



URZĄD OCHRONY
KONKURENCJI I KONSUMENTÓW

Warszawa, dn. 22 listopada 2005 r.

Stanowisko Polski w odniesieniu do projektu
Komunikatu Komisji: Dokument konsultacyjny dotyczący pomocy publicznej
na rzecz innowacji.

I. Uwagi ogólne.

Polska z zadowoleniem przyjmuje dokument konsultacyjny w sprawie pomocy publicznej na rzecz innowacji i zawarte w nim propozycje Komisji dotyczące warunków dopuszczalności tego rodzaju pomocy. Należy podkreślić, że metodologia prezentacji zagadnienia przyjęta w tym dokumencie stanowi dobry punkt wyjściowy dla przeprowadzenia reformy zasad udzielania pomocy na innowacje. W szczególności pozwoli to na zmodyfikowanie istniejących reguł dopuszczalności pomocy oraz uzupełnienie ich tak, aby pomoc niwelowała zidentyfikowane niedoskonałości rynkowe, bez jednoczesnego nadmiernego zakłócania konkurencji. Stworzony w ten sposób katalog reguł dopuszczalności pomocy pozwoli na zachowanie równowagi między dwoma czynnikami stanowiącymi bodziec dla rozwoju innowacji, jakimi są konkurencja i pomoc publiczna. W tym zakresie Polska zgadza się z Komisją, iż mechanizm rynkowy jest najbardziej skutecznym narzędziem pobudzającym działania innowacyjne przedsiębiorstw. Jednak z uwagi na hamujące innowacyjność niedoskonałości rynku, pomoc publiczna może być skutecznym instrumentem wspomagającym rozwój przedsięwzięć innowacyjnych.

Jednocześnie Polska zgadza się ze stanowiskiem Komisji, że tworzenie odrębnych zasad ramowych dla pomocy na rzecz innowacji nie jest konieczne. Właściwe jest odstępienie od tworzenia osobnego dokumentu w tym zakresie i włączenie projektowanych instrumentów pomocowych do istniejących aktów prawnych dotyczących pomocy publicznej na rzecz badań i rozwoju, kapitału podwyższonego ryzyka i ochrony środowiska oraz rozporządzeń o wyłączeniach grupowych. Jest to zgodne z postulatem uproszczenia reguł dopuszczalności pomocy publicznej, zawartym w *State Aid Action Plan: Less And Better Targeted State Aid: A Roadmap For State Aid Reform 2005–2009 (Consultation Document)*.

II. Zasady kontroli pomocy publicznej na rzecz innowacji.

Planowane instrumenty pomocowe mają być odpowiedzią na niedoskonałości rynku hamujące innowacyjność. W opinii władz polskich, niedoskonałości rynkowe zostały przez Komisję trafnie zidentyfikowane. W Załączniku do Komunikatu wyszczególniono także źródła niepowodzeń i problemów towarzyszących innowacjom. Wskazane przyczyny niepowodzeń są zbieżne z najważniejszymi przeszkodami w rozwoju innowacyjności w Polsce. W gospodarce polskiej główną przyczyną niskiej innowacyjności są niewielkie możliwości finansowe przedsiębiorstw w zakresie ponoszenia nakładów na działalność innowacyjną, szczególnie związaną z obszarem podwyższonego ryzyka, w tym badawczo-rozwojową, brak instrumentów motywujących rozwój

powiązań między poszczególnymi uczestnikami systemu innowacyjnego (edukacja, nauka, przedsiębiorcy, instytucje szkoleniowe i doradcze, rynek finansowy, rynek technologiczny), a także nierównomierne regionalne rozmieszczenie potencjału badawczo-rozwojowego. Brakuje też środków na finansowanie końcowych etapów prac badawczo-rozwojowych (dokończenie prac rozwojowych, prace wdrożeniowe). Ponadto, znacznie ograniczona jest mobilność wysoko wykwalifikowanych pracowników (przyczyną tego może być np. wymóg zdawania dodatkowych egzaminów certyfikacyjnych przez specjalistów z innych Państw Członkowskich). Istotnym problemem jest również brak mechanizmów zachęcających pracowników uczelni i instytutów badawczych do współpracy z sektorem przemysłu w zakresie wdrażania innowacyjnych rozwiązań naukowych. Zbyt mało jest także instrumentów wspomagających uzyskiwanie praw własności intelektualnej. Brak umiejętności oraz środków finansowych na zapewnienie tych praw powoduje, że twórcy tych rozwiązań są pozbawieni należytej kompensaty finansowej za wkład w dokonanie innowacji. Polska widzi również potrzebę wspierania mobilności naukowców i zwiększenia wsparcia dla badaczy, a także tworzenia dla nich atrakcyjnych warunków pracy w UE, między innymi poprzez likwidowanie barier prawno-administracyjnych.

