



KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH

Bruksela, dnia 21.9.2005
COM(2005) 436 końcowy

KOMUNIKAT KOMISJI

**DOKUMENT KONSULTACYJNY W SPRAWIE POMOCY PAŃSTWA NA RZECZ
INNOWACJI**

SPIS TREŚCI

1.	Wstęp.....	4
2.	Zasady kontroli pomocy państwa na rzecz innowacji.....	6
2.1.	Rozpoznanie niepowodzeń rynkowych hamujących innowację.....	6
2.2.	Instrument pomocy nakierowany na rozpoznane niepowodzenie rynkowe	7
2.3.	Ograniczanie zakłócania konkurencji i szkodliwego wpływu na wymianę handlową	7
2.4.	Wymiar regionalny.....	8
3.	Wsparcie dla podejmowania ryzyka i projektów doświadczalnych	9
3.1.	Wsparcie dla inicjowania i pomnażania nowych przedsiębiorstw o innowacyjnym charakterze	0
3.2.	Przeciwdziałanie występującym lukom kapitałowym dla zwiększenia dostępności kapitału podwyższonego ryzyka w UE	1
3.3.	Wsparcie dla technologii doświadczalnych oraz ryzyka związanego z wprowadzaniem na rynek nowatorskich produktów.....	2
4.	Przyjazne środowisko przedsiębiorczości w dziedzinie innowacji.....	3
4.1.	Zachęty dla pośredników w innowacji.....	3
4.2.	Zachęty dla kształcenia zawodowego i mobilności na rynku pracy	5
4.3.	Wsparcie dla rozwoju biegunów doskonałości poprzez współpracę i grupowanie	6
	Dodatek: Problemy innowacji w Europie	9

KOMUNIKAT KOMISJI

DOKUMENT KONSULTACYJNY W SPRAWIE POMOCY PAŃSTWA NA RZECZ INNOWACJI

(Tekst mający znaczenie dla EOG)

1. WSTĘP

- (1) Jak to ujęto w Planie działań w zakresie pomocy państwa : „Innowacja wiąże się z procesem łączącym wiedzę i technologię z wykorzystaniem możliwości rynkowych dla nowych lub ulepszonych – w porównaniu z dostępnymi na wspólnym rynku – produktów, usług i procesów gospodarczych przy uwzględnieniu pewnego stopnia ryzyka”. Niniejszy dokument rozpoczyna proces **konsultacji** skupiającej wszystkich zainteresowanych szczegółowymi zagadnieniami reformy pomocy państwa na rzecz innowacji, z uwzględnieniem wyjaśnień zwiększających pewność prawa, udostępnienia nowych form subsydiowania innowacji, określenia kryteriów skutecznego koncentrowania pomocy oraz uproszczenia ram prawnych.
- (2) Innowacja stanowi dla UE kluczowy motor trwałego wzrostu oraz tworzenia nowych miejsc pracy, jak stwierdza się w przygotowywanym komunikacie pt. „Więcej badań i innowacji – inwestycje na rzecz wzrostu zatrudnienia”. Polityka pomocy państwa może się przyczynić do zwiększenia innowacyjności gospodarki, nie tylko przez ochronę konkurencyjności rynkowej produktów jako motora innowacyjności, ale również przez ustanowienie ram ułatwiających Państwom Członkowskim opracowanie skutecznych form pomocy państwa na rzecz innowacji.
- (3) **Ochrona konkurencji** powinna być traktowana priorytetowo przy opracowywaniu skutecznych systemów promujących innowację w UE. Konkurencja w działającym systemie rynkowym stwarza zachętę dla inwestycji przedsiębiorstw w wiedzę i innowację pozwalające na osiągnięcie konkurencyjnych przewag oraz korzyści.
- (4) Tym niemniej, pomoc państwa może w wielu przypadkach sprawnie i skutecznie wspierać innowacyjność, na ile uda się ją skierować na niepowodzenia rynkowe grożące zahamowaniem innowacji bez nadmiernego zakłócenia konkurencji. Komisja zaobserwowała szereg problemów skutkujących niezadowolającym stanem innowacji w Europie (patrz: Dodatek). Problemów tych nie sposób jednak rozwiązać wyłącznie pomocą państwa; wymagają one opracowania bardziej kompleksowej polityki. Co więcej, nadmierna pomoc kierowana na innowację może w istocie powstrzymać procesy innowacyjne, a to za sprawą wynikłych zakłóceń konkurencji, będącej najskuteczniejszym czynnikiem zachęcającym do porównywania pomysłów i napływu coraz nowocześniejszych produktów. Dlatego też sama **pomoc państwa może przynieść jedynie połowiczne rozwiązanie** problemu niedostatecznej innowacyjności Europy.

