki.** W razie potrzeby wyższą punktację można przyznać wnioskodawcom reprezentującym inteligentne specjalizacje.
- **Wielkość firmy.** Według unijnej definicji MŚP to organizacja zatrudniająca od 0 do 249 pracowników, natomiast dotacje z SKP proponujemy ukierunkować na podmioty zatrudniające od 3 do 50 pracowników. **Oznacza to uwzględnienie niektórych mikro-przedsiębiorstw (choć nie tych najmniejszych) i przyznanie priorytetu firmom liczącym do 50 osób.** Uzasadnienie jest następujące:
 - *Wykluczenie firm mających mniej niż 3 pracowników.* 95% ogółu przedsiębiorstw w dwóch omawianych województwach to mikro-przedsiębiorstwa (tj. zatrudniające mniej niż 10 pracowników).¹⁵ Model wyklucza najmniejsze z nich z SKP, ponieważ firmy zatrudniające 0-2 pracowników muszą jeszcze udowodnić swój potencjał wzrostu, zdolność do zwiększenia skali działalności i tworzenia nowych miejsc pracy w regionie. Otwarcie firmom zatrudniającym mniej niż 3 pracowników dostęp do SKP znacząco podniesie koszty transakcyjne związane z weryfikacją wniosków (gdyż napływ wniosków będzie dużo większy), a jednocześnie niekoniecznie skieruje środki tam, gdzie rzeczywiście leży potencjał wzrostu. Z kolei firmy liczące od 3 do 9 pracowników można uznać za obiecujące pod względem potencjału wzrostu, ponieważ już osiągnęły pewną skalę działalności.¹⁶
 - *Preferencje dla firm zatrudniających poniżej 50 pracowników.* Zważywszy na bardzo szeroki przedział dla przedsiębiorstw średniej wielkości (od 50 do 249 pracowników), zespół brał pod uwagę ewentualność wykluczenia z SKP firm liczących na przykład więcej niż 100 osób, ponieważ takie firmy dysponują już własnymi środkami finansowymi i wiedzą merytoryczną niezbędną do zamawiania usług rozwojowych, kiedy zajdzie taka potrzeba. Jednak z drugiej strony średnie firmy statystycznie częściej produkują na eksport, z tego powodu zaproponowano nie wykluczanie ich z SKP, tylko przyznanie im niższego priorytetu w porównaniu do małych przedsiębiorstw, tak aby środki publiczne trafiały większym strumieniem do firm najmniej zasobnych w wiedzę i fundusze własne.

3.2 Wydatki kwalifikowane i niekwalifikowane

Środki z SKP powinny być zainwestowane w usługi doradcze mające podnieść konkurencyjność MŚP. Jak wynika z przeprowadzonych przez zespół badań (por. załącznik nr 2), istniejące zapotrzebowanie na usługi doradcze dotyczy przede wszystkim usług takich jak:

- Usprawnienia w procesie produkcji;
- Usprawnienia w administracji i zarządzaniu;
- Zdobywanie nowych rynków dla istniejących produktów (w tym wsparcie eksportowe);
- Innowacje produktowe i wyróżnienie się na rynku;

¹⁴ Przedsiębiorstwo średniej wielkości zatrudnia mniej niż 250 pracowników; małe przedsiębiorstwo zatrudnia mniej niż 50 pracowników; a mikro-przedsiębiorstwo zatrudnia mniej niż 10 pracowników. Obowiązują także kryteria w wysokości obrotów i sumy aktywów. Por. artykuł zat. „What is an SME?” -- http://ec.europa.eu/growth/smes/business-friendly-environment/sme-definition_en

¹⁵ Dane znajdują się w załączniku nr 1, tabela 1.

¹⁶ Niektóre instytucje (np. Bank Światowy) uznają, że kategoria „małego” przedsiębiorstwa zaczyna się już od 5 pracowników w górę.

- Usługi prawne;
- Dostęp do środków na inwestycje;
- Inicjatywy wymagające współpracy, np. wspólne tworzenie produktu czy marki regionalnej.

Chcąc zachować jak największą elastyczność SKP i umożliwić dostosowanie programu do potrzeb MŚP nie przewiduje się zamkniętego katalogu usług kwalifikowanych. SKP ma w założeniu odpowiadać na popyt ze strony przedsiębiorstw, zatem lepszym rozwiązaniem wydaje się orientacyjny opis usług zamiast restrykcyjnego wykazu.

W „katalogu negatywnym” wydatków niekwalifikowanych powinny znaleźć się¹⁸:

- (i) Wszelkiego rodzaju towary, maszyny i sprzęt;
- (ii) Wynajem budynków i dzierżawa gruntów;
- (iii) Wynajem aktywów materialnych i niematerialnych;
- (iv) Usługi inne niż doradcze (np. podróże, wynajem lokalu, remont budynku);
- (v) Usługi doradcze poza okresem kwalifikowanym (np. koszty przygotowania projektu);
- (vi) Koszty operacyjne (surowce, energia, paliwo, telekomunikacja, ogrzewanie, utrzymanie i konserwacja budynku, itp.);
- (vii) Odsetki z tytułu zadłużenia;
- (viii) Składki na ubezpieczenie emerytalne i zdrowotne;
- (ix) Grzywny, kary finansowe i koszty postępowań sądowych;
- (x) Straty spowodowane wahaniami kursów walut oraz opłatami kursowymi;
- (xi) Premie pracownicze;
- (xii) Opłaty bankowe za otwarcie oraz prowadzenie konta, opłaty za przekazy pieniężne i inne koszty o charakterze finansowym;
- (xiii) Odsetki i inne obciążenia finansowe (poręczenia, itp.);
- (xiv) Koszty polis ubezpieczeniowych (w tym dla aktywów nabytych w ramach projektu);
- (xv) Podatek od wartości dodanej (VAT) na usługi doradcze;
- (xvi) Nakłady czasu i pracy personelu MŚP w związku z realizacją projektu;
- (xvii) Usługi konsultanta związane z przygotowaniem wniosku.

Do kosztów kwalifikowanych zaliczamy opłaty zewnętrzne uiszczane na rzecz konsultantów i innych trenerów, z wyłączeniem podatku VAT oraz innych podatków.

¹⁷ Powinny służyć konkretnemu celowi, w odróżnieniu od usług prawnych o rutynowym charakterze. Przykład: wsparcie w wynegocjowaniu nowego lub wyjątkowo skomplikowanego kontraktu na realizację dostawy.

¹⁸ Wykaz oparty na katalogu wydatków niekwalifikowanych dla podobnego zaproszenie do składania wniosków w ramach EFRR.

**Pobudzanie przedsiębiorczości na obszarach
mniej uprzywilejowanych**

4

WSPARCIE DLA MŚP STEROWANE POPYTEM

SKP składa się z trzech głównych kategorii usług: są to usługi operacyjne, strategiczne i grupowe.

Pokrótkę przedstawiono je w tabeli 2, a szczegółowy opis znajduje się poniżej.

Tabela 2. Tabela porównawcza dla trzech kategorii usług oferowanych MŚP w ramach SKP

	1. OPERACYJNE	2. STRATEGICZNE	3. GRUPOWE
Przewidywany budżet ¹⁹	Okolo 14% całości	Okolo 42% całości	Okolo 22% całości
Przykłady	<ul style="list-style-type: none"> Proste działania marketingowe w małej skali, tworzenie stron internetowych; Wsparcie w wejściu na zagraniczne rynki (podstawowe informacje); Przygotowanie wniosków o finansowanie z komercyjnych źródeł; Usługi prawne; Specjalistyczne szkolenia; Szkolenia zarządcze. 	<ul style="list-style-type: none"> Strategiczne planowanie biznesowe, rozwój produktów (branding; wyróżnienie się na tle konkurencji, innowacyjność); Usprawnienia w procesie produkcyjnym (optymalizacja kosztów i efektywność); Wsparcie w wejściu na nowe i zagraniczne rynki (strategia szyta na miarę). 	<ul style="list-style-type: none"> Usługi na rzecz grupy firm z myślą o realizacji wspólnego celu (np. branding regionalny; turystyka; wspólne produkty; promocja eksportu; badania rynku; trendy branżowe; wywiad gospodarczy; rozpoznawalność).
Kwalifikowane MŚP	Tylko i wyłącznie sektory dóbr i usług wymiennych (agrobiznes, przemysł lekki, turystyka, itp.). Bez handlu detalicznego i innych lokalnych usług niewymiennych		
Współczynnik dofinansowania	50%	60%	85%
Wartość vouchera ²⁰	5 000 PLN do 12 500 PLN	15 000 PLN do 120 000 PLN	120 000 PLN do 2 000 000 PLN
Maksymalny czas trwania	12 miesięcy	18 miesięcy	24 miesięcy
Tryb składania wniosków przez MŚP	Prosty jednoetapowy (kwalifikowalność MŚP i usług pod względem formalnym)	Dwuetapowy (kwalifikowalność + ocena diagnostyczna)	Poprzez konsorcjum
Proces diagnostyczny	MŚP	MŚP + niezależny doradca	Konsorcjum MŚP + niezależny doradca
Kwalifikowalność usługodawców	Zwykła rejestracja	Zwykła rejestracja	Przetarg
Platforma informacyjna	Informacja o wszystkich usługodawcach i przetargach będzie dostępna na jednej stronie internetowej (jedna strona dla każdego województwa)		
Wybór usługodawcy	Usługodawcę wybiera MŚP	Podobnie jak w przypadku usług operacyjnych, ale MŚP może skorzystać ze wsparcia niezależnego doradcy	Przetarg organizuje administrator SKP
Zapewnienie jakości	Oceny i recenzje online	Oceny i recenzje online	MO reviews the contracts and deliverables
Weryfikacja	Krótki raport po zakończeniu		Raporty co 3 miesiące
Monitorowanie i ocena zwrotna	Wskaźniki produktu i rezultatu Ocena programu		

¹⁹ Kwoty są szacunkowe i można je modyfikować stosownie do popytu. Pozostałe 22% przeznaczono na koszty ogólne: administrator SKP, internetowa platforma SKP, praca niezależnych doradców, panel oceniający, koszty wewnętrzne Urzędów Marszałkowskich.

²⁰ Są to kwoty odzwierciedlające wkład środków publicznych. Łączna wartość kontraktu na realizację usługi będzie wyższa, np. maksymalna wartość vouchera na usługi operacyjne wynosząca 12 500 PLN będzie podstawą kontraktu opiewającego na 25 000 PLN (przy 50% współczynniki dofinansowania), a maksymalna wartość vouchera na usługi strategiczne wynosząca 120 000 PLN będzie podstawą kontraktu opiewającego na 200 000 PLN (przy 60% współczynniki dofinansowania).

W każdej z trzech kategorii MŚP będzie ubiegać się o dopłatę do kosztu usługi doradczej. Wybrani kandydaci otrzymają vouchery na realizację usługi, o którą wnioskowali. *Nie przewiduje się wystawiania voucherów w formie papierowej: voucher to umowa zawarta przez administratora SKP z MŚP o zwrot części kosztów kontraktu na realizację usług doradczych przez usługodawcę.* Po „wystawieniu” vouchera MŚP może podjąć decyzję, aby go jednak nie wykorzystać – z dowolnej przyczyny. Refundacja na rzecz MŚP nastąpi dopiero po zakończeniu realizacji usługi, po wystawieniu przez usługodawcę końcowej faktury.

Podczas prac nad programem członkom Komitetu Sterującego Inicjatywy przedstawiono kilka możliwych rozwiązań i Komitet zajął stanowisko. Podjęte przez Komitet Sterujący decyzje zostały uwzględnione w kształcie programu. Oto krótka prezentacja:

- **Usługodawcami będą nie tylko instytucje otoczenia biznesu.** O kontrakty na realizację usług w ramach programu SKP będą z IOB konkurować komercyjni usługodawcy oferujący usługi doradcze i rozwojowe dla firm.
- **Usługodawcami będą nie tylko podmioty z woj. podkarpackiego i świętokrzyskiego.** W trosce o większą efektywność i jakość kompetencji w świadczeniu usług, o kontrakty na realizację usług w ramach programu SKP będą mogli również konkurować usługodawcy spoza obszaru obu województw. Usługodawcy mający siedzibę w tych dwóch regionach będą być może preferowani przez MŚP z takich czy innych powodów (np. bliskość geograficzna, dostępność, posiadana wiedza, itp.), ale nie wyklucza się podmiotów spoza regionu..
- **Urzędy Marszałkowskie mogą się zdecydować na zlecenie niektórych zadań związanych z administrowaniem na zewnątrz, w formie kontraktów menedżerskich.** Szczegółowy opis wymagań związanych z administrowaniem SKP znajduje się w punkcie 5.1 poniżej („Administrator SKP”).

Rozważano również dodatkowe opcje, które jednak ostatecznie nie znalazły się w proponowanym programie. Oto krótka prezentacja tych rozwiązań wraz z uzasadnieniem, dlaczego nie zostały włączone do programu:

- **Zmienny współczynnik dofinansowania.** W każdej kategorii współczynnik dofinansowania mógłby być wyższy dla pewnych wybranych kategorii MŚP (np. pochodzących z najuboższych powiatów). Jednak pojawia się wówczas ryzyko prób „ogrywania” systemu przez MŚP – np. poprzez otwarcie biura w preferowanej lokalizacji. Przy zastosowaniu surowych mechanizmów kontrolnych takie rozwiązanie warto wziąć pod uwagę, aby zaoferować intensywniejsze wsparcie dla MŚP położonym na najuboższych obszarach.
- **Kontrakty wynikowe (w oparciu o rezultat).** Usługodawców można zmotywować do ponadstandardowego wysiłku uzależniając płatność od wyników biznesowych uzyskiwanych przez „ich” MŚP. Istnieją przykłady zastosowania takich mechanizmów w nowatorskich programach dotacji wyrównawczych realizowanych w różnych krajach. Na przykład usługodawca może otrzymać „premię” w wysokości 1% zysków MŚP. Ostatecznie MŚP będą mogły wprowadzić taką opcję do kontraktów podpisywanych z usługodawcami, lecz nie jest ona wpisana jako element obowiązkowy do programu SKP (ponieważ nie zawsze byłaby celowa).

4.1 Usługi operacyjne

Wsparcie operacyjne ma polegać na dotowaniu stosunkowo drobnych i prostych usług rozwojowych dla biznesu. Przykłady to:

- Stosunkowo drobne, proste działania marketingowe, projektowanie stron internetowych;
- Przygotowanie wniosków o finansowanie;
- Usługi prawne²¹

²¹ Powinny służyć konkretnemu celowi, w odróżnieniu od usług prawnych o rutynowym charakterze. Przykład: wsparcie w wynegocjowaniu nowego lub wyjątkowo skomplikowanego kontraktu na realizację dostawy.

- Pomoc w wejściu na zagraniczne rynki (w podstawowym wymiarze);
- Specjalistyczne szkolenia;
- Szkolenia menedżerskie.²²

Tego typu usługi są dość znormalizowane i szerzej znane, a MŚP powinno być łatwiej zdiagnozować istniejącą potrzebę w tym zakresie i zamówić ją.

4.1.1 Współczynnik dofinansowania

Dofinansowanie w ramach SKP wyniesie do 50 procent wartości usługi operacyjnej, wyłączając podatek VAT.

4.1.2 Przewidywana wartość

- **Maksimum.** Maksymalna wartość vouchera wynosi 12 500 zł (2 800 euro) na jeden wniosek—tj. 50% kontraktu wartości 25 000 zł, wyłączając podatek VAT. Wnioskodawcy mogą się ubiegać o dofinansowania kontraktu o wartości powyżej 25 000 zł, ale wówczas wkład publiczny w kategorii usług operacyjnych wyniesie nie więcej niż 12 500 zł (czyli wnioskodawca będzie musiał pokryć ponad 50 procent wartości kontraktu opiewającego na wyższą kwotę).
- **Minimum.** Minimalna wartość vouchera wynosi 5 000 zł, aby uniknąć kontraktów o bardzo niskiej wartości.
- **Średnia.** Zakładamy, że „typowa” (średnia) wartość vouchera wyniesie około 11 000 zł (2 500 euro), biorąc pod uwagę zakres usługi i gotowość do wydatkowania środków przez MŚP będące adresatami programu.

4.1.3 Maksymalny czas trwania

Maksymalny czas trwania realizacji usługi to 12 miesięcy.

4.1.4 Tryb składania wniosków

Wnioski będą rozpatrywane **w prostej procedurze jednoetapowej**. Wnioskujące MŚP będzie musiało wykazać swoją kwalifikowalność oraz kwalifikowalność usługi pod względem formalnym.

Proces będzie przebiegał w sposób ciągły (wnioski można składać w każdym momencie). Wnioski będą składane za pośrednictwem internetowej platformy SKP, z wykorzystaniem prostego formularza z miejscem na opis potrzeb firmy i oczekiwanych skutków usługi doradczej. Zgłoszenia będą weryfikowane pod kątem zgodności z kryteriami podanymi w punkcie 3.1 („Kwalifikowany beneficjent”), obejmującymi parametry takie jak wielkość firmy, wartość vouchera i rodzaj usługi. Liczba wymaganych załączników powinna być ograniczona. Administrator SKP powinien zapewnić szybki przebieg procedury rozpatrywania wniosku (nie więcej niż dwa tygodnie).

4.1.5 Proces diagnostyczny

W przypadku prostych usług zakładamy, że MŚP jest w stanie samodzielnie zdiagnozować istniejące potrzeby. Dotacja ma być jedynie bodźcem finansowym zachęcającym do skorzystania z usługi. Innymi słowy: o ile tylko MŚP spełnia podstawowe kryteria kwalifikowalności, wniosek zostanie rozpatrzony pozytywnie.