Polska pragnie również zwrócić uwagę na problem braku gotowości inwestycyjnej (*investment readiness*) wśród pracowników naukowych. W zakresie tym wskazane jest tworzenie zachęt do zwiększania liczby dobrych, gotowych do wdrożenia projektów innowacyjnych. Wydaje się, iż wskazane byłoby również udzielanie pomocy przedsiębiorcom zakupującym nowoczesne technologie, w szczególności poprzez zamawianie przez instytucje państwowe nowoczesnych technologii dla sektora MSP. Zachęty te przyczyniłyby się do pobudzenia sfery popytu w odniesieniu do działań innowacyjnych.

Polska zgadza się z Komisją w kwestii dotyczącej potrzeby rozwoju eko-innowacyjności. W tym zakresie Polska popiera przedstawione w Komunikacie propozycje działań na rzecz efektywnego wspierania innowacyjności w odniesieniu do technologii proekologicznych.

Polska popiera propozycję określenia szczegółowych warunków udzielania pomocy na innowacje tak, aby nie było konieczne każdorazowe notyfikowanie do Komisji planowanej pomocy (pyt. 3). Zdaniem Polski, zaproponowane kryteria dopuszczalności pomocy na rzecz innowacji są właściwe, ponieważ odpowiadają najważniejszym niedoskonałościom rynkowym oraz zmierzają do zapewnienia przejrzystości reguł udzielania pomocy i zwiększenia pewności prawnej. Jednocześnie należy dążyć w miarę możliwości do jasnego i precyzyjnego określenia reguł dopuszczalności pomocy, aby ułatwić ich stosowanie w praktyce. W pewnych sytuacjach innowacje są dokonywane jedynie z uwagi na istotną moc zachęty dla przedsiębiorstwa w postaci pomocy publicznej. W takich przypadkach jedynie klarowne sformułowanie zasad jej udzielenia stanowi dla podmiotu podejmującego działania innowacyjne zachętę do dokonania innowacji.

Polska uważa, iż udzielanie pomocy na innowacje dla dużych przedsiębiorstw jest uzasadnione (pyt. 4). Jednocześnie należy zauważyć, że duże przedsiębiorstwa są bardziej skłonne do ponoszenia wydatków na innowacyjność, a realizując inwestycje w tym zakresie mogą tworzyć warunki sprzyjające rozwojowi środowiska proinnowacyjnego, generując jednocześnie korzyści dla MSP oraz innowacyjnych instytucji otoczenia biznesu. W celu powiązania pomocy dla dużych przedsiębiorstw z sektorem MSP można rozważyć np. warunek współpracy dużych przedsiębiorstw z MSP. Zdaniem Polski, Komisja powinna opracować szczegółowe kryteria oceny dopuszczalności pomocy na innowacje dla dużych przedsiębiorstw, na podstawie których możliwa byłaby notyfikacja do Komisji programów pomocowych, natomiast nie byłoby konieczności dokonywania indywidualnej notyfikacji każdego przypadku planowanego wsparcia dla dużych przedsiębiorstw.