- (5) Dla przykładu, zgodnie z planem działania na rzecz technologii dla środowiska ETAP¹ innowacje i technologie przyjazne dla środowiska powinny być wykorzystywane z korzyścią dla ochrony środowiska, jednocześnie przyczyniając się do konkurencyjności i wzrostu. Rozwój eko-innowacyjności jest nieodzowny dla zapewnienia stabilnej ekologicznie przyszłości, jakkolwiek jest on hamowany przez bariery ekonomiczne. W szczególności ceny rynkowe odzwierciedlają jedynie bezpośrednie koszty ekonomiczne, bez uwzględnienia kosztów zanieczyszczenia środowiska (w rodzaju kosztów opieki zdrowotnej zwiększanych przez zatrucie powietrza w miastach). Prowadzi to do chronicznego niedofinansowania technologii ekologicznych, w szczególności ze strony przedsiębiorstw, które nie mogą sobie pozwolić na bezinteresowne inwestycje w warunkach konkurencji rynkowej. Właściwie ukierunkowane zachęty ekonomiczne mogłyby zatem być korzystne dla propagowania przechodzenia na technologie ekologiczne.
- (6) Obecnie Komisja uważa za zbędne rozwijanie nowych, odrębnych ram pomocy państwa dla abstrakcyjnie zdefiniowanej innowacji. Co więcej, byłoby to niezgodne z zamiarem uproszczenia zasad udzielania takiej pomocy w UE. Będąc przedmiotem niniejszego dokumentu szczegółowa lista konkretnych i celowych **działań w dziedzinie innowacji** wyraźnie wskazuje na przypadki niepowodzeń rynkowych wstrzymujących innowację, w których korzyści z pomocy publicznej zrównoważyłyby zapewne wszelkie ewentualne szkody grożące swobodzie konkurencji i handlu. Ustalając to, Komisja wykorzystwała **metodologię** zgodną z podejściem ekonomicznym w formie ustalonej w unijnym planie działań w zakresie pomocy państwa. Nowe zasady powinny zostać w głównej mierze włączone w ramy pomocy na rzecz BiR oraz innowacji, ale również w wytycznych w sprawie kapitału podwyższonego ryzyka, ochrony środowiska oraz w ogólnym wyłączeniu grupowym (co pozwoli na pominięcie wymogu zgłaszania pomocy przez Państwa Członkowskie).
- (7) Poniżej wymieniono wybrane kategorie inicjatyw związanych z innowacją:
- działania wspierające **projekty ryzykowne i doświadczalne**, celem zniwelowania luki pomiędzy wymogami rynku a wiedzą technologiczną
 - działalność w zakresie usług biznesowych i infrastruktury, wspomagająca ogólne **środowisko przedsiębiorczości w dziedzinie innowacji**.
- (8) **Dla obu rodzajów proponowanych środków** Komisja oczekiwałaby szczegółowych uwag w odniesieniu do ich trafności oraz skonkretyzowania ich formy.
- (9) Ponadto, stawiane są pytania w odniesieniu do bardziej szczegółowych kwestii, co do których Komisja oczekuje szczegółowych uwag.
- (10) Wyniki konsultacji posłużą do sformułowania nowych, przejrzystych reguł, które powinny zostać uwzględnione w instrumentach prawnych regulujących pomoc państwa, których celem jest wytyczenie granic w jakich pomoc państwa na rzecz innowacji może być uznana za zgodną ze wspólnym rynkiem. Ostateczna odpowiedzialność za ściśle ukierunkowanie środków i opracowanie skutecznych środków pomocy sprzyjających innowacji spocznie na Państwach Członkowskich.

¹ COM (2004) 38 z 28.1.2004.

- (11) Komisja chętnie przyjmie wszelkie uwagi w odpowiedzi na niniejszy komunikat złożone **do dnia 21 listopada 2005 r.** Uwagi, opatrzone dopiskiem „Konsultacja w sprawie pomocy publicznej na rzecz innowacji”, należy przesyłać Komisji Europejskiej pocztą zwykłą lub elektroniczną na adres DG ds. Konkurencji: STATEAIDGREFFE@CEC.EU.INT

DG Competition

State Aid Greffe

SPA 3, office 6/5

B-1049 Brussels

Belgium.

Pytanie 1. Czy właściwym jest odstąpienie od utworzenia odrębnych zasad ramowych dla innowacji tak, aby nowe możliwości udzielania pomocy publicznej mogły zostać skierowane na działania związane z innowacją?

2. ZASADY SPRAWOWANIA KONTROLI NAD POMOCĄ PAŃSTWA NA RZECZ INNOWACJI

- (12) Udzielenie pomocy państwa na rzecz innowacji musi zostać zatwierdzone przez Komisję na podstawie art. 87 ust. 3 lit. c). Traktatu WE. Zgodnie z ustalonymi w Planie działań w zakresie pomocy państwa zasadami, uniwersalny sprawdzian pozwalający na uznanie zgodności środka pomocy publicznej na rzecz innowacji powinien uwzględniać następujące zagadnienia:
- (a) powinno mieć miejsce odpowiednio zdefiniowane niepowodzenie rynkowe
 - (b) instrument pomocy winien być nakierowany na rozpoznane niepowodzenie rynkowe:
 - pomoc państwa ma stanowić odpowiedni instrument polityki
 - środek pomocy ma charakter zachęty, a więc musi pociągać za sobą dodatkowe działania na polu innowacji
 - środek pomocy ma być proporcjonalny do problemu, jaki ma rozwiązać
 - (c) naruszenie zasad konkurencji i wpływ na wymianę handlową powinny być ograniczone tak, aby środek pomocy nie był w swych ostatecznych skutkach sprzeczny ze wspólnym interesem.
- (13) Wprowadzając ten uniwersalny sprawdzian, można dodatkowo opracować listę warunków normatywnych, stanowiących ułatwienie w uprzednim określeniu zasad pomocy publicznej na rzecz innowacji (ujętych w formie ram, wytycznych lub wyłączenia grupowego). Celem tej metodologii jest sprecyzowanie form działania, dla jakich pomoc państwa jest dopuszczona – pod warunkiem spełnienia szeregu norm i warunków. Nagromadzone doświadczenia mogą również dopomóc w określeniu tych działań i w opracowaniu odpowiednich reguł. Określone w tym dokumencie kryteria