4.1.6 Kwalifikowalność usługodawców

Usługodawcy muszą się jedynie zarejestrować na internetowej platformie SKP. Proces rejestracji ma czysto techniczny charakter: każdy usługodawca może się zarejestrować i przedstawić referencje. Uznaje się, że taki zakres informacji powinien być dla MŚP wystarczający do podjęcia decyzji o wyborze danego usługodawcy, szczególnie że oprócz podstawowych informacji z czasem dojdą również opinie i komentarze użytkowników. Nie będzie wymagana zgoda administratora SKP na przyjęcie potencjalnego

²² Urzędy Marszałkowskie mogą wykreślić usługi szkoleniowe, jeśli uznają, że w przeciwnym razie doszłoby do dublowania oferty szkoleniowej dostępnej w ramach BUR.

usługodawcy na platformę, a jedynie weryfikacja, że podmiot faktycznie zajmuje się świadczeniem usług doradczych.²³

Nie będzie również wymagana akredytacja ani zgodność z oficjalnymi standardami jakości, choć usługodawca może zamieścić takie informacje na swoim profilu na platformie, aby zachęcić do korzystania ze swoich usług. Tam, gdzie ma zastosowanie, akredytacja w bazie danych BUR²⁴ powinna skutkować automatyczną rejestracją na platformie SKP (w ten sposób usługodawca zaoszczędzi czas, bo nie będzie się musiał rejestrować na platformie SKP; poprawi się też jakość informacji). Trzeba przy tym zaznaczyć, że stopień zaawansowania usług realizowanych za pośrednictwem BUR jest prawdopodobnie niższy niż w przypadku programu SKP.

Dodatkowe wymogi wobec usługodawców można wprowadzić na etapie kontraktowania, jak sprecyzowano w punkcie 6.2 („Proces zamówieniowy”).

4.1.7 Zapewnienie jakości

Przewidziano dwa mechanizmy kontroli jakości:

- (i) **Podstawowe referencje plus oceny i komentarze użytkowników na internetowej platformie SKP.** Informacja zwrotna od użytkowników pomoże MŚP w szybkiej ocenie jakości (zadanie będzie łatwiejsze w przypadku usług operacyjnych niż strategicznych, ponieważ te pierwsze są bardziej znormalizowane).
- (ii) **Aktywne monitorowanie przez MŚP.** Program SKP przewiduje obowiązkowy wkład własny ze strony MŚP, w ten sposób MŚP we własnym dobrze pojętym interesie będą monitorować przebieg realizacji usługi. W istocie, interes Urzędu Marszałkowskiego jest zbieżny z interesem MŚP (jednym i drugim zależy na powodzeniu usługi), a proces monitorowania i zapewnienia jakości zostaje zdecentralizowany na szczebel MŚP.

4.1.8 Wybór usługodawcy

Wybór usługodawcy będzie przebiegać zgodnie z wytycznymi dotyczącymi zamówień przedstawionymi w punkcie 6.2 („Proces zamówieniowy”).

4.1.9 Weryfikacja i refundacja

Administrator SKP dokonuje na rzecz MŚP refundacji (kosztów zleconej usługi) po złożeniu następujących dokumentów:

- (i) **Kopii umowy oraz kopii wystawionej przez usługodawcę faktury,** zgodnych z treścią zatwierdzonego wniosku o przyznanie vouchera na dofinansowanie. Obowiązek zapłaty należności dla usługodawcy spoczywa na MŚP;
- (ii) **Krótkiego raportu napisanego przez usługodawcę** po zakończeniu projektu (wystarczy jedna strona) z opisem wykonanych prac i uzyskanego produktu. Program SKP ma być jak najmniej zbiurokratyzowany, lecz wymóg napisania krótkiego raportu jest mechanizmem zmniejszającym ryzyko nadużyć;
- (iii) Potwierdzenia, że MŚP zamieściło **„recenzję” pracy usługodawcy** na internetowej platformie SKP.

Za końcową płatność na rzecz usługodawcy odpowiada MŚP. Płatność musi zostać uiszczona, jeżeli wykonana usługa była zgodna z SIWZ dla usługodawcy. Jeżeli MŚP ma zastrzeżenia co do jakości usługi może się zwrócić do niezależnego doradcy o opinię. Opinia niezależnego doradcy ma charakter nieformalny, ale może być przydatna przy mediacjach dotyczących sporu o zapłatę.

²³ W zasadzie kontrolą jakości usługodawców „na wejściu” powinien się zajmować administrator SKP, ale tego rozwiązania nie proponujemy z uwagi na stosunkowo niewielki rozmiar programu w porównaniu do dodatkowych kosztów takiej weryfikacji. Chcąc przeprowadzić kontrolę jakości usługodawców administrator musiałby opracować minimalne wymagania dla każdej z licznych przecieży usług, co byłoby niezwykle uciążliwym i kosztownym przedsięwzięciem.

²⁴ BUR (Baza Usług Rozwojowych) to bezpłatna baza usługodawców w Polsce. Jest dostępna na poziomie krajowym i zawiera spis usług dla biznesu ze szczególnym naciskiem na szkolenia, kursy zawodowe, doradztwo, studia podyplomowe, mentoring i coaching. Baza jest dla MŚP i osób prowadzących jednoosobową działalność gospodarczą wsparciem w uzyskaniu dostępu do najbardziej adekwatnych szkoleń i usług doradczych, które mogą się przyczynić do rozwoju ich umiejętności i działalności gospodarczej. Administratorem bazy danych jest Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości (PARP). Usługodawcy zarejestrowani w BUR zostali już przez PARP zweryfikowani pod względem posiadanego doświadczenia, kompetencji i systemu jakości. Od usługodawcy wymaga się wdrożenia certyfikowanego systemu jakości. Wykaz akceptowanych certyfikatów znajduje się na stronie internetowej PARP.

4.2 Usługi strategiczne

Wsparcie strategiczne ma polegać na dotowaniu usług doradczych o strategicznym charakterze.

Przykłady to:

- Przygotowanie wieloaspektowych strategii marketingowych;
- Usprawnienia w procesie produkcyjnym (optymalizacja kosztów i efektywność);
- Strategiczne planowanie biznesowe, rozwój produktów (branding; wyróżnienie się na tle konkurencji, innowacyjność), badania rynku (konkurencja + klienci);
- Analiza trendów branżowych i technologicznych;
- Wsparcie w wejściu na zagraniczne rynki (na bardziej zaawansowanym poziomie niż w przypadku usług operacyjnych).²⁵

Te usługi nie będą znormalizowane, lecz „szyte na miarę” w zależności od sytuacji konkretnej firmy, w przeciwnym razie ich jakość byłaby wątpliwa. Z przeprowadzonych przez zespół badań wynika, że choć MŚP zdają sobie sprawę z istniejącego zapotrzebowania na tego typu usługi, jednocześnie wyrażają najmniejszą gotowość do poniesienia kosztów takich usług, ponieważ postrzegają je jako bardzo kosztowne i niedające gwarancji ani pod względem efektów, ani pod względem jakości. Poza tym MŚP brakuje kompetencji do nazwania istniejących potrzeb (przeprowadzenia dokładnej diagnozy), a także przygotowania wysokiej jakości specyfikacji istotnych warunków zamówienia, czyli opisu zadania dla konsultanta.

4.2.1 Współczynnik dofinansowania

Dofinansowanie w ramach SKP wyniesie do 60 procent wartości usługi strategicznej, wyłączając podatek VAT.²⁶

4.2.2 Przewidywana wartość

- **Maksimum.** Maksymalna wartość vouchera wynosi 120 000 zł na jeden wniosek—tj. 60% kontraktu wartości 200 000 zł, wyłączając podatek VAT. Wnioskodawcy mogą się ubiegać o dofinansowania kontraktu o wartości powyżej 200 000 zł, ale wówczas wkład publiczny w kategorii usług strategicznych wyniesie nie więcej niż 120 000 zł (czyli wnioskodawca będzie musiał pokryć ponad 60 procent wartości kontraktu opiewającego na wyższą kwotę).
- **Minimum.** Aby wyeliminować kontrakty, które powinny się znaleźć w kategorii usług operacyjnych, a także uniknąć kontraktów o bardzo niewielkim wpływie na konkurencyjność, minimalną wartość vouchera ustalono na poziomie około 15 000 zł²⁷ (czyli 60% łącznej wartości kontraktu o wartości 25 000 zł, wyłączając podatek VAT).
- **Średnia** Zakładamy, że „typowa” (średnia) wartość bonu wyniesie około 40 000 zł (9 000 euro), biorąc pod uwagę zakres usługi i gotowość do wydatkowania środków przez MŚP będące adresatami programu.

4.2.3 Maksymalny czas trwania

Maksymalny czas trwania realizacji usługi to 18 miesięcy. Taki okres uznaje się za wystarczający w przypadku realizacji strategicznej usługi doradczej dla MŚP.

²⁵ Urzędy Marszałkowskie mogą zrezygnować z tematu wsparcia w podboju zagranicznych rynków, jeśli uznają, że zaangażowanie byłoby dublowaniem pomocy dostępnej w ramach Programu Operacyjnego Polska Wschodnia (PO PW). Jednak przesłanki wskazują, że potencjalni beneficjenci, do których adresowany jest PO PW to firmy większe i bardziej rozwinięte niż grono MŚP w omawianym tutaj programie. Więcej informacji na ten temat można znaleźć w punkcie 2.7 („Porównanie do innych Programów Operacyjnych”).

²⁶ Przy czym MŚP niespełniające warunków pomocy de minimis nie otrzyma więcej niż 50 procent wartości, zgodnie z tzw. wyłączeniem blokowym przewidzianym w rozporządzeniu KE nr 651/2014 z 17 czerwca 2014 r.

²⁷ Nawet jeśli maksymalna wartość vouchera na usługi operacyjne wynosi 12 500 zł, minimalna wartość vouchera na usługi strategiczne to 15 000 zł, a nie 12 500 zł, aby uniknąć nieporozumień. (Związanych z tym, że voucher na 12 500 zł przekłada się na kontrakt na realizację usługi o wartości 25 000 zł przy współczynniku dofinansowania wynoszącym 50%, podczas gdy voucher na 15 000 zł PLN również przekłada się na kontrakt na realizację usługi o wartości 25 000 zł przy współczynniku dofinansowania wynoszącym 60%).

4.2.4 Tryb składania wniosków

Wnioski będą rozpatrywane w procedurze dwuetapowej²⁸:

- (i) Podczas pierwszego etapu wnioskujące MŚP będzie musiało wykazać własną kwalifikowalność oraz kwalifikowalność usługi **pod względem formalnym**. Będzie się to odbywać za pośrednictwem internetowej platformy SKP, z wykorzystaniem prostego formularza z miejscem na opis potrzeb firmy i oczekiwanych skutków usługi doradczej. Zgłoszenia będą weryfikowane pod kątem zgodności z kryteriami podanymi w punkcie 3.1 („Kwalifikowany beneficjent”), obejmującymi parametry takie jak wielkość firmy, wartość vouchera i rodzaj usługi. Liczba wymaganych załączników powinna być ograniczona. Administrator SKP powinien zapewnić szybki przebieg procedury rozpatrywania wniosku (nie więcej niż dwa-trzy tygodnie). Proces będzie przebiegał w sposób ciągły (wnioski można składać w każdym momencie).
- (ii) Podczas drugiego etapu wnioskujące MŚP skorzysta z **diagnostycznej usługi doradczej** świadczonej przez niezależnego doradcę. Wymóg ten jest konsekwencją ustaleń dokonanych w wyniku badań poprzedzających opracowanie formuły programu, kiedy to stało się jasne, że MŚP generalnie nie orientują się zbyt dobrze w dostępnej ofercie strategicznych usług rozwojowych dla biznesu. Niezależny doradca ma przeanalizować potencjalne korzyści z realizacji usługi i udzielić MŚP porady co do różnych możliwych usług. Na tym etapie można będzie zmodyfikować wniosek (pod warunkiem, że nadal będzie spełniać formalne kryteria kwalifikowalności). Decyzja o zmianie treści wniosku należy do MŚP, niezależny doradca pełni jedynie pomocniczą rolę.

W skład panelu oceniającego powinno wchodzić troje doświadczonych przedsiębiorców z praktyką międzynarodową i / lub przedstawicieli sektora publicznego dobrze zorientowanych w kondycji sektora prywatnego. Potrzebna będzie dogłębna znajomość rynków związanych z rozwojem biznesu i eksportem. Przewodniczącym panelu powinna być osoba mianowana przez Urząd Marszałkowski. Praca w panelu będzie wymagać stosunkowo dużego zaangażowania, w przybliżeniu w wymiarze dwóch dni w miesiącu, niezbędnych na analizę i ocenę wniosków oraz udział w comiesięcznych posiedzeniach. Wynagrodzenie za udział w pracach panelu stanowi część kosztów ogólnych programu SKP.

Wniosek powinien zostać rozpatrzony pozytywnie tylko wtedy, gdy spodziewane korzyści przeważają nad publicznym i prywatnym kosztem realizacji. Dla projektów usług strategicznych i grupowych należy opracować system punktacji uwzględniający przewidywaną siłę oddziaływania danego projektu i wkład w realizację celów programu. Kwalifikowalność należy rozstrzygać na zasadzie decyzji „akceptacja/odmowa”. Propozycje projektów powinny być oceniane niezależnie przez każdego z członków panelu (pod kątem prawdopodobieństwa wygenerowania wskaźników rezultatu wymienionych w punkcie 2.5, czyli wzrostu przychodów ze sprzedaży, przychodów z eksportu oraz liczby miejsc pracy), a następnie należy porównać wyniki.

Zaleca się, aby na każdym spotkaniu przeznaczyć określony budżet do rozdysponowania między najwyższej ocenione wnioski. W przypadku, gdy mamy wyjątkowo mocne wnioski, ale brakuje na nie finansowania w danym miesiącu, wnioski te należy przenieść na kolejny termin, w którym będą podejmowane decyzje o przyznaniu dofinansowania.

Opisany tutaj proces różni się od procedury przewidzianej dla usług operacyjnych, gdzie wnioski zatwierdza się wyłącznie na gruncie spełnienia kryteriów formalnych.

4.2.5 Proces diagnostyczny

W przypadku usług strategicznych zakładamy, że MŚP najprawdopodobniej odniesie korzyści z usług doradczych dotyczących precyzyjnej diagnozy potrzeb firmy oraz potencjalnych korzyści z realizacji strategicznej usługi. Dotacja stanowi (stosunkowo silny) bodziec finansowy do skorzystania z takich usług, a dodatkową wartością jest wsparcie ze strony niezależnego doradcy przy tworzeniu SIWZ dla konsultanta, co zapewni optymalne korzyści dla MŚP.

Sam proces diagnostyczny powinien przebiegać w znormalizowany sposób. Dostępnych jest kilka modeli diagnostycznych dla MŚP (np. *Growth Mapper*²⁹, *Growth Wheel*³⁰, i inne). Informacja

²⁸ Realizacja procedury powinna być zgodna z obowiązującymi przepisami, zwłaszcza art. 37-51 polskiej ustawy wdrażającej.

²⁹ <http://www.growthmapper.co.uk/>

³⁰ <http://www.growthwheel.com/>

o zastosowaniu konkretnego procesu diagnostycznego powinna być podana w specyfikacji istotnych warunków zamówienia dla niezależnych doradców; a na początkowym etapie współpracy między Urzędem Marszałkowskim i niezależnymi doradcami należy zorganizować szkolenie wprowadzające do wybranej metodologii.

4.2.6 Kwalifikowalność usługodawców

Usługodawca musi być zarejestrowany na internetowej platformie SKP, jak podano w punkcie 4.1.6 („Kwalifikowalność usługodawców”).

4.2.7 Zapewnienie jakości

Przewidziano trzy mechanizmy kontroli jakości:

- (i) **Podstawowe referencje plus oceny i komentarze użytkowników na internetowej platformie SKP.** Informacja zwrotna od użytkowników pomoże MŚP w szybkiej ocenie jakości (zadanie będzie trudniejsze niż w przypadku usług operacyjnych ze względu na to, że usługi strategiczne nie są znormalizowane).
- (ii) **Recenzja sporządzana przez niezależnego doradcę.** Recenzja jest niezbędna zważywszy na dość skomplikowany charakter usług strategicznych, które prawdopodobnie częściej wywołają spory między MŚP i usługodawcą na temat jakości realizowanej usługi. Niezależny doradca nie będzie co prawda wyposażony w formalne uprawnienia, ale będzie mógł doradzić MŚP, czy sposób realizacji usługi był prawidłowy. W przypadku usługi o niskiej jakości może dojść do zakwestionowania kontraktu i wstrzymania wypłaty środków.
- (iii) **Aktywne monitorowanie przez MŚP.** Program SKP przewiduje obowiązkowy wkład własny ze strony MŚP, w ten sposób MŚP we własnym dobrze pojętym interesie będą monitorować przebieg realizacji usługi. W istocie, interes Urzędu Marszałkowskiego jest zbieżny z interesem MŚP (jednym i drugim zależy na powodzeniu usługi), a procesy monitorowania i zapewnienia jakości zostają zdecentralizowane na szczebel MŚP.

4.2.8 Wybór usługodawcy

Wybór usługodawcy będzie przebiegać zgodnie z wytycznymi dotyczącymi zamówień przedstawionymi w punkcie 6.2 („Proces zamówieniowy”).