W odniesieniu do kwestii pomocy publicznej na innowacje pozatechnologiczne (pyt.5) Polska pragnie zauważyć, iż dopuszczenie pomocy na rzecz innowacji innej niż technologiczna, zwłaszcza w sektorze usług, powinno być możliwe. Jednocześnie w tym kontekście należy zwrócić uwagę na trudności w zdefiniowaniu pojęcia „innowacja usługowa”. Trudności te

wynikają głównie z faktu, iż obszar innowacyjności jest kategorią rozwijającą się bardzo dynamicznie i *de facto* wymykającą się wszelkim definicjom. Innowacje pozatechnologiczne są mniej kosztowne, zatem ich dofinansowanie ze środków publicznych może w większym stopniu naruszać konkurencję na wspólnym rynku. Z tego też względu wydaje się, iż zatwierdzanie tego typu pomocy mogłoby się odbywać na podstawie indywidualnej oceny każdego przypadku.

Polska uważa za zasadne, aby w przypadku pomocy dla MSP rozszerzyć zakres pojęcia innowacyjności tak, aby wsparciem mógł zostać objęty również sektor usług, w tym usług informacyjnych, audiowizualnych i informatycznych. Natomiast w odniesieniu do dużych przedsiębiorstw warunek innowacji technologicznej wydaje się być właściwy.

Polska pragnie zauważyć, iż innowacyjność jest kluczowym czynnikiem stymulacji rozwoju, zwiększania konkurencyjności w wymiarze globalnym, wspólnotowym, w poszczególnych Państwach Członkowskich, w regionach, a także w skali lokalnej. Ułomności rynkowe są zjawiskiem złożonym i wielostronnie uwarunkowanym (także terytorialnie), nie mogą być zatem poddawane jedynie schematom horyzontalnych interwencji w oderwaniu od celów i priorytetów polityki spójności. Prezentowana w Załączniku do Komunikatu diagnoza potwierdzająca zasadność interwencji w formie pomocy państwa w sferze innowacji, generalnie trafna, nie oddaje jednak pełnego obrazu niezwykle głębokich różnicowań w poziomie i złożoności opisywanych zjawisk w krajach Wspólnoty, w szczególności pomiędzy wysoko rozwiniętymi państwami UE-15, a nowymi Państwami Członkowskimi. Zdaniem Polski, podejście instrumentalne do wsparcia innowacyjności i projektów innowacyjnych powinno mieć charakter zintegrowany z celami i instrumentami polityki spójności, powinno umożliwiać decentralizację działań na poziom regionalny, który dla wielu przedmiotów i form interwencji jest bardziej skuteczny i efektywny (klastry, parki technologiczne, inkubatory przedsiębiorczości).

Biorąc pod uwagę powyższe, Polska uważa, że w regionach kwalifikujących się do objęcia pomocą regionalną uzasadnione jest zastosowanie intensywności pomocy określonych w mapie pomocy regionalnej na lata 2007-2013, bądź podwyższenie pułapów intensywności pomocy o wielkość premii regionalnej (bonus regionalny).

W odniesieniu do kwestii dotyczących formy pomocy właściwych dla szczególnych działań innowacyjnych (pyt. 7) Polska pragnie zauważyć, iż pomoc na innowacje może być udzielana w różnych formach. Generalnie, w celu wspierania działań innowacyjnych, wskazane są te formy pomocy publicznej, które stymulują zwiększanie udziału kapitału prywatnego w finansowaniu działań innowacyjnych. Szczególnie atrakcyjne dla przedsiębiorstw są formy pomocy dostarczające im środki finansowe przed wygenerowaniem przez nich przychodów z danego przedsięwzięcia innowacyjnego. Instrumenty w postaci zwolnień podatkowych są właściwe do wspierania inwestorów prywatnych oferujących małym i średnim przedsiębiorcom kapitał podwyższonego ryzyka. Jednak efektywność stosowania określonego instrumentu pomocowego zależy w dużej mierze od ram instytucjonalno-prawnych i specyfiki sektora innowacyjności w danym kraju. Ze względu na specyfikę projektów innowacyjnych instrumentem wartym uwzględnienia, obok ulg podatkowych, pożyczek gwarantowanych i zwrotnych zaliczek, jest kredyt, którego spłata mogłaby zostać umorzona w całości lub części w przypadku, gdyby działania innowacyjne skończyły się niepowodzeniem (przy czym wymienione formy pomocy powinny być dostępne dla wszystkich przedsiębiorców realizujących działania innowacyjne).