posłużą opracowaniu wyprzedzających reguł. Nie jest przewidywane wykorzystywanie uniwersalnego sprawdzianu do oceny zgodności poszczególnych zgłoszeń. Co więcej, dokument ma na obecnym etapie służyć wyłącznie konsultacji.

2.1. Rozpoznanie niepowodzeń rynkowych wywierających wpływ na innowację

- (14) Do „**niepowodzenia rynkowego**” dochodzi, gdy rynek nie jest w stanie samoistnie osiągnąć pożądanego gospodarczo rozwiązania. Vademecum Innowacji² wskazuje, że przedsiębiorstwa prywatne mogą się okazać niewystarczająco skłonne do innowacji: być może nie postrzegają one korzyści publicznej jako własnej, a także mogą nie brać pod uwagę efektu rozprzestrzeniających się korzystnych efektów innowacji (wpływów zewnętrznych). W takich przypadkach, pomoc bezpośrednia udzielana przedsięwzięciom może stanowić właściwy instrument niwelujący niekorzystne czynniki ryzyka towarzyszące innowacji. Inne niepowodzenia rynkowe, o których mowa w Vademecum były wynikiem niesprawnego rozpowszechniania informacji; mankamentów rynków kapitałowych oraz nierówności na rynku pracy. Co więcej, problemy z koordynacją mogą również prowadzić do niepowodzeń rynkowych, tym samym hamując innowację.
- (15) Rozmiary niepowodzeń rynkowych grożących zahamowaniem innowacji mogą się zmieniać w zależności od rodzaju przedsięwzięcia i typu działalności gospodarczej. W świetle zgromadzonych doświadczeń, w Vademecum ustanowiono trzy główne zasady: i) małe i średnie przedsiębiorstwa są narażone bardziej niż duże³; ii) skutki niepowodzeń rynkowych są groźniejsze dla przedsiębiorstw nowopowstałych; oraz iii) niepowodzenia rynkowe są poważniejsze, a groźba zniekształcenia konkurencji mniej znacząca w przypadku działań mniej bezpośrednio związanych z rynkiem (np. szkoleń).
- (16) Ponadto, przedsięwzięcia i działania innowacyjne cechuje szczególnie impet zdolny do wywoływania szybkich zmian warunków rynkowych. Ogólnie rzecz biorąc, niepowodzenia rynkowe powinny z czasem ulegać osłabieniu, choćby z uwagi na dojrzewanie omawianego rynku, a upowszechnianie informacji ulega usprawnieniu.
- (17) Niepowodzenia rynkowe związane ze współpracą transgraniczną oraz angażującą wielu partnerów osiągają zwykle większe rozmiary, zważywszy na trudności ze skoordynowaniem oraz naturą innowacji jako dobra publicznego. Niepowodzenia rynkowe w odniesieniu do projektów rozpowszechniania ich efektów wśród szerszego grona odbiorców lub umożliwiających równouprawniony dostęp do wyników badań są również większe. Dlatego też zachęty dla koordynacji oraz upowszechniania mogą być wskazane.

² SEC(2004) 1453 z 15.11.2004.

³ W istocie nie jest jasne, na ile duże przedsiębiorstwa są zagrożone niepowodzeniem rynkowym. Małe i średnie przedsiębiorstwa (MŚP) w rozumieniu zalecenia Komisji z dnia 6 maja 2003 r. w sprawie definicji mikroprzedsiębiorstw, małych i średnich przedsiębiorstw, dokument o sygnaturze C(2003) 1422.

2.2. Instrument pomocy nakierowany na rozpoznane niepowodzenie rynkowe

– *Czy pomoc państwa jest właściwym instrumentem?*

- (18) Doświadczenie uczy, że bardzo trudno jest przewidzieć, które z nowatorskich produktów i usług mogą odnieść sukces na rynku. Z tej przyczyny publiczna pomoc na działalność innowacyjną nie powinna się sprowadzać do nagradzania/typowania wygranych; powinna raczej ułatwiać innowację poprzez poprawę środowiska dla przedsiębiorczości.

– *Efekt Zachęty*

- (19) Pomoc publiczna na rzecz innowacji ma charakter zachęty, a więc musi pociągać za sobą pożądane zmiany w działaniach beneficjentów. Pomocy winno się udzielać pod warunkiem udowodnienia, że jej brak spowodowałby zaniechanie proponowanych innowacyjnych działań.