4.2.9 Weryfikacja i refundacja

MŚP otrzymuje refundację (kosztów zleconej usługi) po złożeniu następujących dokumentów:

- (i) **Kopii umowy oraz kopii wystawionej przez usługodawcę faktury,** zgodnych z treścią zatwierdzonego wniosku o przyznanie vouchera na dofinansowanie. Obowiązek zapłaty należności dla usługodawcy spoczywa na MŚP;
- (ii) **Krótkiego raportu napisanego przez usługodawcę** po zakończeniu projektu (wystarczy trzy strony) z opisem wykonanych prac i uzyskanego produktu. Program SKP ma być jak najmniej zburokratyzowany, lecz wymóg napisania krótkiego raportu jest mechanizmem zmniejszającym ryzyko nadużyć;
- (iii) Potwierdzenia, że MŚP zamieściło „**recenzję**” pracy usługodawcy na internetowej platformie SKP.

Za końcową płatność na rzecz usługodawcy odpowiada MŚP. Płatność musi zostać uiszczona, jeżeli wykonana usługa była zgodna z treścią SIWZ dla usługodawcy. Jeżeli MŚP ma zastrzeżenia co do jakości usługi może się zwrócić do niezależnego doradcy o opinię. Opinia niezależnego doradcy ma charakter nieformalny, ale może być przydatna w mediacjach dotyczących sporu o zapłatę.

W przypadkach podwyższonego ryzyka (np. kontrakty o wysokiej wartości lub wszelkie inne okoliczności, gdy zachodzi podejrzenie nieprawidłowości), administrator SKP może poprosić drugiego niezależnego doradcę o potwierdzenie, że usługa została wykonana w efektywny sposób. W pozostałych przypadkach rolą administratora jest przyznawanie i monitorowanie dotacji, bez potrzeby zasięgnięcia dodatkowych porad o charakterze merytorycznym.

4.3 Usługi grupowe

Wsparcie w postaci usług grupowych ma polegać na dotowaniu usług realizowanych na rzecz grupy MŚP w celu osiągnięcia wspólnych celów. Mają być przydatne w sytuacji, gdy MŚP jest zbyt małe, by móc efektywnie zlecić określoną usługę samodzielnie.³¹

4.3.1 Przewidywane działania

Działania ukierunkowane na rozwiązanie wspólnych problemów mogą dotyczyć zarówno efektywności operacyjnej jak i strategicznych kierunków działania:

Efektywność operacyjną można zwiększyć poprzez (przykładowo):

- **Wspólne zamówienia** (np. obniżając koszty produkcji dzięki dostawom zamawianym wspólnie po niższych cenach);
- **Wspólne lobbowanie na rzecz wspólnych potrzeb** (stworzenie wspólnego frontu za reformami lub inwestycjami leżącymi w gestii władz lokalnych i krajowych – np. reformy otoczenia biznesu w konkretnym sektorze albo inwestycje w infrastrukturę wykorzystywaną przez wiele podmiotów).

Poprawę na poziomie strategicznym można osiągnąć poprzez:

- **Tworzenie wspólnych produktów** (takich jak regionalna marka dla produktów rolnych; zintegrowane produkty turystyczne łączące wycieczki o profilu krajoznawczym czy kulturalnym z usługami hotelowymi i różnymi atrakcjami);
- **Wspólne badania rynku lub trendów branżowych** (pozyskiwanie strategicznych informacji, które potem każde MŚP może wykorzystywać stosownie do własnych potrzeb, lecz zlecenie w trybie indywidualnym nie byłoby opłacalne).

Dotacja jest potrzebna jako odpowiedź na braki w koordynacji – MŚP mają świadomość potencjalnych korzyści płynących z takich usług, ale nie zlecają ich zniechęcone kosztami transakcyjnymi wynikającymi z konieczności zorganizowania grupy MŚP i wdrożenia współpracy. Obawiają się też, że zaraz pojawią się firmy zainteresowane „jazdą na gapę”, chcące korzystać z usług bez partycypowania w kosztach.

Jeżeli dotacja odniesie sukces, MŚP najprawdopodobniej zechcą zwiększyć swoje finansowe zaangażowanie we wspólnie zamawianą usługę, co zapewni jest kontynuację bez dalszego wsparcia publicznego. Być może trudno w to uwierzyć w otoczeniu, w którym IOB przyzwyczyli się do funkcjonowania w 100% tylko z dotacji publicznych, ale z międzynarodowych doświadczeń wynika, że jest to scenariusz realny i często spotykany. W woj. świętokrzyskim przykładem może być położona w powiecie sandomierskim spółka SanExport. SanExport to organizacja producencka mająca formę spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, świadcząca na rzecz swoich członków (producentów jabłek deserowych) wszechstronne usługi w zakresie promocji eksportu. Grupa m.in. negocjuje kontrakty (zazwyczaj w imieniu dużej liczby producentów, dzięki czemu ma większą siłę przebicia w negocjacjach z zagranicznymi kontrahentami). Grupa działa od 2011 r. i zatrudnia czworo pracowników w pełnym wymiarze godzin³³.

³¹ W większości przypadków chodzi tutaj o usługi należące do jednej z dwóch poniższych kategorii (ich charakter najlepiej oddają stosowane w literaturze przedmiotu terminy techniczne):

- „usługi wspólne” (w przypadku których konsumpcja dobra przez jedną osobę pozbawia inne osoby możliwości konsumpcji tego samego dobra, ale nie da się zapobiec używaniu dobra przez innych „jadących na gapę” – są to zatem usługi konkurencyjne, ale bez możliwości wykluczenia);
- „usługi klubowe” (w przypadku których konsumpcja dobra przez jedną osobę nie pozbawia innych osób możliwości konsumpcji tego samego dobra, ale istnieje możliwość wykluczenia pewnych osób z konsumpcji – są to zatem usługi pozbawione elementu konkurencyjności, ale z możliwością wykluczenia).

Natomiast na dwóch przeciwległych biegunach znajdziemy „usługi prywatne”, charakteryzujące się możliwością wyłączenia i konkurencyjnością, oraz „dobra publiczne”, które charakteryzują się tym, że nie ma możliwości wyłączenia ich z konsumpcji ani zastosowania mechanizmów konkurencyjnych.

³² Jak wynika z międzynarodowego badania klastrów, około 34 procent przychodów pochodzi ze źródeł prywatnych takich jak opłaty członkowskie i sprzedaż usług. Piszą o tym Lindqvist G., Ketels C., Sölvell Ö., (2013) The Cluster Initiative Greenbook 2.0; Ivory Tower Publishers, Stockholm.

³³ Informacje uzyskano podczas rozmowy w przedstawicielami spółki SanExport.

Sukces może się stać katalizatorem długofalowych zmian w grupie MŚP. Pojedynczy projekt o ograniczonym zasięgu czasowym w najlepszym razie pomoże rozwiązać jeden problem. Tymczasem naprawdę udane inicjatywy mogą się przekształcić w długoterminowe działania. Przy stabilniejszej strukturze (finansowanej ze składek członkowskich lub innych środków) można pomyśleć o cyklicznych, systematycznych wysiłkach na rzecz stopniowej ewolucji i przekształceń w grupie MŚP. **Jednak z przykładu najbardziej udanych inicjatyw klastrowych wiadomo, że te najlepsze zaczynały od konkretnych działań (treść), a nie instytucjonalizacji (forma).**³⁴ Na początku trzeba zademonstrować nową wartość, dopiero potem przychodzi czas na rozwiązania administracyjne.

4.3.2 Inicjatorzy

Usługi grupowe są inicjowane przez konsorcja MŚP, które przedkładają propozycję wspólnej usługi będącej odpowiedzią na wspólny problem, zdiagnozowany przez same MŚP. Zaletą takiego rozwiązania jest pojawienie się propozycji usług grupowych bez uprzedniej analizy konkurencyjności, która sporo kosztuje.³⁵ Jednak rozwiązanie nie jest pozbawione ryzyka: propozycje MŚP z natury rzeczy ograniczają się do posiadanej przez firmy wiedzy, a dodatkowo nie zawsze będą uwzględniać długofalową perspektywę pod względem możliwości komercyjnych na przyszłość.³⁶ Dlatego zaleca się, by administrator SKP korzystał z pomocy niezależnego doradcy przy ocenie komercyjnego sensu tych propozycji.

Można przewidywać, że większa grupa MŚP (np. licząca od 10 firm w górę) wolałaby zlecić prace organizacyjne usługodawcy (np. IOB). Wówczas koszty operacyjne IOB można doliczyć do wartości propozycji. Realizację można powierzyć temu samemu podmiotowi (czyli IOB jako inicjator i realizator) albo innemu usługodawcy (czyli IOB jako organizator i koordynator usług zleczanych na zewnątrz).

4.3.3 Kwalifikowani beneficjenci

Każda wspólna usługa musi odpowiadać na potrzeby co najmniej trzech MŚP. Potencjalni beneficjenci to grupy małych i średnich przedsiębiorstw działających w tej samej miejscowości lub należących do tego samego lub pokrewnego sektora działalności gospodarczej. Na czele grupy może stać firma z sektora MŚP, IOB lub inna jednostka organizacyjna pełniącą funkcję lidera konsorcjum (np. Izba Przemysłowo-Handlowa, stowarzyszenia branżowe, placówka oświatowa).

4.3.4 Współczynnik dofinansowania

Dofinansowanie w ramach SKP wynosi do 85 procent wartości usługi grupowej. Pozostała część ma być sfinansowana przez MŚP będące beneficjentami programu.³⁷ Stosunkowo wysoki proponowany poziom dofinansowania wynika z faktu, że coraz trudniej jest zachęcić MŚP do wyasygnowania wkładu finansowego w przedsięwzięcia grupowe. Kategoria usług grupowych w SKP na zapewnić dużą zachętę finansową, aby zniwelować braki w koordynacji na styku poszczególnych MŚP.

³⁴ Ten element może częściowo wyjaśniać słabe wyniki inicjatyw dotyczących klastrów w okresie wdrażania poprzednich PO, a także prawdziwą katastrofę w tym względzie w PO 2014-2020. Według oceny działalności klastrów, zaledwie 20% zaangażowanych w nie przedsiębiorstw widzi płynące z nich korzyści-- PSDB (2013), „Ewaluacja: Jak zmieniają się klastry dzięki wsparciu z PO RPW?], Warszawa: Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości <https://badania.parp.gov.pl/files/74/75/77/20264.pdf>

³⁵ Podczas prac nad raportem rozważano również opcję alternatywną opartą na „ukierunkowanym zaproszeniu”. W tej procedurze inicjatorem byłby Urząd Marszałkowski wystosowujący zaproszenie do składania ofert będących odpowiedzią na konkretny problem związany z kwestią konkurencyjności zidentyfikowany w drodze branżowej diagnozy i analizy konkurencyjności. W takim modelu Urząd Marszałkowski mógłby przyznać pierwszeństwo wybranym przez siebie sektorom gospodarki, które uważa za szczególnie obiecujące (np. sektory inteligentnej specjalizacji), ale jednocześnie potrzebna byłaby dodatkowa analiza w celu określenia konkretnych, powszechnie odczuwanych ograniczeń i problemów, na które odpowiedzią byłaby wspólna usługa. W praktyce UM musiałby zlecić analizę na zewnątrz, do wykonania przez strategicznego konsultanta, który powinien otrzymać SIWZ z zadaniem zidentyfikowania możliwych dróg poprawy konkurencyjności w danym sektorze gospodarczym. Ostatecznie ten model został zarzucony ze względu na dodatkowe komplikacje oraz koszty.

³⁶ Jest to problem podkreślany w międzynarodowych doniesieniach na temat inicjatyw generowanych przez MŚP: otóż firmy z tego sektora wolą się koncentrować na działaniach skutkujących obniżeniem kosztów produkcji, zamiast myśleć o strategicznej zmianie kierunku działalności czy rynków. Trudno im to uznać za priorytet w sytuacji, gdy z ledwością opłacają rachunki i starają się wygenerować na tyle duże przychody, aby przetrwać do końca roku, nawet gdyby w długim okresie miało to być bardziej opłacalne.

³⁷ MŚP niespełniające warunków pomocy de minimis nie otrzyma więcej niż 50 procent wartości, zgodnie z tzw. wyłączeniem blokowym przewidzianym w rozporządzeniu KE nr 651/2014 z 17 czerwca 2014 r. W takim przypadku 85-procentowy współczynnik dofinansowania trzeba skorygować proporcjonalnie do wartości wniosku grupowego złożonego przez konsorcjum MŚP.

4.3.5 Przewidywana wartość

Całkowita dopuszczalna wartość projektu (czyli środki SKP plus wkład sektora prywatnego) powinna być uzależniona od liczby zaangażowanych MŚP. Oto propozycja górnego limitu w przeliczeniu na jedną firmę:

- 30 000 zł w przypadku mikro-przedsiębiorstwa;
- 40 000 zł w przypadku małego przedsiębiorstwa;
- 50 000 zł w przypadku przedsiębiorstwa średniej wielkości.³⁸

Maksymalna wartość vouchera grupowego wynosi 2 miliony zł – tj. 85% kontraktu o łącznej wartości 2 352 941 zł, wyłączając podatek VAT.³⁹ Większość projektów (a być może nawet wszystkie) nie zbliży się do tej granicy ze względu na kwotowe ograniczenia w przeliczeniu na jedną firmę.⁴⁰

Minimalna wartość vouchera grupowego wynosi 120 000 zł, aby wyeliminować kontrakty o znikomej wartości i/lub te, które przynoszą korzyści mniej niż trzem MŚP.

4.3.6 Maksymalny czas realizacji

Maksymalny czas trwania realizacji usługi to 24 miesiące. Proponujemy dłuższy okres z powodu ryzyka, że wspólna usługa zostanie przerwana zanim MŚP odczują płynące z niej korzyści.

4.3.7 Tryb składania wniosków

O voucher na dofinansowanie usługi grupowej ubiega się grupa MŚP. Złożony wniosek będzie rozpatrywany analogicznie do procedury dla usług strategicznych, opisanej w punkcie 4.2.4 („Tryb składania wniosków”).

4.3.8 Proces diagnostyczny

Wstępne prace diagnostyczne niezbędne do sporządzenia wniosku o dofinansowanie mają być wykonane przez grupę wnioskujących MŚP. Koszty związane z diagnostyką nie są objęte dotacjami, chociaż można wnioskować o wsparcie ze strony niezależnego doradcy SKP, jeżeli grupa MŚP jest w stanie wykazać, że spełnia podstawowe kryteria kwalifikowalności dla beneficjentów (por. punkt 3.1: „MŚP kwalifikujące się do udziału w programie”)⁴¹.

4.3.9 Kwalifikowalność usługodawców

Usługodawca musi być zarejestrowany na internetowej platformie SKP, jak podano w punkcie 4.1.6 („Kwalifikowalność usługodawców”).

4.3.10 Zapewnienie jakości

Przewidziano trzy mechanizmy kontroli jakości:

(i) Podstawowe referencje plus oceny i komentarze użytkowników na internetowej platformie

³⁸ Podane limity mają charakter orientacyjny i można je nieco skorygować. Zaproponowaliśmy je po to, aby we wnioski o dofinansowanie usług grupowych zaangażowała się odpowiednio duża liczba MŚP, przez co inwestycja ze środków publicznych stanie się opłacalna. Naszym zdaniem z limitów nie należy rezygnować, ponieważ w ten sposób usługi grupowe przestaną być sterowane popytem (przez MŚP).

³⁹ 2 000 000 zł to 85% z 2 352 941 zł.

⁴⁰ Na przykład, aby osiągnąć wartość 2 mln zł wspólny wniosek o dofinansowanie usług grupowych musiałoby złożyć aż 50 małych przedsiębiorstw.

⁴¹ W alternatywnym rozwiązaniu brany pod uwagę dla kategorii usług grupowych („ukierunkowane zaproszenie”) diagnoza byłaby wykonywana przez Urząd Marszałkowski (albo specjalnie w tym celu zatrudnionego strategicznego konsultanta). Opis procedury zamieszczamy poniżej na wypadek ewentualnego zastosowania w przyszłości:

- Sporządzenie aktualnego obrazu („mapy”) działalności gospodarczej w docelowym sektorze;
- Przegląd istotnych trendów branżowych i pojawiających się możliwości komercyjnych dla firm (aby odróżnić się od konkurencji i podnieść marżę zysku);
- Przegląd potrzeb zaawansowanych kupców, aby rozeznac kluczowe priorytety dla firm;
- Benchmarking bieżącej działalności firm oraz wnioski co do interwencji o priorytetowym znaczeniu (do wspólnej realizacji na drodze współpracy sektora publicznego i prywatnego).

Jest to metodologia opracowana pod auspicjami Europejskiej Fundacji na rzecz Doskonałości Kłastrów (European Foundation for Cluster Excellence/EFCE), zawierająca opis głównych etapów procesu poprawy konkurencyjności. Fundacja prowadziła już kiedyś szkolenia w woj. podkarpackim (por. <http://www.clusterexcellence.org/podkarpacka-cluster-academy/>). Personel przeszkolony przez EFCE powinien dać sobie radę ze zweryfikowaniem i sfinalizowaniem SIWZ – a nawet samodzielnie wykonaniem zadania. Temat zadania powinien zostać już na wstępie określony przez UM, prawdopodobnie z uwzględnieniem branż i sektorów zawartych w strategii inteligentnej specjalizacji – być może z jednym cyklem zaproszeń dla danej branży lub sektora.

SKP. Informacja zwrotna od użytkowników pomoże grupie MŚP w szybkiej ocenie jakości.

(ii) Recenzja sporządzana przez niezależnego doradcę. Recenzja jest niezbędna zważywszy na dość skomplikowany charakter usług grupowych. Niezależny doradca nie będzie co prawda wyposażony w formalne uprawnienia decyzyjne, ale będzie mógł doradzić administratorowi SKP, czy sposób wydatkowania środków był prawidłowy i mieścił się w ramach wydatków kwalifikowanych.