III. Wsparcie dla podejmowania ryzyka oraz dla projektów doświadczanych.

1. Wsparcie dla nowopowstałych przedsiębiorstw innowacyjnych.

Na uwagę zasługuje propozycja Komisji dotycząca wsparcia dla przedsiębiorstw typu *start-up* (pyt. 8). Polska przychyliła się do propozycji udzielania pomocy publicznej dla innowacyjnych przedsiębiorstw typu *start-up* nie na podstawie kategorii kosztów kwalifikowanych, ale na podstawie definicji tych przedsiębiorstw, z zastrzeżeniem jednak, że otrzymana pomoc zostanie przeznaczona na cele, o których mowa w definicji.

Wskazany w dokumencie poziom zatrudnienia w przedsiębiorstwach typu *start-up* wiąże się z ograniczeniem wsparcia do małych przedsiębiorstw. Zdaniem Polski, należałoby rozważyć możliwość objęcia pomocą również średnich przedsiębiorstw, które mają większe możliwości absorpcji tej pomocy.

Ponadto zdaniem Polski, niejednokrotnie momentem krytycznym w działalności przedsiębiorstwa jest pierwszy rok jego istnienia. Szczególnie zwiększone ryzyko występuje w przypadku podejmowania przez nie działań innowacyjnych. Z tego względu należałoby rozważyć możliwość zastosowania wyższego progu intensywności pomocy w ciągu pierwszego roku istnienia przedsiębiorstwa na rynku oraz niższego w kolejnych latach udzielania wsparcia.

Jednocześnie kryterium innowacyjnego charakteru wymaga uściślenia (np. w kwestii „dowodu przemysłowego wykorzystania innowacyjnych wyrobów i procesów” beneficjent ma wykazać przemysłowe wykorzystanie innowacyjnych produktów lub procesów, ale nie wskazano poziomu wielkości wspomnianego wykorzystania).

Biorąc pod uwagę specyfikę sektorów wysokich technologii (*high-tech*), zwłaszcza sektora biotechnologicznego i farmaceutycznego (które cechuje szczególnie długi czas wprowadzania produktów na rynek oraz długi cykl rozwoju produktu), powinno się opracować odrębne kryteria uznawania pomocy dla tych sektorów.

Ponadto, zdaniem Polski, celowe wydaje się udzielanie pomocy dla innowacyjnych przedsiębiorstw funkcjonujących na rynku dłużej niż 5 lat, pod warunkiem jednak, że projekty, które realizują, umożliwiają wejście w inny segment rynku, skok technologiczny czy organizacyjny lub spełniają wymagania nowoczesności i na ich efekty jest zapotrzebowanie na rynku.

Natomiast pomoc publiczna dla przedsięwzięć typu *start-up* powinna być udzielana z uwzględnieniem kryterium ich innowacyjności. Otrzymane środki powinny być przeznaczone na potrzeby przemysłowego wykorzystania innowacyjnych produktów i procesów, czyli działania spełniające warunki określone w definicji nowego przedsiębiorstwa o charakterze innowacyjnym.

Polska ma stosunkowo niewielkie doświadczenia w udzielaniu pomocy dla nowych przedsięwzięć o innowacyjnym charakterze (pyt. 9). Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o niektórych formach wspierania działalności innowacyjnej (Dz. U. Nr 179, poz. 1484), zaakceptowana przez Komisję jako *program pomocowy nr N 235/a/2005* we wrześniu 2005 r., przewidująca m.in. udzielanie kredytu technologicznego (wraz z możliwością jego warunkowego umorzenia) na realizację przez przedsiębiorców nowych inwestycji opartych o nowe technologie (inwestycje technologiczne) i przez to zachęcanie ich do rozpoczęcia produkcji nowych lub udoskonalonych wyrobów bądź świadczenia nowych lub udoskonalonych usług, weszła w życie dopiero 20 października 2005 r.

2. Przeciwdziałanie lukom kapitałowemu dla zwiększenia dostępności kapitału podwyższonego ryzyka.

Polska zwraca uwagę na poruszoną w Komunikacie kwestię zwiększenia elastyczności oceny pomocy w formie kapitału podwyższonego ryzyka. Zdaniem Polski, projektowane Wytyczne dotyczące pomocy publicznej i kapitału podwyższonego ryzyka powinny zezwalać na finansowanie przedsiębiorstw nie tylko za pomocą kapitału, lecz również różnych form długu, quasi-kapitału oraz połączenia kapitału i długu (pyt. 10).