- (20) Pomoc publiczna jest przyznawana w różnych formach. Ogólnie, uwzględnia się jedynie wysokość udzielanej dotacji i jej intensywność. Tym niemniej, efekt zachęty towarzyszący pomocy może zależeć od formy, w jakiej zostanie udzielona: dotacji bezpośredniej, pożyczki zwrotnej, ulgi podatkowej czy gwarancji [kredytowej].

– *Proporcjonalność*

- (21) Poza tym środek pomocy ma być proporcjonalny do niepowodzenia rynkowego, jakiemu ma zaradzić. Należy wykluczyć możliwość istnienia równie skutecznych dla ochrony przed niepowodzeniem, a mniej zakłócających dla konkurencji środków (jak środki ogólne, angażujące skromniejsze środki, lub trwające krócej). Pomoc winno się ograniczać co do zakresu i czasu trwania, poddając ją określonej ocenie – aby możliwe było jej wstrzymanie w razie gdyby po pewnym czasie nie przyniosła oczekiwanych rezultatów.

2.3. Ograniczanie zakłócania konkurencji i szkodliwego wpływu na handel

- (22) Działania na rzecz innowacji w pewnych aspektach ingerują w rynek. Tym ważniejszym staje się zatem zapewnienie, by wynikiłe zakłócenie konkurencji i wpływ na wymianę handlową były ograniczone w taki sposób, aby środek pomocy nie był w rezultacie sprzeczny ze wspólnym interesem.

- (23) Uznaje się powszechnie, że im mniejsza wartość i intensywność pomocy, tym mniejsze zakłócenie konkurencji. Co więcej, możliwy zasięg zakłócenia konkurencji zależy od wagi rynkowej objętych pomocą beneficjentów.

- (24) System zasad udzielania pomocy na rzecz innowacji powinien uwzględniać znaczenie efektu domina wobec konkurencji. O ile pomoc publiczna dla **MŚP** lub dla **działań niezaangażowanych bezpośrednio w rynek** może wymagać mniej rygorystycznych reguł proceduralnych i może być zwolniona z obowiązku zgłaszania (albo przynajmniej przy jej ocenie można się zadowolić uproszczoną procedurą), o tyle na przykład pomoc publiczna dla przedsiębiorstw znacznej wielkości lub posiadających znaczny udział w rynku może być dopuszczana tylko po dokładnej analizie Komisji.

- (25) Obecnie Komisja przychyliła się do opinii, że istnieje znaczne ryzyko związane z upoważnieniem udzielanym z góry pomocy dla innowacji niezwiązanych z technologią, ponieważ tego rodzaju inicjatywy mogłyby objąć praktycznie każdą z rutynowych czynności beneficjentów. Proponuje się zatem, by ustalane z góry regulacje dotyczące pomocy publicznej na rzecz innowacji ograniczyć do **innowacji technologicznych**⁴, celem ograniczenia ryzyka obchodzenia reguł i zakłócania konkurencji.
- (26) Co więcej, beneficjentów danego środka pomocy powinno się raczej wyłączać z zastosowaniem **otwartych, przejrzystych i niedyskryminacyjnych** kryteriów, w celu ograniczenia zakłóceń konkurencji oraz szkodliwego wpływu na handel wynikłych z niezасłużonego wyróżniania pewnych przedsięwzięć. Dla ograniczenia tych zjawisk powinno się na przykład wykluczyć dyskryminację na podstawie określonego kraju pochodzenia (w ramach UE).
- (27) Kolejną istotną regułą powinno być unikanie stłumienia prywatnej inicjatywy w sytuacji, w której rozwój działalności przez przedsiębiorstwa prywatne byłby ekonomicznie niewykonalny na danym rynku, wobec zapełnienia go przez podmioty subwencjonowane. Takie ryzyko jest szczególnie znaczne w przypadku wystąpienia sieciowych skutków zewnętrznych, kiedy zwycięski podmiot zagarnia cały rynek (*zwycięzca bierze wszystko*). W szczególności poprzez wybór narzędzia, jakim jest pomoc publiczna, rządy powinny raczej **zmierzać do przyciągnięcia udziału kapitału prywatnego**, zamiast do niego zniechęcać. Również w tym celu ingerencja państwa powinna być ograniczona w czasie i w wartości, i jeśli to możliwe powinna z czasem ulegać skróceniu.