(iii) Aktywne monitorowanie przez MŚP. Program SKP przewiduje obowiązkowy wkład własny ze strony MŚP, w ten sposób MŚP we własnym dobrze pojętym interesie będą monitorować przebieg realizacji usługi. W istocie, interes Urzędu Marszałkowskiego jest zbieżny z interesem MŚP (jednym i drugim zależy na powodzeniu usługi), a procesy monitorowania i zapewnienia jakości zostają zdecentralizowane na szczebel MŚP.

4.3.11 Wybór usługodawcy

Wybór usługodawcy będzie przebiegać zgodnie z wytycznymi dotyczącymi zamówień przedstawionymi w punkcie 6.2 („Proces zamówieniowy”).

Od usługodawcy wymaga się sporządzenia szczegółowego budżetu, który może uwzględniać zarówno koszty bezpośrednie, jak i wydatki operacyjne (ogólne).⁴²

4.3.12 Weryfikacja i płatności

Jeżeli chodzi o zawarcie kontraktu przewiduje się, że w imieniu należących do konsorcjum MŚP będzie występować jeden podmiot wiodący. To właśnie podmiot wiodący (może nim być MŚP, IOB albo inna organizacja) podpisywałby umowę z usługodawcą w imieniu konsorcjum. Umowa o zwrot kosztów („voucher”) byłaby przez Urząd Marszałkowski zawierana z reprezentującym konsorcjum podmiotem wiodącym. Podmiot wiodący musiałby też monitorować proces realizacji usług w firmach partnerskich i koordynować proces odbioru usługi po jej zakończeniu, a także rozliczenia finansowe (wpłaty wkładu własnego przez firmy tworzące konsorcjum). Z tytułu zadań wykonywanych administracyjnych podmiot wiodący może otrzymać (maksymalnie) do 5 procent kwoty łącznych kosztów usługi. Płatności będą dokonywane w rytmie kwartalnym, po zakończeniu danego kwartału, w rozbiu na cały okres realizacji projektu. Należy je zaklasyfikować do kosztów ogólnych do pokrycia przez SKP na dodatkowej zasadzie, niejako „obok” kwoty vouchera na realizację usług grupowych.

Podmiot wiodący otrzymuje refundację (kosztów zleconej usługi) po złożeniu następujących dokumentów:

- (i) **Kopii umowy oraz kopii wystawionej przez usługodawcę faktury,** zgodnych z treścią zatwierdzonego wniosku o przyznanie vouchera na dofinansowanie;
- (ii) **Krótkiego raportu napisanego przez usługodawcę** po zakończeniu projektu (wystarczy trzy strony) ze szczegółowym opisem wykonanych prac i uzyskanego produktu;
- (iii) Potwierdzenia, że podmiot reprezentujący MŚP zamieścił **„recenzję” pracy usługodawcy** na internetowej platformie SKP;
- (iv) Potwierdzenia **wpłaty wkładu finansowego w wysokości co najmniej 15 procent przez wszystkie MŚP będące członkami grupy.** Dokumenty finansowe wymagają dokładnej weryfikacji celem sprawdzenia, że usługa rzeczywiście była dla beneficjentów przydatna. **Jeżeli/kiedy MŚP wystąpi z grupy albo nie uiszczy wkładu własnego, łączna kwota refundacji z SKP zostanie odpowiednio pomniejszona.⁴³**

Za końcową płatność na rzecz usługodawcy odpowiada podmiot wiodący. Płatność musi zostać uiszczona, jeżeli wykonana usługa była zgodna z SIWZ dla usługodawcy. Jeżeli konsorcjum ma zastrzeżenia co do jakości usługi może się zwrócić do niezależnego doradcy o opinię. Opinia niezależnego doradcy ma charakter nieformalny, ale może być przydatna w mediacjach dotyczących sporu o zapłatę. W przypadkach podwyższonego ryzyka (np. kontrakty o wysokiej wartości lub wszelkie inne

⁴² Według aktualnej interpretacji przepisów EFRR, refundacja jest oparta na faktycznie poniesionych kosztach. Byłoby to jednak silnym bodźcem negatywnym dla usługodawców, którzy muszą również pokryć koszty ogólne i operacyjne. Dlatego refundacja powinna obejmować całość kosztów (w tym czas pracy personelu, koszty ogólne i operacyjne). Zasadność tych kosztów zostanie zweryfikowana w procedurze przetargowej (przetarg na udzielenie kontraktu).

⁴³ Jest to bardzo ważny warunek – w przeciwnym razie pojawia się ryzyko, że voucher na usługę grupową nie spełni swojego zadania, tj. nie zostanie przeznaczony na usługę uważaną przez całą grupę MŚP za cenną i potrzebną.

okoliczności, gdy zachodzi podejrzenie ewentualnych nadużyć), administrator SKP może poprosić drugiego niezależnego doradcę o potwierdzenie, że usługa została wykonana w efektywny sposób. W pozostałych przypadkach rolą administratora jest przyznawanie i monitorowanie dotacji, bez potrzeby zasięgania dodatkowych porad o charakterze merytorycznym.

Harmonogram płatności na rzecz usługodawcy zostanie określony przez administratora i beneficjenta, stosownie do indywidualnych okoliczności. Zważywszy na wyższą wartość kontraktów dobrym rozwiązaniem może być rozbięcie płatności na transze o zróżnicowanej wysokości, na przykład:

- 10% w momencie zawarcia kontraktu;
- 60% w transzach w okresie realizacji kontraktu zgodnie z harmonogramem (wyznaczonym indywidualnie dla każdego przypadku) stosownie do zawartości merytorycznej podprojektów;
- 30% po pomyślnym zakończeniu realizacji kontraktu (weryfikacja przez niezależnego doradcę).

4.3.13 Monitorowanie i informacja zwrotna

Usługodawca powinien co trzy miesiące sporządzać raport z opisem realizowanego procesu i powstających produktów. Raport ma służyć: (i) dokumentowaniu produktów i rezultatów projektu; a także (ii) weryfikacji prawidłowego wykorzystania środków.

4.4 Koncepcja środków zwrotnych

Podczas prac przygotowawczych do SKP rozważano szereg alternatywnych rozwiązań, nie wszystkie weszły ostatecznie do programu. Wśród odrzuconych pomysłów znalazła się koncepcja środków warunkowo zwrotnych. Jej założenia przedstawiamy poniżej z myślą o ewentualnym wykorzystaniu w kolejnych programach planowanych w przyszłości.

Vouchery zwrotne to rozwiązanie pozwalające dostosować poziom dotacji do rzeczywistych potrzeb MŚP. Pomaga podjąć jedną z najtrudniejszych decyzji przy projektowaniu programu grantów czy voucherów. Mowa o decyzji dotyczącej wysokości współczynnika dofinansowania – który z jednej strony powinien być na tyle wysoki, aby zachęcić MŚP do korzystania z programu, ale z drugiej na tyle rozsądny, aby nie doszło do niegospodarności w wydawaniu środków publicznych. Niestety, dla każdej firmy optymalna stopa dofinansowania będzie najprawdopodobniej inna, przez co niezwykle trudno jest zapewnić optymalną efektywność programu voucherowego. Tymczasem w programie opartym na „voucherach zwrotnych” współczynnik dofinansowania można na początku ustalić na wysokim poziomie, a następnie go obniżyć w zależności od wpływu voucherów na przychody MŚP. *Innymi słowy, kwoty subwencji będą wyższe dla MŚP, które naprawdę potrzebowały bezzwrotnej dotacji (czyli tam, gdzie wsparcie nie przyniosło efektów) i niższe dla MŚP, w przypadku których wsparcie okazało się skuteczne.*

W programie voucherów zwrotnych, jeśli dotacja będzie skuteczna, przychody MŚP wzrosną, a część tej „nadwyżki” może trafić z powrotem do programu. Dotacja (voucher) nadal pochodzi z sektora publicznego, ale jeśli dzięki dotacji MŚP zanotuje wzrost przychodów, część środków będzie można odzyskać (w ten sposób korzysta i MŚP, i sam program). Dzięki mechanizmowi zwrotu środków program kuponowy zwiększa swoją skalę działania i przedłuża czas trwania, ponieważ fundusze są częściowo uzupełniane wraz ze spływającymi spłatami.

Logika voucherów zwrotnych oparta jest na międzynarodowych doświadczeniach w zakresie mechanizmów Revenue-Based Financing (RBF), czyli „finansowania opartego na przychodach”.

Mechanizmy te są wykorzystywane w sektorach komercyjnych i w sektorze publicznym w krajach takich

⁴³ Jest to bardzo ważny warunek – w przeciwnym razie pojawia się ryzyko, że bon na usługę grupową nie spełni swojego zadania, tj. nie zostanie przeznaczony na usługę uważaną przez całą grupę MŚP za cenną i potrzebną.

⁴⁴ Baptista, António (2015), 'Revenue-Based Financing in the SME Universe', w Benchmarking SME Support Programs, na zlecenie Banku Światowego, zeszyty. Tradycyjnie, mechanizmy RBF były wykorzystywane przede wszystkim w sektorach o wysokich marżach i/lub sektorach kapitałochłonnych (np. ICT, biotechnologia, itp.) – ale część firm RBF zmodyfikowała swój model biznesowy pod kątem szerokiego wachlarza sektorów gospodarczych (np. wydłużając okres zapadalności i obniżając koszty kapitału).

jak Stany Zjednoczone, Wielka Brytania, Irlandia, Kanada, Izrael, Nowa Zelandia i Serbia, między innymi⁴⁴. Oto kilka podstawowych zasad:

- W mechanizmach typu RBF (z reguły mających formę pożyczki) **kapitał należy spłacić wtedy, gdy inwestycja zakończyła się sukcesem, natomiast spłata nie jest wymagana, jeśli inwestycja się nie powiedzie**. Kwota do spłaty jest wyliczana jako odsetek przychodów (czyli jeżeli z jakiegokolwiek powodu przychody zaczynają spadać, spłatę można wstrzymać).
- W sytuacji, gdy mechanizmy typu RBF są stosowane przez podmioty komercyjne, efektywna stopa procentowa jest ustalana na poziomie wyższym od kredytu bankowego, ale po kosztach niższych niż kapitał dla inwestorów. Koszty kapitału odzwierciedlają dodatkowe ryzyko po stronie pożyczkodawcy (ryzyko wyższe niż w przypadku kredytu, który MŚP musiałoby spłacić niezależnie od poziomu osiągniętych przychodów). **Pod tym względem następuje przeniesienie ryzyka z MŚP na pożyczkodawcę.**

Adaptując mechanizmy typu RBF do programu voucherów zwrotnych można wprowadzić pewne modyfikacje, a mianowicie:

- **Zamiast pełnej rentowności komercyjnej jako cel można przyjąć przedłużenie żywotności i podniesienie efektywności kosztowej programu finansowania.** Przy modelu zakładającym zwrot części środków chcemy mieć udział w korzyściach uzyskiwanych przez MŚP w sytuacji, gdy projekt zakończy się sukcesem. Oznacza to, że z punktu widzenia podatnika efektywność kosztowa programu będzie wyższa w porównaniu do sytuacji, gdy dotacje/vouchery dla MŚP są rozdzielane na jednorazowej zasadzie.
- **Odsetek przychodów „odzyskiwanych” od MŚP może być naliczany tylko od „nadwyżki”.** Zazwyczaj w programach opartych na mechanizmach RBF pobiera się określony procent od przychodów MŚP (np. 3% przychodów MŚP). W programie voucherowym ten odsetek może się na przykład ograniczać do „dodatkowych” przychodów (tj. firma spłaca tylko pewną część dodatkowo wygenerowanych przychodów uzyskanych dzięki inwestycji objętej dofinansowaniem).
- **W podejściu tradycyjnym spłata dotyczy całej wartości inwestycji, lecz w przypadku programu voucherowego można ją ograniczyć (czyli spłata wymagana od MŚP jest liczona tylko do 50% wartości vouchera, na przykład).** Taki limit byłby dla MŚP dodatkową zachętą do podjęcia decyzji o inwestowaniu w usługi doradcze i inne usługi kwalifikowane (firma zyskuje w każdym przypadku - czy spłata jest wymagana, czy nie).

Z wytycznych Unii Europejskiej można wnioskować, że wykorzystanie mechanizmu voucherów zwrotnych jest w ramach unijnego finansowania możliwe.⁴⁵

Jednak w wyniku dyskusji w gronie członków zespołu i po zasięgnięciu opinii Komitetu Sterującego Inicjatywy zadecydowano, by w pierwszej edycji programu SKP nie proponować voucherów zwrotnych. Ostrożność wynika przede wszystkim z tego, że konieczność ewentualnej spłaty mogłaby zniechęcić MŚP do ubiegania się o vouchery. Ryzyko to wynika z następujących uwarunkowań występujących we wschodniej Polsce:

- i. MŚP dość nieufnie podchodzą do usług doradczych, jakie prezentowany program ma w założeniu promować; są też sceptyczne co do przydatności takich usług. Warunki dotyczące spłaty byłyby dodatkowym elementem utrudniającym podjęcie decyzji na TAK.
- ii. MŚP przyzwyczyły się do bezpłatnej pomocy publicznej (dotacje), zatem pomoc o charakterze zwrotnym nie będzie dla nich atrakcyjna.
- iii. Nawet gdy uda się wygenerować wyższe przychody, bardzo trudno będzie uzasadnić, że są one efektem samej usługi - może to być wręcz niemożliwe (ponieważ wzrost przychodów może także wynikać z innych inwestycji np. w maszyny, sprzęt, warunki lokalowe). MŚP może się czuć w pewnym sensie „oszukane” zwracając środki za zrealizowaną usługę, podczas gdy zdaniem firmy przychody wzrosły w wyniku inwestycji w majątek trwały.

Podsumowując, chociaż w pierwszej edycji programu SKP nie wprowadzono mechanizmu voucherów zwrotnych, warunek ewentualnej spłaty części środków może się znaleźć w programie w kolejnych latach, kiedy wzrośnie zaufanie MŚP względem programu.

⁴⁵ 'Guidance for Member States on Definition and use of repayable assistance in comparison to financial instruments and grants', document EGESIF_15_0005-01, dated 15th April 2015.

**Pobudzanie przedsiębiorczości na obszarach
mniej uprzywilejowanych**

5

ROLE I ZADANIA

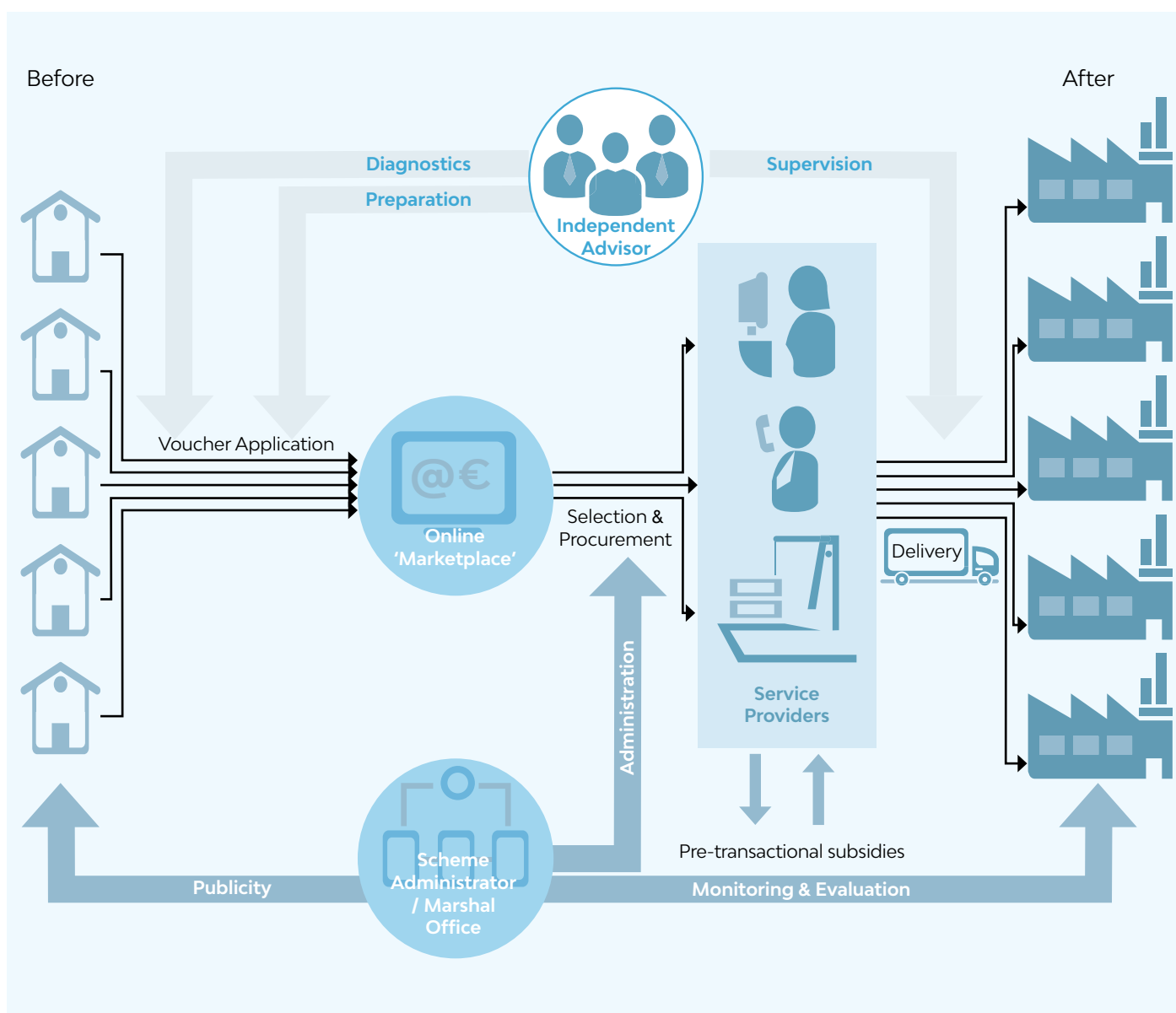
Do pomyślnej realizacji programu SKP potrzebni są:

- (i) Administrator SKP;
- (ii) Niezależni doradcy;
- (iii) Platforma internetowa SKP;
- (iv) Usługodawcy.