3. Wsparcie dla technologii doświadczalnych oraz ryzyka związanego z wprowadzaniem na rynek innowacyjnych produktów.

Na poparcie zasługuje inicjatywa Komisji dotycząca wspierania technologii doświadczalnych i zmniejszania ryzyka związanego z wprowadzaniem na rynek innowacyjnych produktów. Zasady udzielania pomocy dla przedsięwzięć w fazie rozwoju eksperymentalnego zostały właściwie określone, jednak ustalenie maksymalnej intensywności pomocy na poziomie 15%, jest zdaniem Polski, za niskie i nie stanowi dla MSP wystarczająco silnego czynnika motywującego (pyt. 11).

Polska sugeruje ustalenie pułapu pomocy publicznej na poziomie odpowiednim dla badań przedkonkurencyjnych czyli 25%. Wsparcie to powinno być powiązane z premiami regionalnymi dla przedsiębiorstw prowadzących działalność w regionach kwalifikujących się do objęcia pomocą regionalną.

IV. Przyjazne środowisko przedsiębiorczości w dziedzinie innowacji.

1. Zachęty dla pośredników innowacji.

Polska z uznaniem odnosi się do projektu wsparcia dla pośredników innowacji, udostępniających infrastrukturę badawczą małym i średnim przedsiębiorstwom podejmującym działania innowacyjne i świadczących na ich rzecz specjalistyczne usługi (pyt. 13). Poprzez wsparcie udzielane pośrednikom innowacji, uzyskuje się w rezultacie ułatwienia dla działań innowacyjnych podejmowanych przez MSP. W szczególności wsparcie dla pośredników mogłoby się przełożyć na niższe ceny produktów i usług oferowanych przez nich przedsiębiorstwom dokonującym innowacji. Ponadto, wsparcie dla tych podmiotów mogłoby się przyczynić do wzrostu zainteresowania MSP podejmowaniem działalności innowacyjnej. W związku z powyższym Polska popiera propozycję udzielania wsparcia skierowanego do pośredników innowacji, podejmujących działania ukierunkowane na wzmocnienie swojego potencjału. W tym kontekście powinno się dopuścić również pomoc publiczną na inwestycje, ale o niewielkiej intensywności, np. 15%.

Jednocześnie w opinii Polski, definicja usług świadczonych przez pośredników innowacji powinna być jednak skonstruowana tak, by określała wszystkie działania wspomagające angażowanie się przedsiębiorstwa w działalność innowacyjną, w szczególności działania doradcze, informacyjne, zapewnienie pomieszczeń i odpowiedniej infrastruktury, za wyjątkiem działalności produkcyjnej.

Należy zaznaczyć, iż uzasadnione byłoby także wsparcie instytucji badawczych w sferze promowania *spin-offs* oraz zwiększania *investment readiness* wśród środowisk naukowo-badawczych.

2. Zachęty dla kształcenia i mobilności.

Przy realizacji przez MSP innowacyjnych projektów pomoc wysoko wykwalifikowanych kadr jest w wielu wypadkach niezbędna, tak więc udzielanie w tym zakresie pomocy publicznej wydaje się zdaniem Polski uzasadnione, należy bowiem zauważyć, iż MSP często nie posiadają środków, aby takich pracowników zatrudnić. Wskazane byłoby wspieranie ze źródeł publicznych zatrudniania tego typu pracowników (najlepiej finansowanie częściowe i ograniczone w czasie). Polska proponuje podwyższenie intensywności wsparcia do 50% oraz powiązanie go z premiami regionalnymi. Uzasadnione wydaje się także objęcie wsparciem zatrudnienia personelu średniego szczebla, w tym zarówno pracowników naukowych, jak i menadżerów.