2.4. Wymiar regionalny

- (28) Innowacje mają bardzo często wymiar regionalny. Komisja popiera zaangażowanie w grupy innowacyjne oraz bieguny doskonałości na poziomie regionu. Wiele istniejących regulacji krajowych w dziedzinie pomocy może stanowić wsparcie dla ogólnego rozwoju regionu (np. regionalna pomoc inwestycyjna, przeznaczona dla MŚP, na cele szkoleń zawodowych, zatrudnienia czy BiR). Kwestią odrębną jest, czy zagadnienia polityki spójności powinno się traktować odrębnie czy może łącznie z prewencją niepowodzeń rynkowych wstrzymujących proces innowacji. O ile niższy poziom zamożności zwykle idzie w parze z ostrzejszymi skutkami niepowodzeń rynkowych, nie zawsze musi to być regułą. Trudno też na samym wstępie przewidzieć przyczyny częstszych niepowodzeń rynkowych w pewnych regionach.
- (29) Obecnie głównym instrumentem spójności regionalnej [dla] udzielających pomocy państw są zapisy wytycznych w sprawie krajowej pomocy regionalnej. Tym niemniej,

⁴ Jak je definiuje opracowanie „*Proponowane zasady gromadzenia i interpretacji danych dotyczących innowacji technologicznej - Podręcznik Oslo*”, str. 9: Innowacja technologiczna w obrębie produktu to przyjęcie i wprowadzenie na rynek cechujących się poprawioną efektywnością, obiektywnie nowych lub znacząco udoskonalonych metod wytwarzania a także sposobów docierania z produktem czy nową lub udoskonaloną usługą do odbiorców. Innowacja technologiczna w obrębie procesu obejmuje wdrożenie lub przyjęcie procesów nowych pod względem technologicznym i znacząco udoskonalonych technologicznie metod produkcji i dostaw. Sprowadza się ona do zmian w urządzeniach, zasobach ludzkich, metodologii pracy lub kombinacji wymienionych elementów. *Podręcznik Oslo*, wydany z udziałem Komisji przez OECD w 1997 r., dostępny w internecie: <http://www.oecd.org/dataoecd/35/61/2367580.pdf>.

niektóre z instrumentów horyzontalnych (np. rozporządzenia o wyłączeniach grupowych dot. MŚP, wytyczne w sprawie środowiska) zawierają zalecenia dotyczące regionalnych zachęt zwiększających intensywność pomocy na obszarach objętych [pomocą]. Pomoc na innowację można łączyć z regionalną pomocą – jako odnoszącą się do innych kosztów kwalifikowanych. Stosuje się również premię regionalną.

- (30) O ile metoda premii regionalnej wydaje się odpowiednia dla zagadnień spójności, być może nie trafia ona idealnie w regionalne przyczyny niepowodzeń rynkowych, z uwzględnieniem ograniczeń konkurencji w dziedzinie innowacji.
- (31) Pozostaje pytanie: na ile specjalne dodatkowe zapisy uwzględniające specyfikę lokalną powinny być włączane do zasad [udzielania] pomocy państwa na rzecz innowacji. Komisja jest gotowa rozważyć wszelkie sugestie odnośnie optymalnego uwzględnienia możliwych wpływów sytuacji geograficznej stanowiącej regionalną przyczynę niepowodzeń rynkowych, z uwzględnieniem ograniczeń konkurencji – w zastępstwie lub uzupełnieniu premii regionalnej.

Pytanie 2. Czy Komisja trafnie zidentyfikowała problemy wskazane w Dodatku oraz niepowodzenia rynkowe, które wymienia jako hamujące dla innowacji? Jeśli tak, dlaczego? Ewentualnie-dlaczego nie?

Pytanie 3. Środki opisane w niniejszym komunikacie dostarczają kryteriów, które pozwalają na zatwierdzenie pomocy państwa na rzecz innowacji przed jej udzieleniem. Czy to właściwe podejście?

Pytanie 4. Zainteresowani są zaproszeni do podzielenia się praktycznymi doświadczeniami, dowodzącymi słuszności dopuszczania pomocy państwa dla dużych przedsiębiorstw, zwłaszcza w celu rozwoju firm zgrupowanych wokół europejskich biegunów doskonałości. Czy zatem Komisja powinna rozwijać kryteria uprzedniej oceny dotyczące pomocy publicznej dla dużych przedsiębiorstw na rzecz innowacji – czy raczej pomoc tę należy zawsze poddawać szczegółowej analizie poszczególnych przypadków w drodze procedury zgłoszenia przez Państwo Członkowskie? Na ile celowym, w przypadku publicznej pomocy na rzecz innowacji (lub innej udzielanej przez państwa) byłoby odróżnianie pomocy udzielanej dużym przedsiębiorstwom różnych kategorii? Jeżeli tak, to na jakich kryteriach [oprócz to rozróżnienie]? I jaki jest jego cel?

Pytanie 5. Zainteresowani są zaproszeni do podzielenia się praktycznymi doświadczeniami, dowodzącymi słuszności dopuszczania pomocy państwa na rzecz innowacji innej niż techniczna, zwłaszcza w sektorze usług.

Pytanie 6. Czy zasady udzielania pomocy państwa na rzecz innowacji powinny zawierać premie regionalne służące celom spójności? Czy powinny one rozróżniać regionalne warunki geograficzne – niezależnie od kwestii spójnościowych?

Pytanie 7. Czy niektóre formy pomocy są bardziej odpowiednie dla pewnych sytuacji i działań innowacyjnych (jak np. ulgi podatkowe, gwarantowane pożyczki, zwrotne zaliczki)?