Pierwsza trójka wpisuje się w koszty zarządzania programem i można ją zaliczyć do kosztów ogólnych. W programie o całkowitej wartości 18 mln euro rocznie wymienione koszty mogą stanowić około 15% wartości programu (w przybliżeniu: 2% do 8% na administrator SKP, 3% na niezależnych doradców, 1% na platformę internetową, oraz koszty związane z wdrożeniem programu po stronie UM).

Na rys. 3 znajduje się schematyczna ilustracja ról i zadań; szczegółowy opis przedstawiono w dalszej części rozdziału.

Rysunek 3. Schemat funkcjonowania programu SKP



5.1 Administrator SKP

Administrator SKP odpowiada za sprawne funkcjonowanie programu, w tym okresowo wprowadzane modyfikacje i udoskonalenia. Do zadań administratora należy zatem:

- Aktualizacja planów w Programach Operacyjnych, stosownie do okoliczności;
- Promowanie programu i polityka informacyjna;
- Administrowanie voucherami, w tym wybór zakwalifikowanych wnioskodawców, kontrola jakości, realizacja płatności i kontrola finansowa;
- Prowadzenie platformy internetowej SKP;
- Monitorowanie i ewaluacja programu dla jak największej efektywności.

Urzędy Marszałkowskie mogą realizować te zadania bezpośrednio albo zlecić je na zewnątrz – w całości lub w części. Decyzja należy do UM. Przewidujemy, że wartość kontraktu dla administratora SKP wyniesie od 2% do 8% całkowitej wartości budżetu SKP, w zależności od zakresu prac.

Następujące działania byłyby wymagane od administratora programu. Jak wynika z wstępnych ustaleń z Urzędami Marszałkowskimi, najprawdopodobniej wezmą one na siebie zadanie 1 [aktualizacja RPO] i zadanie 5 [ewaluacja], a pozostałe zadania zlecą firmie doradczej albo IOB jako administratorowi/operatorowi programu.

1. Warunki wstępne i powstanie programu SKP. Wymogi dla tego działania zostaną wyznaczone przez instytucję zarządzającą, ale można z dużym prawdopodobieństwem założyć, że obejmą czynności takie jak: aktualizacja niektórych dokumentów RPO; opracowanie szczegółowych wytycznych wdrożeniowych; oraz zamówienie usług jednego lub więcej niezależnych doradców, internetowej platformy SKP i konsultantów do panelu oceniającego. Do wymienionych obowiązków należą (przykładowo):

- a. Aktualizacja „Szczegółowego opisu osi priorytetowych” w RPO zgodnie z nową treścią działań (lub poddziałań), w ramach których wprowadzane będą nowe modele wsparcia. Trzeba podjąć decyzję co do źródeł finansowania nowych modeli (voucher/usługa grupowa), a także ostatecznej wysokości środków publicznych przeznaczonych na realizację programu (włącznie z wewnętrzną alokacją środków w podziale na vouchery i realizację usług grupowych). Być może trzeba będzie także zdefiniować metodę wyboru administratora, ponieważ tryb pozakonkursowy był także omawiany.
- b. Harmonogramy wdrażania RPO celem uwzględnienia SKP i pokrewnych postanowień (na przykład uruchomienie internetowej platformy jako narzędzia realizacji programu).
- c. Dokumenty publiczne zawierające informacje o dostępie do pomocy publicznej w ramach SKP.
- d. Dokumenty prawne będące podstawą do realizacji usług w ramach nowych modeli wsparcia oraz rozliczeń po stronie beneficjenta końcowego (dokumenty stwierdzające spełnienie wymagań w świetle obowiązujących kryteriów / wymagania w zakresie wykorzystania unijnych funduszy strukturalnych przeznaczonych na wsparcie dla MŚP w ramach programów regionalnych).
- e. Wytyczne wdrożeniowe dla działań RPO z uwzględnieniem specyfiki SKP.

2. Zarządzanie programem SKP. Wśród mechanizmów administracyjnych dotyczących bieżącego wdrażania i zarządzania programem należy wymienić elementy takie jak:

- a. Przydzielenie wykwalifikowanych pracowników do monitorowania i nadzorowania opisanych zadań;
- b. Wybór i zamówienie niezależnych doradców, zgodnie z punktem 5.2 („Niezależny doradca”);
- c. Wybór i zamówienie wykonawcy do zaprojektowania i prowadzenia internetowej platformy SKP, zgodnie z punktem 5.3 („Internetowa platforma SKP”);
- d. Nadzór nad procesem zamawiania usługodawców;
- e. Zarządzanie rozliczeniami finansowymi SKP (refundacja dla MŚP), zgodnie z w/w punktami.

- f. Zapewnienie mechanizmu odwoławczego. Można zastosować standardowy mechanizm obowiązujący przy zarządzaniu funduszami UE. Należy wyraźnie zdefiniować mechanizm odwoławczy do wykorzystania przez MŚP w sytuacji, gdy firma kwestionuje decyzję o odrzuceniu wniosku o dofinansowanie, a także przez usługodawców kwestionujących decyzję o nieprzyznaniu im kontraktu, o który ubiegali się w przetargu. Można zastosować standardowe procedury obowiązujące w przypadku zamówień publicznych i funduszy strukturalnych UE.

3. Zaprojektowanie, zatwierdzenie i wdrożenie planu komunikacji mającego na celu propagowanie informacji na temat SKP i promowanie programu wśród potencjalnych beneficjentów. Celem jest wzbudzenie w potencjalnych beneficjentach zainteresowania uczestnictwem w programie. Plan powinien obejmować:

- a. **Pod adresem MŚP:** rozpowszechnianie informacji o dostępności programu SKP, w tym za pośrednictwem ogólnych kanałów marketingowych wykorzystywanych w celu promowania RPO, ze szczególnym naciskiem na promowanie internetowej platformy SKP; organizowanie i realizowanie imprez promocyjnych kierowanych do MŚP w obu województwach za pośrednictwem organizacji zrzeszających przedsiębiorców, a także IOB; *oraz uświadamianie przedsiębiorcom potencjalnych korzyści wynikających z korzystania z usług doradczych.* W tym celu można na przykład zaprezentować efekty pracy wybranych usługodawców (i podobne rezultaty spoza Polski), aby zachęcić inne MŚP do korzystania z usług i uczestnictwa w programie.
- b. **Pod adresem usługodawców:** informowanie kluczowych potencjalnych usługodawców (na obszarze obu województw i poza nim), prawdopodobnie najpierw pocztą elektroniczną, a potem telefonicznie.

W każdym przypadku należy wspomnieć o platformie internetowej jako o źródle dodatkowych informacji.

4. Bieżące monitorowanie SKP. Wskaźniki podano w punkcie 2.5 („Monitorowanie, ewaluacja i modyfikacje”).

5. Doroczna ocena SKP pod kątem usprawniania rozwiązań organizacyjnych i zapewniania pozytywnego oddziaływania. Na etapie przygotowań do uruchomienia SKP przeprowadzono co prawda analizę ekonomiczno-finansową (jak podano w rozdziale 7 zat. „Analiza ekonomiczno-finansowa”); ale ponieważ powstała ona przed wdrożeniem programu z konieczności zawiera pewne estymacje i prognozy. Dlatego doroczna ocena oparta na szczegółowych danych uzyskanych w procesie monitorowania pozwoli Urzędowi Marszałkowskiemu sprecyzować, ile wartości dodanej na każdą wydaną złotówkę wnosi SKP – i w razie potrzeby zmodyfikować program. Szczegółowe zalecenie można znaleźć w punkcie 2.5 („Monitorowanie, ewaluacja i modyfikacje”).

W trosce o zapobieganie konfliktowi interesów osoba lub firma pełniąca rolę administratora SKP w żadnym razie nie może być niezależnym doradcą ani usługodawcą.

5.2 Niezależny doradca

Niezależny doradca jest katalizatorem całego programu. Dzięki usługom doradcy MŚP mają dokonywać lepszych wyborów (decyzje dotyczące usług i usługodawców), a Urzędy Marszałkowskie zwiększać efektywność procesu realizacji usług przez usługodawców. *Niezależny doradca działa jak pośrednik ułatwiający zawarcie transakcji na linii MŚP – usługodawca – administrator SKP.*

5.2.1 Główne zadania

Pracę niezależnego doradcy można podzielić na pięć głównych działań.

Pierwsze działanie jest obowiązkowe dla wszystkich składanych przez MŚP wniosków o dofinansowanie usług strategicznych. Pozostałe cztery działania są aktywowane tylko na wniosek MŚP (tj. mają dobrowolny charakter).

- (I) **Wsparcie w diagnozowaniu potrzeb MŚP.** Ubiegając się o dofinansowanie usług strategicznych MŚP ma obowiązek skorzystać z wykonanej przez niezależnego doradcę diagnozy istniejących w firmie potrzeb dotyczących rozwojowych usług doradczych. Wymóg ten narodził się w reakcji na ustalenia dokonane w trakcie przygotowań do programu, kiedy to okazało się, że MŚP generalnie nie znają oferty strategicznych usług rozwojowych dla biznesu. Niezależny doradca zarekomenduje określone usługi kierując się potencjalnymi korzyściami dla firmy: mowa tu o takich parametrach jak nowe miejsca pracy, wzrost przychodów ze sprzedaży i eksportu oraz poprawa wydajności. Do wniosku o dofinansowanie usług strategicznych będzie dołączona ocena punktowa przyznana przez niezależnego doradcę, wyrażająca opinię doradcy o zasadności wniosku w świetle przeprowadzonej diagnozy. Niezależny doradca powinien dążyć do maksymalizacji korzyści wynikających z realizacji usługi.
- (II) **Na potrzeby diagnozy zaleca się wykorzystanie uproszczonej wersji standardowej metodologii.** Można się posłużyć kilkoma dostępnymi modelami diagnostycznymi dla MŚP (np. Growth Mapper, Growth Wheel, i inne). Wytyczne dotyczące procesu diagnostycznego należy uwzględnić w specyfikacji istotnych warunków zamówienia dla niezależnych doradców; należy też zorganizować szkolenie z zastosowania wybranej metody na początkowym etapie realizacji kontraktu zawartego z niezależnymi doradcami przez Urząd Marszałkowski. Metoda diagnostyczna powinna być na tyle prosta, by można ją było zastosować w wymiarze czasowym jednego dnia wizyty w terenie (spotkania niezależnego doradcy z kierownictwem MŚP i innymi przedstawicielami kluczowego personelu oraz analiza dostępnej dokumentacji firmowej, takiej jak strategia firmy, firmowa polityka zarządzania jakością, itp.)
- (III) **Wsparcie dla MŚP w sporządzaniu wniosków o dofinansowanie z programu SKP.** Można domniemywać, że to zadanie będzie dotyczyć głównie usług bardziej skomplikowanych (gdzie na etapie poprzedzającym realizację MŚP nie dysponuje pełną wiedzą na temat usługi), ale i w przypadku usług operacyjnych taka pomoc może się okazać przydatna. Niezależny doradca pomoże MŚP napisać specyfikację istotnych warunków zamówienia dla usługodawcy (z opisem zadań i oczekiwanych produktów), zgodnie z potrzebami i strategią MŚP. Dzięki fachowej pomocy z zewnątrz jakość zawieranego kontraktu będzie lepsza, a aktywność niezależnego doradcy powinna się przełożyć na wzrost satysfakcji MŚP z zamówionej usługi. *W trosce o efektywne wykorzystanie czasu niezależnego doradcy z usługami nie należy wkraczać, dopóki MŚP nie przejdzie pozytywnie przez pierwszy etap procesu (zgodność wniosku z wymogami pod względem formalnym).*
- (IV) **Wsparcie dla MŚP w wyborze usługodawcy.** Na prośbę MŚP niezależny doradca może pomóc w wyborze odpowiedniego dostawcy usług. Taka pomoc byłaby dostępna tylko w przypadku zleceń powyżej określonego progu (np. o wartości powyżej 50 000 zł). Rola doradcza przynosi dwie korzyści: po pierwsze, niezależny doradca ma prawdopodobnie większe doświadczenie niż MŚP w korzystaniu z oferty rynkowej, więc może polecić wysoko wykwalifikowanego usługodawcę; a po drugie dobrze zna potrzeby tego konkretnego MŚP, szczególnie jeśli brał udział w diagnozie i przygotowaniu wniosku. Niemniej jednak to MŚP ostatecznie odpowiada za wybór usługodawcy.
- (V) **Wsparcie dla MŚP w śledzeniu jakości świadczonych usług i mediacjach.** W sytuacji, gdy MŚP ma zastrzeżenia co do jakości usługi może się do niezależnego doradcy zwrócić z prośbą o aktywne monitorowanie realizacji. Doradca może pomóc MŚP zbadać jakość i inne aspekty usługi niezgodne

z SIWZ. W razie dalszych problemów niezależny doradca może pełnić rolę mediatora między MŚP i usługodawcą, może też wystąpić w roli bezstronnego rozjemcy w razie sporu o realizację płatności.

W przypadku ostatniego działania pracy niezależnego doradcy inicjatorem nie jest MŚP, lecz administrator programu:

(VI) Wsparcie dla administratora programu w weryfikowaniu jakości świadczonych usług.

Administrator programu może poprosić o drugą opinię (oprócz tej wyrażonej przez MŚP) na temat efektywności świadczonej usługi. Druga opinia może mieć zastosowanie w przypadku kontraktów o dużej wartości i zawsze, gdy zachodzi podejrzenie nieprawidłowości (np. MŚP zaświadcza, że skorzystało z usługi, która faktycznie nigdy się nie odbyła, aby w ten sposób wyłudzić środki z dotacji). W pozostałych przypadkach administrator programu zajmuje się przyznawaniem i monitorowaniem dotacji, bez konieczności zasięgnięcia dodatkowej fachowej opinii.

Niezależny doradca byłby zatrudniany za honorarium wypłacane według stawki godzinowej lub dziennej. Niezależny doradca będzie wystawiać administratorowi SKP faktury za usługi doradcze według standardowego harmonogramu (np. weryfikacja jakości usługi zrealizowanej na rzecz MŚP: maksymalnie 4 godziny plus czas podróży).

Koszty ogółem wynikające z kontraktów z niezależnymi doradcami oszacowano w tabeli 3 poniżej.

Przedstawione kwoty są orientacyjne, a ich wysokość zależy od trzech głównych czynników takich jak:

- **Koszt usługi.** Przyjęliśmy 400-600 zł dziennie w przypadku lokalnej firmy consultingowej dysponującej wymaganym doświadczeniem i kompetencjami.
- **Pracochłonność danej usługi.** W propozycji przewidziano stosunkowo niewielką liczbę osobodni w przeliczeniu na jedno MŚP, chcąc w ten sposób utrzymać w ryzach koszty transakcyjne w kategorii usług strategicznych. Podane parametry można w razie potrzeby zmodyfikować po pierwszym roku funkcjonowania programu.
- **Łączna liczba obsługiwanych MŚP.** Zależy to oczywiście od popytu, lecz w propozycji oparto się na szacunkach zbieżnych z analizą ekonomiczno-finansową projektu.

Tabela 3. Szacunkowy koszt zaangażowania niezależnych doradców w jednym województwie

		Stawka dzienna	Liczba osobodni w przeliczeniu na jedną firmę (MŚP)	Łączna liczba firm (MŚP) korzystających ze wsparcia	Suma, bez podatku VAT Koszt w przeliczeniu na JEDNO WOJEWÓDZTWO
I	Wsparcie dla MŚP w diagnozowaniu potrzeb	500 PLN	1,5	400	300 000 PLN
II	Wsparcie dla MŚP w sporządzaniu wniosków o dofinansowanie z SKP	500 PLN	2	200	200 000 PLN
III	Wsparcie dla MŚP w wyborze usługodawcy	500 PLN	1	200	100 000 PLN
IV	Wsparcie dla MŚP w śledzeniu jakości świadczonych usług i mediacjach	500 PLN	2	100	100 000 PLN
V	Wsparcie dla administratora programu w weryfikowaniu jakości świadczonych usług	30 000 PLN		ryczałt	30 000 PLN
OGÓŁEM W JEDNYM WOJEWÓDZTWE					730 000 PLN

Przy zawieraniu kontraktów w niezależnymi doradcami należy wziąć pod uwagę kluczowe wskaźniki efektywności, Te wskaźniki mogą być następujące liczba obsługiwanych MŚP; liczba usługodawców wybranych z pomocą niezależnego doradcy; oraz liczba zweryfikowanych produktów. W razie potrzeby można zbierać od MŚP oceny dotyczące pracy niezależnego doradcy i brać je pod uwagę przy podejmowanej przez administratora programu decyzji o przedłużeniu kontraktu z niezależnym doradcą.

5.2.2 Wymogi związane z procedurami zamówieniowymi

Praca niezależnych doradców będzie finansowana ze środków publicznych—innyimi słowy, nie przewiduje się pobierania od MŚP opłat za ich usługi. W tym sensie wsparcie niezależnego doradcy można uznać za „bezpłatną pomoc” dla MŚP, aby zbadać ich potrzeby i zapewnić jak największą satysfakcję z udziału w programie SKP.

Wybór niezależnego doradca odbędzie się w trybie konkursowym, według poniższych kryteriów.

Kryteria formalne (wstępne):

Niezależnym doradcą prawdopodobnie zostanie podmiot komercyjny albo IOB, dysponujący zespołem kompetentnych konsultantów.