Ponadto, zdaniem Polski, nie ma potrzeby przyjmowania odrębnych regulacji w odniesieniu do przypadków, w których oddelegowani do MSP naukowcy nie zdecydują się na powrót do macierzystej uczelni lub gdy uczelnia nie zapewni oddelegowanym naukowcom ponownego zatrudnienia. Sprawy te powinny być uregulowane w oparciu o istniejące ustawodawstwo oraz umowy zawierane między uczelniami a oddelegowywanymi pracownikami naukowymi.

3. Wsparcie dla rozwoju biegunów doskonałości poprzez współpracę i grupowanie.

W odniesieniu do kwestii definiowania klastrów (ugrupowań), poruszonej przez Komisję w Pytaniu 16, Polska pragnie zauważyć, iż proces grupowania (*clustering*) ma na celu tworzenie zespołów przedsiębiorstw w szczególności z grona MSP oraz jednostek edukacyjnych i naukowo-badawczych w celu wzajemnego wspomagania się teorii i praktyki (opracowywanie rozwiązań teoretycznych na potrzeby produkcji oraz umożliwienie testowania teorii naukowych). Zdaniem Polski, podstawowe cechy charakteryzujące klastry to: lokalizacja w określonym regionie, specjalizacja w określonej dziedzinie, mniej lub bardziej sformalizowane zasady i formy

współpracy, istnienie lokalnego centrum B+R zapewniającego dopływ nowych technologii oraz podział pracy według łańcucha tworzenia wartości (*value chain*).

Polska pragnie również podkreślić, iż idea biegunów doskonałości jako punktów styku biznesu i nauki wydaje się być bardzo pożądaną inicjatywą (jej wsparcie planowane jest również w ramach VII programu ramowego na rzecz badań i rozwoju oraz prezentacji i programu ramowego na rzecz konkurencyjności i innowacji) (pyt. 17). Zdaniem Polski, pomoc publiczna dla europejskich biegunów doskonałości powinna być dopuszczalna (aczkolwiek reprezentują one wysoki poziom kadr, infrastruktury i potencjału badawczego i stąd bardziej uzasadnione może być ukierunkowanie wsparcia na regiony i sektory konwergencji). Trudno jednak wskazać formy, cele i warunki udzielania takiej pomocy ze względu na brak praktycznych doświadczeń we wspieraniu takich projektów. Nieliczne inicjatywy w tym zakresie znajdują się w fazie rozwoju załączkowego. Tworzone w Polsce ośrodki w postaci parków technologicznych są dalekie od europejskich biegunów doskonałości z uwagi na małe zaangażowanie jednostek szkoleniowych i naukowo-badawczych, a także trudności w przebicciu się nowopowstałych przedsiębiorstw na rynku. Być może szansą rozwoju byłaby pomoc udzielana innym przedsiębiorcom, którzy zdecydowaliby się na współpracę z podmiotami wykreowanymi we wspomnianych centrach. Zdaniem Polski, w przypadku ośrodków badawczych zlokalizowanych w europejskich biegunach doskonałości pomoc dla dużych przedsiębiorstw powinna być dopuszczalna (pyt. 20).

W celu uniknięcia rozdrobnienia pomocy i skoncentrowania jej na priorytetowych celach konieczne jest określenie dodatkowych kryteriów udzielania pomocy publicznej (pyt. 18). Przykładowo można wziąć pod uwagę liczbę podmiotów wchodzących w skład klastrów, liczbę wynalazków czy różnorodność specjalizacji klastrów. W opinii Polski, pomoc powinna być skierowana do takich klastrów, które mają największą szansę na przekształcenie w bieguny doskonałości. Należałoby jednak w tym zakresie doprecyzować warunki, jakie musiałyby spełnić klastry, aby otrzymać pomoc.

Polska widzi potrzebę wsparcia rozwoju infrastruktury wspierającej innowację, zwłaszcza w zakresie dostępu do internetu szerokopasmowego. Również unowocześnienie infrastruktury transportowej, teleinformatycznej i energetycznej jest istotne z punktu widzenia zwiększania innowacyjności gospodarki. Nie wydaje się jednak konieczne tworzenie dodatkowych regulacji prawnych określających kryteria udzielania pomocy dotyczącej infrastruktury wspierającej innowację.

Dodatkowo Polska pragnie zwrócić uwagę na konieczność zweryfikowania tłumaczenia przedstawionego dokumentu na język polski.