3. WSPARCIE DLA PODEJMOWANIA RYZYKA I PROJEKTÓW DOŚWIADCZALNYCH

- (32) Nowatorskie projekty i przedsiębiorstwa charakteryzuje wysokie ryzyko niepowodzenia oraz wysoka kapitałochłonność. Inwestorzy prywatni mogą nie przejawiać zainteresowania łożeniem na nie, z uwagi na nierównomierny dostęp do wiedzy, powodujący podwyższone koszty transakcji przy ocenie i monitorowaniu ryzyka dla innowacyjnych projektów i przedsiębiorstw – a nierzadko występujący

brak koniecznego zabezpieczenia (niepowodzenia na rynku kapitałowym). Oprócz tych względów, firmy mogą również wstrzymać się od inwestowania z powodu niezdolności do określenia zysków z innowacyjności (niepowodzenia związane z wpływami zewnętrznymi oraz traktowaniem nowatorstwa jako dobra publicznego).

- (33) Pomoc państwa może się przyczynić do złagodzenia tych niepowodzeń, przyciągając tym samym dodatkową działalność na polu innowacji oraz uzupełniające fundusze prywatne. Komisja wskazuje na trzy obszary, szczególnie podatne na tego rodzaju niepowodzenia, na których dobrze skierowana pomoc państwa może się okazać konieczna i skuteczna. Są to: i) pomoc dla zakładania nowych firm o nowatorskim charakterze, ii) kapitał podwyższonego ryzyka, iii) wsparcie dla projektów doświadczalnych i wprowadzanie na rynek nowych produktów jako konieczne dla spełnienia tego warunku.

3.1. Wsparcie dla inicjowania i pomnażania nowych przedsięwzięć o innowacyjnym charakterze

- (34) **Uprzedzenie niepowodzeń rynkowych i trafność pomocy.** Nowatorskie przedsięwzięcia i innowacyjne MŚP, choć kluczowe dla powodzenia innowacji i odnowy przemysłu, są w poważnym stopniu narażone na niepowodzenia rynkowe, hamujące proces innowacyjny. W szczególności w związku z brakiem własnego kapitału lub też z niewystarczającym zabezpieczeniem koniecznym dla uzyskania środków, stają one przed bardzo surowymi warunkami finansowania. Pomimo istnienia rynkowych rozwiązań (np. kapitał załączkowy czy anioły biznesu) pomoc państwa może być niezbędna dla finansowania rozruchu nowatorskich przedsięwzięć na odpowiednim poziomie.
- (35) **Efekt zachęty a zasada proporcjonalności.** Dla celów opracowania zasad pomocy państwa w tym obszarze można przyjąć, że efekt zachęty występuje w przypadku nowych przedsięwzięć o innowacyjnym charakterze (jak zdefiniowano poniżej). Jednakże, dla zachowania zasady proporcjonalności, powinno się nakładać ograniczenia maksimum wysokości i czasu udzielania pomocy.
- (36) **Naruszenie zasad konkurencji i wpływ na swobodny handel.** Wynikły z pomocy dla nowopowstałych przedsiębiorstw przewidywalny wpływ na handel i konkurencję będzie ograniczony. Jednakże, o ile nie będzie dostatecznie skoncentrowany, istnieje ryzyko, że publiczne finansowanie dla tworzących się przedsiębiorstw może doprowadzić do szeregu kompletnie nieefektywnych ekonomicznie przedsięwzięć, jednocześnie wypierając inwestorów prywatnych. Stąd też należy ściśle określić zasady, umożliwiające jedynie pomoc ograniczoną (w czasie i w wysokości), aby uniknąć osłabienia motywacji zależnej od rentowności.
- (37) Wziąwszy pod uwagę powyższe przesłanki oraz potrzebę uproszczenia formalności, Komisja stwierdza, że pomocy państwa powinno się udzielać na podstawie definicji nowopowstającego przedsiębiorstwa o charakterze innowacyjnym – co pozwoliłoby na uniknięcie konieczności definiowania „kosztów kwalifikowanych”.
- (38) **Proponowane zasady:** proponowana definicja innowacyjnego nowopowstającego przedsiębiorstwa składałaby się z dwóch warunków, przy czym konieczne byłoby spełnienie obydwóch:

- Kryterium nowopowstałego przedsiębiorstwa: istnienie nie dłużej niż [5 lat], niewielkie rozmiary – zgodnie z definicją MŚP, szczególnie: niezależność od wielkich przedsiębiorstw, stan pracowników nie większy od [50] osób.
- Kryterium innowacyjnego charakteru: i) beneficjent daje dowody przemysłowego wykorzystania innowacyjnych wyrobów i procesów, tj. do produktów i procesów nowych technologicznie lub zasadniczo ulepszonych w porównaniu z obecnym wspólnotowym stanem wiedzy w danym przemyśle, niosących ze sobą ryzyko technologicznego lub przemysłowego niepowodzenia; albo ii) wydatki na BiR stanowią przynajmniej [15%] całkowitych wydatków beneficjenta.