- Doświadczenie w świadczeniu usług doradczych dla MŚP;
- Minimalna wartość obrotów w ostatnim roku (np. 1 000 000 zł);
- Doświadczenie w diagnozowaniu potrzeb MŚP;
- Zdolność do zapewnienia 3-6 doświadczonych ekspertów spełniających określone kryteria formalne.

Kryteria merytoryczne:

Administrator programu powinien wyłonić niezależnych doradców w przetargu konkurencyjnym. Oto przykładowe kryteria i wagi do przetargu:

- Cena (według standardowego harmonogramu usług wypełnionego przez niezależnego doradcę) (30%);
- Proponowana metodologia diagnozowania potrzeb MŚP (20%);
- Proponowane zasady współpracy z MŚP (skuteczna komunikacja, zaangażowanie przedstawicieli MŚP w przygotowanie niezbędnych dokumentów, itp.) i czynniki zapewniające spełnienie oczekiwań firmy (30%);
- Proponowana metodologia/zakres oceny jakości produktów wygenerowanych przez usługodawcę (20%).

5.2.3 Wyłączenia

Niezależnym doradcom zabrania się rekomendowania usługodawców, z którymi mają jakiegokolwiek powiązania o charakterze komercyjnym, rodzinnym lub instytucjonalnym. Taka sytuacja byłaby oczywistym konfliktem interesów, ponieważ niezależny doradca polecałby usługi podmiotu, w którym sam ma ukryte korzyści. Do obowiązku administratora SKP należy zapobieganie konfliktowi interesów; w tym celu administrator prowadzi rejestr wszystkich usługodawców, z którymi niezależny doradca (lub jego personel) jest powiązany i pilnuje, by żaden z tych usługodawców nie znalazł się w gronie podmiotów polecanych przez niezależnego doradcę. Rejestr należy aktualizować w reakcji na wszelkie potwierdzone informacje, które docierają do administratora SKP.

Niezależnym doradcom zabrania się w jakikolwiek sposób wykorzystywać informacje o charakterze komercyjnym pozyskane w wyniku kontaktów zawodowych z MŚP. Niezależny doradca oraz jego personel powinni podpisać restrykcyjne zobowiązania do zachowania poufności, dotyczące wykorzystania informacji zebranych podczas pracy z danym MŚP.

5.3 Internetowa platforma SKP

Internetowa platforma SKP ma ułatwić MŚP wyszukiwanie i kontraktowanie usługodawców, których profil najbardziej odpowiada potrzebom danej firmy. W tym celu platforma będzie zawierać niżej opisane funkcjonalności. Platforma powinna być w pełni aktywna nie później niż w dniu oficjalnego rozpoczęcia programu albo wcześniej—najlepiej z grupą co najmniej 25 usługodawców już zarejestrowanych w serwisie (za zaproszeniem), aby dodać programowi wiarygodności.⁴⁸

Zadanie zaprojektowania strony internetowej najprawdopodobniej zostanie powierzone specjalistycznej firmie projektowej. Od wykonawcy oczekuje się kompetencji pozwalających na stworzenie strony internetowej, która: dostarcza informacji; zawiera bazę danych z funkcjonalnością wyszukiwarki (usługodawców i niezależnych doradców); pozwala na zastosowanie interaktywnego systemu ocen, w tym komentarzy wpisywanych przez MŚP, które skorzystały z usług; a także pozwala MŚP i usługodawcom na internetową rejestrację w systemie oraz zarządzanie transakcjami i voucherami.

Idealnym rozwiązaniem byłaby jedna strona internetowa dla obu województw. Byłoby to rozwiązanie bardziej efektywne, ponieważ na jednej platformie można by zgromadzić więcej usługodawców (dając MŚP większy wybór), a sami usługodawcy mogliby się rejestrować na jednej platformie zamiast na dwóch. Jednak w praktyce prawdopodobnie nie uda się zorganizować jednej platformy: wspólne zamówienie usługi polegającej na zaprojektowaniu i prowadzeniu platformy byłoby skomplikowanym zadaniem; poza tym wdrażanie programu SKP nie będzie w obu województwach przebiegać według identycznych reguł.

Jeśli wdrożenie jednej wspólnej strony internetowej nie będzie możliwe, zalecamy, aby każda z dwóch „wojewódzkich” platform umożliwiła podgląd opinii na temat usługodawców z siostrzanej strony, a także – o ile to możliwe – ze strony internetowej BUR⁴⁹. Dałoby to MŚP dostęp do większej bazy recenzji i informacji o potencjalnym usługodawcy jeszcze przed podjęciem decyzji o zleceniu usługi.

Koszt zaprojektowania i eksploatacji platformy internetowej SKP szacuje się na kwotę w przedziale od 120 000 do 160 000 zł rocznie.

Poniżej prezentujemy roboczą wersję specyfikacji dla strony internetowej, do uwzględnienia w SIWZ dla wykonawcy:

I. Ogólny opis programu voucherowego (strona główna). Ogólny opis celów i założeń mechanizmu wsparcia. Krótka prezentacja zadań poszczególnych podmiotów zaangażowanych w realizację programu, ze szczególnym uwzględnieniem usługodawców i niezależnych doradców.

Opcje dostępne ze strony głównej:

(1) Zostań beneficjentem programu:

- ↳ przejście do „Wykazu dokumentów dla beneficjentów programu”
- ↳ przejście do „Wykazu niezależnych doradców”

(2) Zarejestruj się jako usługodawca:

- ↳ przejście do „Wykazu dokumentów dla usługodawców”
- ↳ przejście do „Wykazu usługodawców”

(3) Dodatkowe informacje:

- ↳ przejście do „Zapoznaj się z programem” – przejrzysty opis (z wizualizacjami) przebiegu procesów towarzyszących przyznaniu i wykorzystaniu vouchera
- ↳ przejście do „Wsparcie online” – poczta elektroniczna i/lub telefon
- ↳ przejście do sekcji „Aktualności”

⁴⁸ Do wcześniejszej rejestracji można zaprosić wszystkie IOB, a także kilku usługodawców komercyjnych.

⁴⁹ Baza Usług Rozwojowych.

II. Aktualności - krótki opis najnowszych wydarzeń w programie („Co nowego?”), ułożony chronologicznie:

- Informacje o włączeniu do programu nowego usługodawcy / nowych usługodawców,
- Aktualna liczba usługodawców,
- Ilość i rodzaje oferowanych usług,
- Inne dokumenty / informacje promocyjne.

↳ przejście do „*Regionalnego Programu Operacyjnego*” – „Poznaj inne możliwości”

III. Wykaz dokumentów dla beneficjentów programu - zawierający formularze dokumentów potrzebnych przy ubieganiu się o voucher:

(1) Formularz wniosku o dofinansowanie w formie vouchera,

↳ przejście do „*Internetowego wniosku o dofinansowanie*”

(2) Przykładowy kontrakt,

(3) Przykładowe formularze sprawozdawcze – formularz raportu po zakończeniu realizacji usługi,

(4) Zasady programu,

(5) Wytyczne do programu.

IV. Wykaz niezależnych doradców - zawierający:

(1) Katalog niezależnych doradców,

↳ przejście do „*Indywidualnego profilu*”, zawierającego:

- Nazwa,
- Dane kontaktowe,
- Wiodące obszary specjalizacji,
- Ocena niezależnego doradcy (na podstawie oceny przyznawanej przez MŚP, które już skorzystały z usług doradcy) [skala oceny jakości usługi: bardzo dobry, dobry, przeciętny, słaby, bardzo słaby + miejsce na komentarze].

(2) Zasady i warunki związane z mianowaniem niezależnego doradcy w ramach programu

↳ przejście do „*Wsparcie online*”

V. Wykaz dokumentów dla usługodawców - zawierający:

- Formularz wniosku i dokumenty dodatkowe. Jeżeli usługodawca jest już zarejestrowany w BUR i/lub na platformie internetowej SKP w drugim województwie, odpowiednia informacja powinna zostać automatycznie zaimportowana na stronę internetową SKP, aby usługodawca nie musiał się rejestrować po raz drugi;
- Formularz z opisem usługodawcy (prezentacja usługodawcy oraz oferty – zgodnie z pozycjami wyszczególnionymi w „*Katalogu usług*”).

VI. Katalog usług - w podziale na kategorie usług. Usługi pogrupowane w zależności od rodzaju, np.:

- Usługi prawne,
- Usługi doradcze w dziedzinie zarządzania,
- Dostęp do publicznych źródeł finansowania,
- Usługi marketingowe,
- /.../ (itd.)
- Do każdego rodzaju usługi przypisany jest specjalny kod.

Należy również uwzględnić usługi niematerialne, zgodnie z treścią punktu 3.2 („Wydatki kwalifikowane i niekwalifikowane”).

VII. Wykaz usługodawców - zawierający spis usługodawców zarejestrowanych w programie. Profil każdego usługodawcy powinien uwzględniać następujące informacje:

1. Nazwa usługodawcy,
2. Siedziba usługodawcy,
3. Osoba kontaktowa i jej dane do kontaktu,
↳ Przejście do kontaktu z usługodawcą „*e-mail usługodawcy*”
4. Ogólny opis specjalizacji i katalog oferowanych usług,
5. Krótki opis posiadanego doświadczenia – lista klientów i usług zrealizowanych na ich zlecenie,
6. Informacje na temat oferty usług doradczych usługodawcy – pod kątem programu.
↳ rodzaje oferowanych usług, według kategorii wyszczególnionych w „*Katalogu usług*”,
7. Cennik dla standardowych usług oraz cechy charakterystyczne usługi np. czas trwania, szczególne warunki realizacji,
8. Data wpisu usługodawcy do bazy danych,
9. Dane statystyczne – informacje na temat usług zrealizowanych w ramach programu (jakiego rodzaju, ile, kiedy),
10. Inne informacje (stosownie do potrzeb),
11. Ocena (skala 5 gwiazdek) i komentarze wpisane przez dotychczasowych klientów usługodawcy.

VIII. Dowody na potwierdzenie zrealizowanych usług oraz ich efektów - z przykładami projektów doradczych z dofinansowaniem w formie voucherów. Sekcja zawierająca opis pozytywnego wpływu / rezultatów usług doradczych na kondycję beneficjentów końcowych.

IX. Wyszukiwarki, wewnętrzne mechanizmy umożliwiające na platformie:

- Wyszukiwanie usługodawców po:
 - nazwie,
 - lokalizacji.
- Wyszukiwanie usługodawców po rodzaju usługi – pełny katalog usług,
- Wyszukiwanie niezależnych doradców po:
 - nazwie,
 - obszarze specjalizacji.
- Wyszukiwanie ogólne: „szukaj według [wpisane słowo]”.

Powyższa specyfikacja ma być dla Urzędów Marszałkowskich wskazówką przy zlecaniu zadania polegającego na zaprojektowaniu platformy internetowej. Należy ją traktować jako zestaw minimum. Strona powinna być zgodna ze standardem WCGA 2.0 (*Web Content Accessibility Guidelines*).

Przy pracy nad programem pojawiła się obawa, że internetowa platforma może prowadzić do ograniczenia wyboru usługodawców. Tymczasem cel jest dokładnie odwrotny: platforma ma przedstawić szereg opcji i umożliwić łatwe porównywanie usługodawców, aby MŚP nie musiały się angażować w kosztowne, czasochłonne i wymagające orientacji w temacie poszukiwania. Gdyby się zdarzyło, że dane MŚP preferuje usługodawcę, który nie został jeszcze zarejestrowany na platformie, wystarczy go zachęcić do dokonania rejestracji – wówczas usługodawca znajdzie się w gronie podmiotów uprawnionych do udziału w programie.

Poruszono też kwestię **długofalowego utrzymania** platformy internetowej. Strona będzie generować pewne koszty w zakresie bieżącej eksploatacji (hosting, utrzymanie, aktualizacje), ale ich wysokość będzie znikoma w porównaniu do początkowego kosztu związanego z jej zaprojektowaniem i uruchomieniem. Platformy w obu województwach powinny być do siebie na tyle podobne, aby mogły powstać w ramach jednego procesu dla obu regionów, co powinno skutkować obniżką kosztów jednostkowych (tzn. w skali jednego UM).

5.4 Usługodawcy

(i ustalenia przejściowe dla IOB)

W programie SKP grono uprawnionych usługodawców nie ogranicza się jedynie do IOB: o kontrakty będą się też mogli ubiegać dostawcy komercyjni (np. firmy doradcze) na takich samych zasadach jak IOB. Decyzja ta jest podyktowana dążeniem do zapewnienia efektywnego i skutecznego rynku usług rozwojowych dla firm. Przewidzianemu w programie SKP mechanizmowi opartemu na voucherach sterowanym popytem ma towarzyszyć wzrost konkurencji po stronie podaży usług.

Taka zmiana podejścia do świadczenia usług wsparcia MŚP nie będzie łatwa dla IOB.

Z przeprowadzonych przez nas badań IOB w woj. podkarpackim i świętokrzyskim (por. załącznik nr 3) wynika, że niewiele IOB umiejętnie reaguje na potrzeby rynku i potrafi zaspokoić zapotrzebowanie ze strony MŚP. Zważywszy na dużą liczbę już istniejących IOB, a także ich daleko idące uzależnienie od publicznych środków można przewidywać, że część (być może duża) instytucji otoczenia biznesu stanie się niewypłacalna, a ich kadry stracą pracę.

5.4.1 Obecna sytuacja

IOB powstawały od początku lat 1990. na fali finansowanych ze środków publicznych inicjatyw wspierających lokalny rozwój gospodarczy i przedsiębiorczość. Liczba IOB znacznie wzrosła od momentu wejścia Polski do Unii Europejskiej; wiele z nich przeszło z czasem ewolucję, doskonaląc umiejętności i zwiększając potencjał. Kolejna fala powstawania IOB przypada na pierwszą dekadę bieżącego stulecia, kiedy to IOB zaczęły zarządzać inwestycjami w infrastrukturę gospodarczą, tj. parki technologiczne i inkubatory przedsiębiorczości. Zadaniem IOB było przede wszystkim wspieranie przedsiębiorstw, a zwłaszcza MŚP, w przystosowaniu się do warunków gospodarki rynkowej, jednolitego wspólnotowego rynku oraz nowych możliwości wzrostu i innowacji.

IOB szczególnie wyspecjalizowały się w realizowaniu projektów współfinansowanych ze środków unijnych. Każda instytucja mogła przygotować własny projekt w odpowiedzi na zaproszenie do składania ofert, w którym to zaproszeniu agencja wdrażająca wcześniej zdefiniowała zakres prac i usług, jakie IOB miały wykonać. W projekcie określano zadania i rezultaty, a także budżet w rozbiciu na poszczególne zadania i koszty zarządzania projektem. Projekty nie mogły generować zysków, pokrywano jedynie koszty faktycznie poniesione (na podstawie faktur przedkładanych wraz z raportem końcowym lub częściowym). Koszty ogólne IOB finansowano według zryczałtowanej stawki wynoszącej 3-7%.

Zakres oraz skala działalności IOB w większości przypadków jest silnie uzależniona od publicznego finansowania, zwłaszcza z funduszy UE. Trudno byłoby znaleźć bodźce zachęcające IOB do komercyjnej aktywności, zwłaszcza że:

- MŚP mają szeroki dostęp do dotowanych usług;
- Wśród MŚP istnieje niewielki popyt na usługi wsparcia dla biznesu oferowane po cenach rynkowych.

MŚP mogły zgłaszać do IOB popyt na usługi po otrzymaniu kierowanych do MŚP dotacji unijnych. W związku z szerokim dostępem do dotacji z UE panuje przekonanie, iż wyrażane przez MŚP zapotrzebowanie na usługi w dużej mierze zależy od tego, na jaki rodzaj usług można otrzymać dotację.

W konsekwencji, IOB koncentrują się na usługach subsydiowanych ze środków publicznych, a oferta usług komercyjnych jest stosunkowo skromna (zazwyczaj są to usługi, jakich próżno szukać w ramach programów publicznych). Przychody z usług świadczonych na komercyjnych zasadach stanowią drobną część przychodów IOB ogółem. Za główną usługę generującą znaczne kwoty przychodów uznaje się przygotowywanie wniosków o dofinansowanie ze środków unijnych.

Aktualnie w ofercie IOB znajdziemy pozycje takie jak:

- Informacje o dostępnych programach pomocy publicznej dla MŚP;
- Przygotowanie wniosków o dofinansowanie ze środków UE i innych publicznych źródeł;
- Szkolenia dla pracowników MŚP;

- Usługi dot. rozwoju regionalnego / opracowanie lokalnych planów rozwoju;
- Usługi doradcze;
- Instrumenty finansowe – kredyty i gwarancje;
- Lokale biurowe i produkcyjne dla MŚP;
- Wsparcie w wejściu na zagraniczne rynki;
- Usługi księgowo.

Większość IOB świadczy usługi o ogólnym profilu i nie specjalizuje się ani w konkretnym sektorze gospodarki, ani typie usługi. Dzięki zdywersyfikowanej ofercie IOB mają większe szanse na przetrwanie w razie nieprzewidzianych wstrząsów, ale jednocześnie jest im trudniej zdobyć przewagę konkurencyjną na rynku.

Brak daleko idącej specjalizacji oznacza również, że usługi IOB są dość proste, a tylko niektóre z nich są w stanie zaoferować usługi na bardziej zaawansowanym poziomie. IOB zazwyczaj deklarują, że w razie potrzeby są w stanie zmobilizować wysokiej klasy specjalistów. Tymczasem ich jakość w oczach MŚP, z którymi przeprowadzono wywiady, jest generalnie dość niskiej jakości.

Brakuje solidnych mechanizmów zapewniania jakości. IOB rzadko prowadzą badania satysfakcji klientów, niewiele z nich analizuje, jak zrealizowane usługi wpłynęły na kondycję ekonomiczną przedsiębiorstw. Wśród IOB uczestniczących w wywiadach przeprowadzonych w ramach projektu trudno byłoby znaleźć podmioty publikujące na swoich stronach internetowych raporty z działalności wraz z danymi o monitoringu i ewaluacji. Na stronach internetowych zazwyczaj nie znajdziemy informacji o liczbie obsługiwanych przedsiębiorstw ani o efektach udzielonego wsparcia, takich jak np. liczba nowych miejsc pracy.

Dotychczas było kilka projektów ukierunkowanych na stymulowanie komercyjnej działalności IOB, lecz ich rezultaty nie przyniosły dużych sukcesów. Głównie w obliczu rosnącej presji ze strony Komisji Europejskiej podjęto kilka prób komercjalizacji usług IOB, ale generalnie nie zakończyły się one sukcesem. Testowano na przykład usługi, co do których wierzono, że kryją w sobie realny potencjał komercjalizacji. Niepowodzenie można po części uzasadnić brakiem wystarczających działań marketingowych, ale podstawową przyczyną jest raczej współistnienie dwóch zjawisk: z jednej strony komercyjny rynek na takie usługi jest słabo rozwinięty, a z drugiej MŚP mają dostęp do usług dotowanych.

Obecnie działające IOB będą musiały włożyć sporo czasu i wysiłku, aby się odnaleźć w systemie, w którym finansowanie usług rozwojowych jest sterowane popytem. Będą między innymi zmuszone nawiązać dużo bliższe więzi z przedsiębiorstwami i wypracować potencjał niezbędny do świadczenia usług „szytych na miarę” i dostępnych dla przedsiębiorstw. W dłuższej perspektywie mogą z tego wynikać pozytywne skutki takie jak bardziej zaawansowany rynek usług czy korzystny wpływ na gospodarkę regionu, ale w krótkim okresie będzie to zapewne bolesne dla wielu IOB.

⁵⁰ Między innymi: (1) „Usługa doradczo-szkoleniowa w zakresie szybkiej optymalizacji zarządzania finansami przedsiębiorstw”; (2) „Usługa pilotażowa w zakresie marketingu i sprzedaży produktów dla przedsiębiorstw z branży przetwórstwa rolno-spożywczego – indywidualny plan marketingowy dla firmy”; (3) „Doradczo-szkoleniowa usługa pilotażowa w zakresie zarządzania efektywnością energetyczną przedsiębiorstw”; (4) „Usługa pilotażowa w zakresie wykorzystania technologii informacyjnych w zarządzaniu przedsiębiorstwem”; (5) „Planowanie działań MŚP a finansowanie zwrotne”. <https://www.parp.gov.pl/files/74/81/626/19707.pdf>

5.4.2 Warunki przejściowe dla IOB

W stosunkowo krótkim czasie IOB będą musiały przebudować swój model operacyjny z naciskiem na komercyjną rentowność. Staną się albo „zwykłymi” przedsiębiorstwami – najprawdopodobniej wyspecjalizowanymi w usługach rozwojowych i innych usługach doradczych – albo stworzą organizacje członkowskie korzystające ze wspólnych usług; możliwa jest też hybryda, czyli połączenie pewnych elementów tych dwóch modeli działania.

Działające na komercyjnych zasadach instytucje wsparcia mogą funkcjonować według kilku wzorców. Często mają one zdywersyfikowane źródła finansowania, pozyskując przychody zarówno ze środków publicznych, jak i prywatnych. Wśród tych drugich można wymienić:

- **Opłaty członkowskie.** Opłata członkowska jest pobierana od każdego przedsiębiorstwa objętego wspólnymi usługami. Wysokość opłat może się wahać w zależności od obrotów danej firmy, liczby pracowników albo innych parametrów, według których członków dzieli się na kategorie. Opłata z reguły pokrywa usługi klubowe (zbliżone w charakterze do dóbr publicznych).
- **Opłaty za usługi.** Opłata za usługę jest przez przedsiębiorstwo uiszczana właśnie za wykonanie konkretnej usługi – na przykład za udział w misji handlowej albo przeprowadzone szkolenie. Zazwyczaj dotyczą usług prywatnych (czyli kierowanych do pojedynczej firmy, a nie usług mających grupowy charakter).
- **Inne działania generujące przychód.** Przynależy tutaj na przykład wynajem powierzchni biurowej lub handlowej; a także kapitał wysokiego ryzyka (inwestycje od „aniołów biznesu” i inne inwestycje kapitałowe). Część IOB w woj. podkarpackim i świętokrzyskim już oferuje tego typu usługi.

Jak można wesprzeć IOB w procesie transformacji?

- **W woj. świętokrzyskim w 2016 r. na działalność IOB przeznaczono znaczne środki.** Przewidziano m. in. dwa cykle zaproszeń do składania wniosków w ramach działań 1.3 i 2.1 w RPO. Celem jest profesjonalizacja IOB pod kątem specjalistycznych usług dostosowanych do zapotrzebowania ze strony firm. Dotacje obejmują do 85% kosztów, a od IOB oczekuje się wkładu własnego w wysokości 15%. Pracując nad projektami IOB mają przedstawić opis kompetencji, jakie muszą jeszcze wypracować, aby móc generować wartość dodaną dla przedsiębiorstw, a także plan rozwoju nowych umiejętności i związanych z nimi kosztów. IOB mogą liczyć na dotacje pod warunkiem, że jasno określą cele i spodziewane wyniki. IOB mają się wyspecjalizować w świadczeniu konkretnych usług.

Aby ułatwić zmianę sposobu myślenia w IOB i pomóc im przestawić się na bardziej komercyjne zasady działania, Urząd Marszałkowski powinien wysłać do IOB jasny komunikat, że konkursy po roku 2016 będą realizowane według nowych reguł. Konkursy powinny mieć instrumenty, które zawierają finansowe zachęty dla IOB, które pomogą im stać się bardziej rynkowymi podmiotami poprzez specjalizowanie się w tych rodzajach usług, na które istnieje zapotrzebowanie wśród MŚP. Zakładając, że przedstawiony w tym dokumencie program SKP zostanie wdrożony, w 2017 roku IOB muszą być gotowe do konkurencji z komercyjnymi firmami doradczymi w pozyskiwaniu umów na świadczenie usług, a ich oferta musi być na tyle atrakcyjna, by MŚP zechciały wyłożyć własne środki na pokrycie części kosztów usługi. IOB powinny mieć świadomość, że dostępne w tym roku środki warto wykorzystać na dokonanie niezbędnych zmian w swojej organizacji, aby móc stanąć do rynkowej konkurencji.

- **W woj. podkarpackim w chwili obecnej nie finansuje się programów wsparcia dla IOB ze środków RPO.** Innymi słowy, IOB powinny być lepiej przygotowane do komercjalizacji oferty usług.

Władze województwa zamierzają zbudować regionalny system dostawców usług, zapewniając w ten sposób profesjonalne usługi doradcze wysokiej jakości dla MŚP. Jak wynika z planów, system wsparcia ma się koncentrować na zaspokajaniu potrzeb MŚP. Nowe rozwiązanie powinno w pełni odzwierciedlać podejście „popytowe”, w ramach którego usługodawcy są wybierani bezpośrednio przez zainteresowane MŚP, a wsparcie publiczne pokrywa część kosztów usług nabytych na rynku. Istniejące IOB uznaje się za potencjalnych dostawców usług, ale będą one musiały konkurować z innymi usługodawcami działającymi na rynku.

5.4.3 Akredytacja usługodawców

Podczas rozmów z Urzędami Marszałkowskimi i Komisją Europejską pojawiły się pytania na temat podejścia do akredytacji usługodawców. Dzięki akredytacji IOB, MŚP miałyby uzyskać dostęp do wysokiej jakości usług świadczonych przez instytucje przestrzegające określonych standardów operacyjnych i dysponujące odpowiednim potencjał i zasobami.

Trudno jednak zaprzeczyć, że obowiązkowa akredytacja byłaby po pierwsze kosztowna, a po drugie skomplikowana. Chcąc stworzyć system akredytacji trzeba opracować zestaw minimalnych wymogów do realizacji określonych usług. A skoro w programie mamy szeroki zakres usług doradczych i konsultingowych, zadanie byłoby nie tylko czasochłonne, ale i trudne do wykonania.

Biorąc pod uwagę powyższe trudności, proponujemy, aby wymagania akredytacyjne oprzeć na już istniejących systemach. Można w tym celów wykorzystać działające krajowe systemy akredytacji takie jak BUR stworzona przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości czy system akredytacji realizowany przez Ministerstwo Rozwoju dla jednostek wdrażających usługi w zakresie wspierania innowacji.

Generalnie zalecamy, by wymagania dotyczące akredytacji jakości były dobrowolne, a nie obowiązkowe. MŚP będą same dokonywać oceny, który usługodawca najbardziej odpowiada ich potrzebom. Przewidziano trzy mechanizmy zapewniania jakości:

Przewidziano trzy mechanizmy zapewniania jakości:

1. The 'ECS marketplace' website, which includes reviews and basic information about the service provider.
2. The IA, which can be requested by the SME to provide quality control on provision of the services.
3. The SME will have a strong interest in monitoring quality of the services provided (owing to its own financial contributions), and would terminate the contract in case of unsatisfactory delivery.

**Pobudzanie przedsiębiorczości na obszarach
mniej uprzywilejowanych**

6

ZARZĄDZANIE FINANSOWE I ZAMÓWIENIA

6.1 Przepływ środków pieniężnych

Poniżej przedstawiamy dwa alternatywne modele. Na rys. 4 pokazano model podstawowy z kilkoma dodatkowymi modyfikacjami.. **Generalnie do realizacji programu zaleca się model nr 1.**

- **Model nr 1 (podstawowy)**

System funkcjonuje w oparciu o refundację kosztów. Korzystające z vouchera MŚP odpowiada za wybór usługodawcy, zlecenie usługi wyszczególnionej we wniosku, dokonanie odbioru zrealizowanej usługi i uiszczenie płatności na rzecz dostawcy. Oznacza to, że „voucher” stanowi umowę między Urzędem Marszałkowskim i MŚP, w ramach której UM zrefunduje MŚP część kosztów zleconej usługi (zgodnie z zasadami dotyczącymi progów, współczynnika dofinansowania i usług kwalifikowanych, jak podano w programie).

W realizacji usługi pomocą będzie służyć niezależny doradca pełniący rolę „pośrednika” ułatwiającego i usprawniającego przebieg transakcji na linii MŚP – usługodawca – administrator SKP.

Po wykonaniu usługi MŚP otrzyma od Urzędu Marszałkowskiego refundację, przy czym wymagane będą dokumenty księgowo potwierdzające rozliczenie usługi przez MŚP (płatność). MŚP składa wnioski o refundację bezpośrednio do administratora SKP lub do instytucji zarządzającej (w zależności od podziału obowiązków wyznaczonego przez Urząd Marszałkowski jeszcze przed uruchomieniem programu).

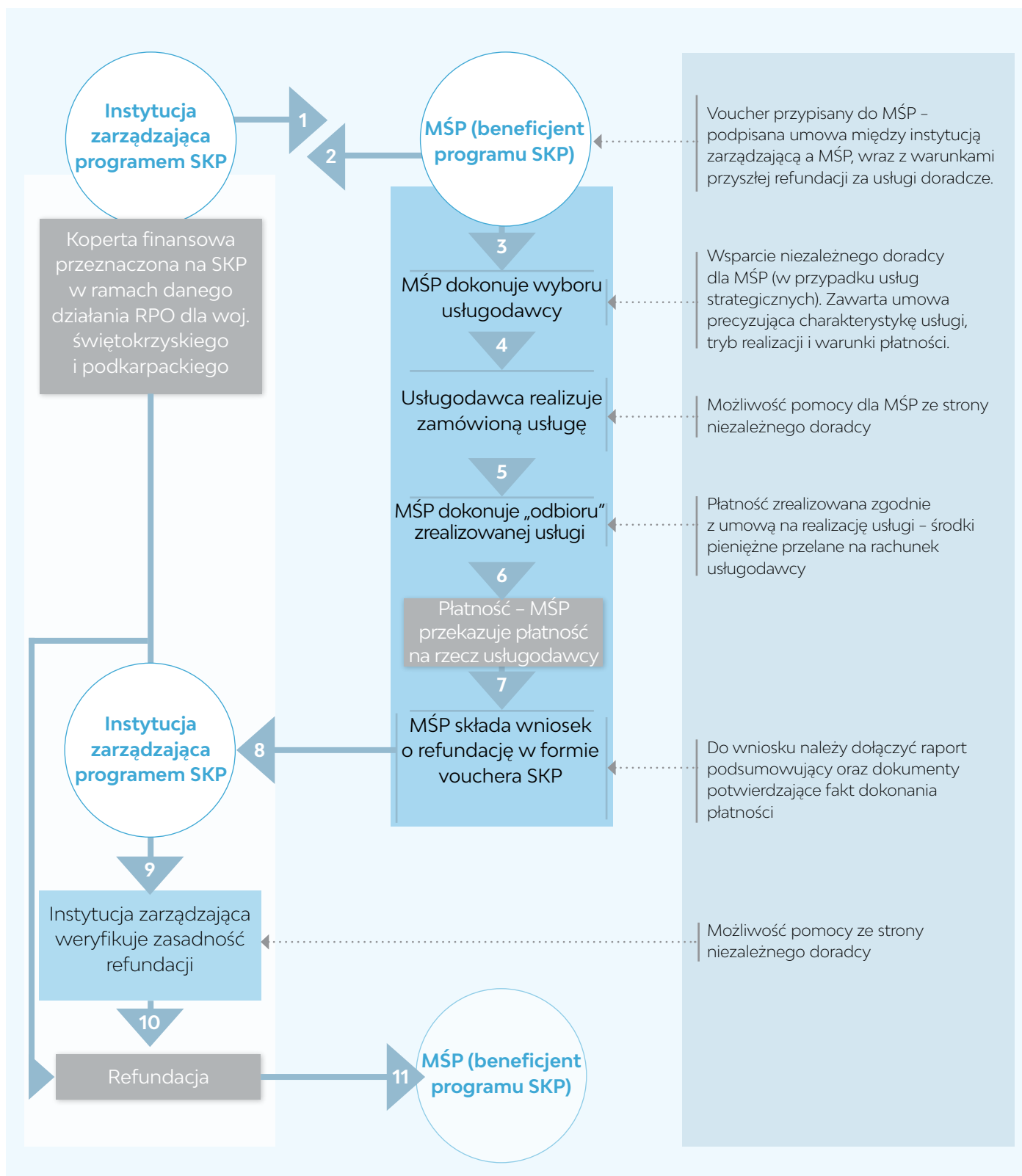
- **Model 2**

W modelu alternatywnym środki finansowe mające wspierać MŚP (czyli beneficjentów programu SKP) trafiają bezpośrednio do usługodawcy. Zatem, za usługę płaci w części instytucja zarządzająca, a w części MŚP (na każdą usługę przypadają więc dwie transakcje). Wartość wsparcia ze środków publicznych będzie określona voucherem. Przy takiej konfiguracji mamy do czynienia z umową trójstronną zawieraną na samym początku procesu, zawierającą zasady i warunki realizacji usług doradczych objętych wsparciem w ramach programu. W związku z tym, MŚP będzie musiało wybrać usługodawcę w początkowej fazie procesu.

Analogicznie jak w pierwszym modelu, przebieg procesu będzie moderowany przez niezależnego doradcę – „pośrednika”.

Model nr 2 ma tę zaletę, że administrator SKP musi przeprocusować znacznie mniej płatności (usługodawcy są mniej liczni niż MŚP). Jego wadą jest to, że transakcje finansowe są bardziej skomplikowane (częściowe płatności dokonywane przez dwie strony jednej umowy), a weryfikacja wcale nie jest łatwiejsza (przed dokonaniem płatności administrator SKP nadal musi potwierdzić całkowitą realizację usługi kontaktując się z MŚP, oraz przy zastosowaniu innych metod).

Rysunek 4. : Przepływy pieniężne—model podstawowy, z możliwymi opcjami



Możliwe opcje:

#2 Trójstronna umowa o realizację usług (między instytucją zarządzającą, MŚP i usługodawcą). Przy założeniu wcześniejszego wyboru usługodawcy przez MŚP; zapłata za koszt

usługi warunkowana uiszczeniem wkładu własnego przez MŚP (część niepokrywana z programu SKP).
#6 - MŚP płaci usługodawcy za część kosztów usługi niepokrytą refundacją z SKP.

#7 - Usługodawca wnioskuje o zapłatę do instytucji zarządzającej do kwoty stanowiącej równowartość kosztu usługi objętego voucherelem, przedkładając dokumenty potwierdzające fakt

realizacji usługi oraz płatności dokonanej przez usługodawcę.
#8 - Weryfikacja zasadności płatności dla usługodawcy.
#9 - Płatność na rzecz usługodawcy.

6.2 Procedury zamówieniowe

Proces kontraktowania usługodawców powinien przebiegać zgodnie z wytycznymi dotyczącymi wyboru dostawców usług zewnętrznych opracowanymi przez właściwą instytucję zarządzającą.⁵¹ Wytyczne dotyczą procedur zamówieniowych stosowanych przez podmioty, które (tak jak większość MŚP) nie podlegają wymogom polskiej ustawy prawo zamówień publicznych (PZP). W wytycznych znajdziemy opis procedur wyboru usługodawców; ich treść jest zasadniczo podobna do PZP, ale znacznie uproszczona.