(39) Przy udzielaniu pomocy zastosowanie miałyby poniższe zasady:

- (1) obniżenie o [50%] składek na zabezpieczenia społeczne i innych lokalnych bądź regionalnych świadczeń społecznych (niezależnych od zysku), nie dłużej niż przez [5 lat] od daty rozpoczęcia działalności na okres nie dłuższy niż [5 lat], pod warunkiem, że korzyści zostaną zainwestowane w przedsiębiorstwo – lub też zwrotne zaliczki,
- (2) ponadto, możliwość udzielania pomocy wartości do 1mln euro w ciągu 3 lat z przeznaczeniem na rozruch innowacyjnego nowopowstającego przedsiębiorstwa, bez szczególnych ograniczeń co do kosztów kwalifikowanych i pod warunkiem, że: i) pomoc nie może być łączona z żadną inną formą pomocy publicznej, ii) beneficjent nie może należeć do zagrożonych przedsiębiorstw [przeżywających trudności]⁵ i że iii) jedno przedsiębiorstwo może korzystać z tej pomocy tylko raz.

Pytanie 8. Czy proponowane kryteria pozwalające uznać przedsiębiorstwo za nowopowstałe i innowacyjne są do przyjęcia – w połączeniu z odejściem od określania kosztów kwalifikowanych, przy ograniczeniu wysokości pomocy i wykluczeniu kumulowania pomocy? Czy, zdaniem Państwa, powinno się opracować odrębne kryteria uznawalności pomocy dla sektorów takich jak biotechnologie lub farmaceutyki o szczególnie długim czasie do wprowadzenia na rynek i cyklu rozwoju produktu?

Pytanie 9. Oprócz proponowanych reguł, mile widziane byłoby przedstawienie wziętych z życia argumentów przemawiających za potrzebą pomocy publicznej dla i). nowych przedsięwzięć-niezależnie od ich innowacyjnego charakteru, ii). przedsięwzięć o innowacyjnym charakterze, założonych wcześniej niż przed [pięcioma laty].

3.2. Przeciwdziałanie lukom w kapitale własnym dla zwiększenia dostępności kapitału podwyższonego ryzyka w UE

- (40) **Uprzedzenie niepowodzeń rynkowych i trafność pomocy:** kapitał podwyższonego ryzyka jest zarządzany w większości przez sektor prywatny. Tym niemniej, obecne zasady udzielania przez państwo pomocy w tej dziedzinie pozwalają zaobserwować braki kapitałowe w UE, a także stwierdzić, że niepowodzenia rynkowe związane z

⁵ Wg definicji zawartej w Komunikacie Komisji pt. Wytyczne Wspólnoty dotyczące zasad udzielania pomocy państwa na ratowanie i restrukturyzację przedsiębiorstw zagrożonych, Dz. U. C 244 z 1.10.2004.

niedoskonałościami lub nierównościami w dostępie do informacji lub koszty transakcji mogą uzasadniać konieczność pomocy ze strony państwa. W tym kontekście, rynkowe niepowodzenia w sferze innowacji nie pozostają bez wpływu na skuteczne i sprawiedliwe finansowanie przedsiębiorstw. Podczas gdy te niepowodzenia rynkowe są potencjalnie najgroźniejsze w bardzo wczesnej fazie rozwoju przedsiębiorstwa, pomoc państwa może również odgrywać rolę w późniejszych fazach, tj. po ukończeniu fazy kapitału początkowego (w końcu fazy uruchomienia, z początkiem fazy rozszerzenia, kiedy wymagana jest kolejna porcja dofinansowania). W czerwcu 2004 r., grupa robocza OECD ds. MŚP i przedsiębiorczości w czasie drugiej rady OECD na szczeblu ministerialnym na temat MŚP wydała sprawozdanie, dobitnie wskazujące na tę lukę w rynku⁶.

- (41) **Efekt zachęty a zasada proporcjonalności:** dla celów opracowania zasad pomocy państwa w tym obszarze można z góry założyć, że efekt zachęty występuje w przypadku MŚP. Jednakże, dla zachowania zasady proporcjonalności, powinno się nakładać ograniczenia maksimum wysokości i czasu udzielania pomocy.
- (42) **Naruszenie zasad konkurencji i wpływ na swobodny handel:** wynikły z pomocy dla MŚP w fazie rozruchu przewidywalny wpływ na handel i konkurencję będzie ograniczony. Jednakże istnieje ryzyko, że o ile nie będzie dostatecznie skoncentrowane, publiczne finansowanie dla MŚP doprowadzi do podjęcia kompletnie nieefektywnych ekonomicznie przedsięwzięć, jednocześnie wypierając inwestorów prywatnych – co stałoby w sprzeczności z potrzebą tworzenia prywatnych rynków akcyjnych /giełd papierów wartościowych. Stąd też należy ściśle określić zasady, umożliwiające odpowiedni udział inwestycji prywatnych, dla ograniczenia pomocy do krótkoterminowej, unikając osłabienia zachęty jaką jest rentowność.
- (43) **Proponowane zasady:** Zwiększenie elastyczności w stosunku do aktualnych reguł byłoby możliwe w ocenie pomocy udzielonej w formie kapitału podwyższonego ryzyka w rozumieniu Komunikatu o pomocy publicznej i Kapitale podwyższonego ryzyka, którego ważność niebawem wygaśnie i który jest w trakcie ponownego opracowania. Komisja rozważy, na ile obecne poziomy transz inwestycji „bezpiecznej przystani” powinno się zmodyfikować w celu uwzględnienia zmienionej sytuacji na europejskich rynkach kapitału podwyższonego ryzyka. Komisja zbada ewentualność dopuszczenia większej elastyczności transz inwestycyjnych oraz możliwość grupowego wyłączenia.
- (44) Obecnie nie jest dozwolony udział państwa w kapitale podwyższonego ryzyka przekraczający pułap 50 % własności (w szczególnie wspieranych obszarach – 70 %). Wyłącznie w przypadku funduszy nakierowanych na inwestycje w fazie kapitału początkowego, Komisja może rozważyć możliwość dopuszczenia funduszy z udziałem państwa przekraczającym obecne pułapy.
- (45) Komisja rozważy **odrębne regulacje** w odniesieniu do faz następujących po fazie kapitału początkowego, które umożliwiając wzrost przedsiębiorstw, bez blokowania wyjścia dla inwestorów dysponujących kapitałem podwyższonego ryzyka. Zezwalając na łączenie pomocy dla MŚP z pomocą na ogólnych zasadach kapitału podwyższonego ryzyka lub za pomocą pożyczek gwarantowanych (choć na mniej