Mówiąc w skrócie, zazwyczaj wymienia się następujące procedury:

- a) Dla kontraktów o wartości powyżej 50 000 zł: przetarg⁵²;
- b) Dla kontraktów o wartości pomiędzy 10 000 zł i 50 000 zł: przetarg uproszczony;
- c) Dla kontraktów o wartości poniżej 10 000 zł: zapytanie o cenę.

O ile okaże się to możliwe, w programie SKP standardowe procedury powinno się nieco zmodyfikować:

- **Wybór usługodawców z grona podmiotów zarejestrowanych na internetowej platformie SKP.** Pod względem merytorycznym jest to odejście od wytycznych, dlatego instytucja zarządzająca powinna potwierdzić, że takie rozwiązanie jest możliwe. Problem ten wydaje się być do pokonania, choć do tej kwestii trzeba się będzie odnieść w wytycznych i przedstawić reguły i zasady uczestnictwa w omawianym programie wsparcia.
- **Podwyższenie progu dla procedury zapytania o cenę** do maksymalnego pułapu 20 000 zł (zamiast 10 000 zł).

Warto zwrócić uwagę na kilka cech charakterystycznych związanych z procedurami zamówieniowymi:

- **Publikacja ogłoszenia o przetargu.** Zgodnie z wytycznymi w sprawie zamówień publicznych informacja o procedurze konkursowej oraz o procesie wyboru dostawcy usług musi zostać opublikowana na specjalnej stronie internetowej prowadzonej przez Ministerstwo Rozwoju (przetarg) lub przez Urząd Marszałkowski (przetarg uproszczony). Minimalny wymagany okres czasu od publikacją do terminu składania ofert wynosi 7 dni. Dla trybu zapytania o cenę nie trzeba prezentować szczegółowych procedur wyboru oprócz dowodu na piśmie, że zapytanie zostało rozesłane do co najmniej trojga potencjalnych usługodawców.
- **Konflikt interesów.** Usługodawcy biorący udział w przetargu / procedurze konkursowej muszą złożyć oświadczenie, że nie są powiązani (w sensie prawnym ani osobistym) z MŚP, zatem nie występuje ryzyko ewentualnego konfliktu interesów. Deklarację o zachowaniu bezstronności musi również złożyć przedstawiciel MŚP biorący udział w wyborze usługodawcy.
- **Zakres prac / specyfikacja istotnych warunków zamówienia.** Należy zapewnić jasny i szczegółowy opis zakresu prac dla potencjalnego usługodawcy, bez jakichkolwiek jawnych bądź ukrytych preferencji wobec któregoś z potencjalnych usługodawców. W przypadku większych projektów dodatkowym wsparciem przy tworzeniu SIWZ i kryteriów wyboru może służyć niezależny doradca wybrany przez Urząd Marszałkowski.

⁵¹ „Wytyczne Instytucji Zarządzającej Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Podkarpackiego na lata 2014-2020 w sprawie udzielania zamówień współfinansowanych ze środków EFRR, w stosunku do których nie stosuje się ustawy prawo zamówień publicznych”. Nie udało nam się zidentyfikować analogicznego dokumentu dla woj. świętokrzyskiego.

⁵² Uproszczona wersja przepisów PZP.

Decyzja dotycząca wyboru usługodawcy powinna zostać podjęta przez przedstawicieli MŚP

Wytyczne nie narzucają żadnej konkretnej procedury w tym zakresie.⁵³

MŚP powinno zaproponować kryteria wyboru dla każdego procesu, w podziale na kryteria formalne (wstępne) i kryteria merytoryczne:

*Kryteria formalne (wstępne)*⁵⁴:

- Obejmujące 5 ostatnich lat doświadczenie w świadczeniu usług doradczych (lub innych) w obszarze wyznaczonym przez MŚP, potwierdzone dokumentami (np. referencje) wydanymi przez podmioty, które nabyły określoną usługę od dostawcy.
- Zdolność do zapewnienia sprawdzonego eksperta (ekspertów), z potwierdzeniem w postaci załączonego CV.

Kryteria merytoryczne:⁵⁵

- Cena (40-70%)⁵⁶;
- Krótka analiza obszaru, jakiego dotyczy dana usługa: opis branży lub rynku, analiza problemu (20-30%);
- Proponowany sposób realizacji usługi (10-20%);
- Krótki opis produktu końcowego – raportu, analizy – o ile ma zastosowanie (10-20%);
- Doświadczenie usługodawcy w danym obszarze (10-20%)⁵⁷;
- Doświadczenie proponowanych ekspertów w danym obszarze (10-20%)⁵⁸.

Stronami kontraktu będą: MŚP i usługodawca. Kwota stanowiąca równowartość vouchera zostanie wypłacona przez administratora SKP na rzecz MŚP po wypełnieniu warunków płatności określonych dla każdej kategorii usług (jak sprecyzowano w punktach 4.1.9, 4.2.9, i 4.3.12, odpowiednio, dla usług operacyjnych, strategicznych i grupowych).

⁵³ W przypadku zamówień publicznych dość powszechną praktyką jest podejmowanie tego rodzaju decyzji przez komisję składającą się z co najmniej 3 osób, a decyzja ma być potwierdzona na piśmie (z podpisami członków komisji). Jednak jak rozumiemy nie jest to wymóg bezwzględny.

⁵⁴ Korzystanie z kryteriów formalnych jest zalecane, ale nie wymagane.

⁵⁵ W wytycznych nie sprecyzowano, czy dozwolone jest stosowanie kryteriów związanych z posiadanym przez usługodawcę lub ekspertów doświadczeniem; takie kryteria są zakazane w przepisach PZP (z wyjątkiem usług szkoleniowych).

⁵⁶ W zasadzie przy usługach o wartości poniżej 50 000 zł cena mogłaby być jedynym kryterium, ale nie jest to rozwiązanie zalecane. W praktyce, waga przypisana do kryterium ceny może być powiązana z intensywnością dofinansowania. Przy niższym wkładzie ze strony programu MŚP prawdopodobnie będą przywiązywać większą wagę do ceny, ponieważ korzyść z dotacji będzie mniejsza.

⁵⁷ O ile jest to dozwolone.

⁵⁸ O ile jest to dozwolone.

**Pobudzanie przedsiębiorczości na obszarach
mniej uprzywilejowanych**

7

ANALIZA EKONOMICZNO- FINANSOWA

Proponowany program wspierania przedsiębiorstw polega na finansowaniu voucherów na rozmaite usługi rozwojowe kierowane do MŚP wytwarzających towary i usługi w sektorach dóbr wymiennych i zlokalizowane na terenie woj. podkarpackiego i świętokrzyskiego, a jego celem jest stymulowanie obrotów przedsiębiorstw oraz ich wkładu w rozwój gospodarczy obu województw. Przewiduje się, że wielkość środków wydatkowanych w obu województwach w ramach programu wyniesie 10 milionów euro w okresie dwóch lat: wydanych zostanie około 1000 voucherów na usługi operacyjne (przy planowanym współczynniku dofinansowania na poziomie 50%) oraz około 830 voucherów na usługi strategiczne (przy planowanym współczynniku dofinansowania na poziomie 60%).

W analizie ekonomicznej programu wskaźnik ekonomicznej stopy zwrotu ERR (*ang. economic rate of return*) naliczono w okresie trzyletnim z powodu krótkiego okresu realizacji programu oraz stosunkowo niewielkiej poprawy oczekiwanej w związku z usługami objętymi dofinansowaniem (np. program nie jest ukierunkowany na innowacje). **Wskaźnik ERR wynosi w modelu 72 procent przy wartości bieżącej netto (NPV) na poziomie 13,3 mln euro dla 10 procentowej stopy dyskonta.** (Stopę dyskonta celowo ustawiono na tak wysokim poziomie, chcąc w ten sposób uzyskać konserwatywny wskaźnik NPV). Licząc całościowo, uzyskany dzięki voucherom wzrost dochodów przedsiębiorstw będących beneficjentami programu przekracza jego koszty. Poniżej przedstawiono szereg założeń przyjętych w modelu, wraz z analizą wrażliwości.

Analiza ekonomiczno-finansowa dotyczy voucherów na usługi operacyjne i strategiczne. Zyski płynące z usług grupowych należy z biegiem czasu monitorować, ale ich prognozowanie przed rozpoczęciem programu byłoby zbyt mało precyzyjne, dlatego nie zostało tutaj uwzględnione.

7.1.1 Założenia

- a. Dane dotyczące obrotów, wartości dodanej oraz wskaźników wzrostu podano za bazą danych Eurostat. Średnie poziomy obrotów, wskaźnika wzrostu obrotów oraz wartości dodanej w przeliczeniu na jedną firmę, w podziale na poszczególne kategorie przedsiębiorstw według wielkości, obliczono w oparciu o trend z lat 2010 - 2014 (najnowsze dostępne dane), dokonując następnie projekcji stanowiącej trend w scenariuszu bazowym. Regionalne dane na temat średnich obrotów według wielkości firmy nie były dla dwóch omawianych województw łatwo dostępne, z związku z czym przetestowano wrażliwość bazowego średniego poziomu obrotów, aby uwypuklić potencjalnie niższy bazowy poziom średnich obrotów w tych dwóch województwach.
- b. Oczekuje się, że po skorzystaniu z usług rozwojowych dofinansowanych za pośrednictwem voucherów wzrosną średnie obroty beneficjentów. Z racji tego, że zależnie od swojej wielkości firmy charakteryzują się różnym tempem wzrostu, siła oddziaływania voucherów została oszacowana odrębnie dla każdej kategorii wielkości przedsiębiorstwa, przy założeniu, że wywoła wzrost tempa wzrostu na poziomie 50% powyżej trendu linii bazowej.
- c. Program obejmuje również mikro-przedsiębiorstwa, a lenie uwzględnia ich w sposób nieproporcjonalny, dlatego w początkowym modelu przyjęto, że 244 vouchery zostaną rozdysponowane między firmy liczące od 0 do 9 pracowników, 566 trafi do firm liczących od 10 do 19 pracowników, 566 do firm liczących od 20 do 49 pracowników, a pozostałe 456 do firm liczących od 50 do 249 pracowników.
- d. Zakłada się, że wpływ voucherów na wzrost obrotów utrzyma się przez dwa lata, po czym dynamika będąca efektem otrzymanych usług zaniknie, a tempo wzrostu wróci do długoterminowej linii trendu. Przewiduje się, że 80 procent voucherów zostanie wykorzystanych z powodzeniem, skutkując wzrostem obrotów powyżej linii trendu.

Tabela 4. Założenia do analizy ekonomiczno-finansowej

Założenia, według kategorii opartych na liczbie pracowników				
	0 do 9	10 do 19	20 do 49	50 do 249
Średnie obroty w przeliczeniu na jedno przedsiębiorstwo (w euro, linia bazowa)	119,691	1,443,072	3,361,530	11,546,174
Średnia marża zysku (%)	16.6%	18.8%	19.6%	21.1%
Średnie tempo wzrostu obrotów (%), linia bazowa	0.55%	2.82%	3.04%	2.95%
Średnie przyrostowe tempo wzrostu w wyniku programu (%) powyżej trendu	0.3%	1.4%	1.5%	1.5%
Liczba lat ze wzrostem w wyniku programu	2	2	2	2
Liczba dotacji w pierwszym roku	122	283	283	228
Liczba dotacji w drugim roku	122	283	283	228
Dotacje z powodzeniem wykorzystane w pierwszym roku	80%	80%	80%	80%
Dotacje z powodzeniem wykorzystane w drugim roku	80%	80%	80%	80%

7.1.2 Koszty

Koszty programu stanowią sumę kosztów inwestycyjnych obejmujących koszt voucherów (według założeń: 10 milionów euro w okresie 2 lat) oraz towarzyszący im wkład ze strony sektora prywatnego, szacowany na kwotę około 7,5 miliona euro w okresie 2 lat, przy wynoszącym 50 procent współczynnika dofinansowania dla usług operacyjnych oraz wynoszącym 60 procent współczynnika dofinansowania dla usług strategicznych. Ponadto, koszty operacyjne programu mają stanowić 20 procent kosztu voucherów, co jest odpowiednikiem średniego poziomu kosztów operacyjnych dla podobnych projektów realizowanych w Europie. W skład kosztów operacyjnych wchodzi między innymi zarządzanie procedurą składania wniosków, ocena w wykonaniu panelu ekspertów, a także systematyczny monitoring, co w sumie daje 2 miliony euro w okresie 2 lat. Trzeba również uwzględnić koszty ukryte, takie jak koszty utraconych możliwości po stronie kierownictwa związane z koniecznością przygotowania wniosku i regularnej sprawozdawczości dla administratora programu. Szacuje się, że wynoszą one 5 procent kosztu voucherów, czyli 0,5 miliona euro. Łącznie wartość bieżąca wszystkich kosztów wynosi 17,4 milionów euro, przy 10-procentowej stopie dyskonta.

7.1.3 Analiza wrażliwości

- Początkowy średni poziom obrotów.* Jeśli bazowe średnie obroty w przeliczeniu na jedną firmę będą o 10 procent niższe od zakładanych dla wszystkich kategorii przedsiębiorstw niezależnie od wielkości, wskaźnik ERR spadnie do 58 procent, a wskaźnik NPV do 10,2 milionów euro; natomiast jeśli bazowe średnie obroty będą o 30 procent niższe, wskaźnik ERR spadnie do 30 procent, a wskaźnik NPV do 4,1 milionów euro. Bieżąca wartość netto przyjmie wartości ujemne, jeśli bazowe średnie obroty w przeliczeniu na jedną firmę spadną do poziomu około 56 procent wielkości założonej w modelu.
- Tempo wzrostu obrotów.* Jeśli tempo wzrostu obrotów po wykorzystaniu vouchera będzie tylko o około 40 procent wyższe od tempa wzrostu obrotów w scenariuszu bazowym, wskaźnik ERR

⁵⁹ W analizie ekonomiczno-finansowej bierzemy pod uwagę tylko vouchery na usługi proste i strategiczne (które mają zagospodarować, w przybliżeniu, 14 milionów euro z wartego 18 milionów euro programu). Korzyści z usług grupowych trudno byłoby z wyprzedzeniem precyzyjnie oszacować.

obniży się do 44 procent, a wskaźnik NPV do 7,1 milionów euro. Progiem, poniżej którego bieżąca wartość netto przyjmuje wartości ujemne jest tempo wzrostu po wykorzystaniu vouchera wyższe od tempa wzrostu obrotów w scenariuszu bazowym o 29 procent.

- c. *Średnia wartość dotacji.* Jeśli średnia wartość usług operacyjnych (wynosząca w modelu bazowym 5.000 euro) wzrośnie do 10.000 euro, wskaźnik ERR dla programu wyniesie 52 procent, a wskaźnik NPV 8,9 milionów euro. Jeśli natomiast średnia wartość usług strategicznych (wynosząca w modelu bazowym 15.000 euro) wzrośnie do 20.000 euro, wskaźnik ERR dla programu wyniesie 47 procent, a NPV 7,8 milionów euro. Bieżąca wartość netto przyjmie wartości ujemne, jeśli średnia wartość usług strategicznych przekroczy 38.000 euro (podczas gdy średnia dla usług operacyjnych pozostanie na poziomie 5.000 euro). Bieżąca wartość netto przyjmie również wartości ujemne, jeśli średnia wartość dotacji na usługi operacyjne wzrośnie do 9.000 euro, a średnia wartość dotacji na usługi strategiczne wzrośnie do 26.000 euro.
- d. *Rozdział dotacji pomiędzy różne kategorie przedsiębiorstw w zależności od wielkości firmy.* Gdyby usługi operacyjne zdecydowanie ukierunkować na mikro-przedsiębiorstwa (zatrudniające od 0 do 9 pracowników) i przyznać tym firmom łącznie 560 dotacji na usługi operacyjne (zamiast przewidzianych w modelu bazowym 160), wskaźnik ERR dla programu nadal byłby zdecydowanie dodatni i wynosił 56 procent, a wskaźnik NPV wynosiłby 9,8 milionów euro. Z drugiej strony, gdyby usługi strategiczne były słabiej zorientowane na kategorię przedsiębiorstw średniej wielkości (od 50 do 249 pracowników) i firmy z tej kategorii otrzymałyby tylko 167 dotacji (zamiast przewidzianych w modelu bazowym 416), wskaźnik ERR spadłby do 27 procent, a NPV do 3,4 milionów euro.
- e. *Odsetek pomyślnie wdrożonych dotacji.* Jeśli odsetek pomyślnie wdrożonych dotacji zmniejszyśmy do 70 procent w każdym roku programu, wskaźnik ERR spadnie do 55 procent, a NPV do 9,4 milionów euro. Przy 60-procentowym udziale udanych projektów wskaźnik obniży się jeszcze bardziej do 37 procent, a NPV do 5,6 milionów euro. Bieżąca wartość netto programu przyjmie wartości ujemne, jeśli tylko 45 procent voucherów przyznanych w każdym roku zostanie wdrożonych z powodzeniem, przy pozostałych parametrach na niezmiennym poziomie
- f. *Dodatkowość.* Jeżeli dodatkowy wzrost średnich obrotów będący efektem wykorzystania dofinansowanej voucherelem usługi utrzyma się przez jeden rok, a nie przez zakładane dwa lata, wskaźnik ERR dla programu obniży się do 40 procent, a wskaźnik NPV wyniesie 5,7 milionów euro. Ponieważ wartość dynamiki wzrostu i zatrudnienia jest notowana w rytmie rocznym, nie możemy wyliczyć wartości granicznej dla dodatkowości w wymiarze ułamków roku, ale jeśli dodatkowość utrzyma się tylko przez jeden rok, wtedy wartością graniczną, poniżej której wartość NPV dla programu przyjmie wartość ujemną, jest tempo wzrostu po wykorzystaniu vouchera o 38 procent wyższe od bazowego tempa wzrostu.