⁶ DSTI/IND/PME (2002) 12/wersja ostateczna z 25.5.2004.

korzystnych warunkach, niż w przypadku nowych przedsięwzięć) albo też poprzez zwrotne zaliczki o skróconym terminie spłaty.

Pytanie 10. Czy w celu ułatwienia europejskim MŚP wykroczenia poza fazę początkową byłyby wymagane inne rodzaje pomocy publicznej niż te obecnie stosowane w odniesieniu do kapitału podwyższonego ryzyka? Jeżeli tak, to jakie?

3.3. Wsparcie dla technologii doświadczalnych oraz ryzyka związanego z wprowadzaniem na rynek nowatorskich produktów

- (46) **Uprzedzenie niepowodzeń rynkowych i trafność pomocy:** w obecnych ramach pomocy na rzecz BiR nie jest uprawnione udzielanie przez państwo pomocy działaniom wykraczającym poza etap pierwszego prototypu. Działania te, jako ściślej związane z rynkiem, posiadają znaczny potencjał zakłócenia konkurencji oraz szkodliwego wpływu na warunki handlu. Tym niemniej, w pewnych okolicznościach te formy działalności mogą być podatne na dokładnie te same zagrożenia niepowodzeniem rynkowym, co opisane powyżej. Przykładowo, małe przedsiębiorstwa mogą wymagać zewnętrznych źródeł finansowania w celu budowania prototypów wynalazków o dużej skali – nawet, gdyby były gotowe do wprowadzenia na rynek, lub też wydłużonego czasu finansowania, który pozwala na poddanie nowości próbie rynku.
- (47) **Efekt zachęty a zasada proporcjonalności:** MŚP mogą być szczególnie dotknięte tym zjawiskiem, jako że koszty związane z taką działalnością mogą być poważne. Intensywność pomocy winno się jednak ograniczyć z uwagi na bezpośrednią bliskość rynku.
- (48) **Naruszenie zasad konkurencji i wpływ na swobodny handel:** ze względu na ryzyko, że działania doświadczalne i związane z wprowadzaniem na rynek mogą pokrywać się z rutynową działalnością, proponuje się ograniczenie pomocy państwa do innowacji technologicznej i do MŚP.
- (49) **Proponowane zasady:** w ostatnią fazę rozwoju przedkonkurencyjnego w działalności BiR można byłoby włączyć szereg działań stanowiących „fazę rozwoju doświadczalnego” i kwalifikowanych do pomocy.
- (50) Przy udzielaniu wsparcia MŚP powinno się przyjąć następujące reguły:
- (a) dodatkowe działania (poza obecnie włączonymi w ramy BiR) można by uznać za zgodną z prawem Unii pomoc:
 - opracowanie prototypów do komercyjnego użytku i projektów pilotażowych w celu przeprowadzenia doświadczeń technologicznych lub rynkowych, kiedy prototypem musi być ostateczny produkt gotów do wprowadzenia na rynek, a kiedy jego produkcja wyłącznie dla celów demonstracji oraz akceptacji byłaby zbyt kosztowna
 - oceny technologiczne oraz studia wykonalności poprzedzające wprowadzenie nowego produktu, do których zalicza się koszty oprogramowania i modelowania komputerowego dla celów prowadzenia doświadczeń technicznych i rynkowych; koszty prób i testów laboratoryjnych

- wydatki na dostosowanie technologii do konkretnych warunków produkcji oraz dla zoptymalizowania procesu produkcji – aż do wykonania pierwszej, próbnej partii produktu
 - koszty związane z wprowadzeniem na rynek związane ze wzornictwem technologicznym
 - szkolenia dla zarządu i działu marketingu
- (b) Do kosztów objętych pomocą powinno się zaliczać wydatki podobne do tych objętych już projektami z dziedziny BiR
- (c) Formy i warunki pomocy:
- maksymalna intensywność pomocy [15%]
 - granty, pożyczki subsydiowane lub gwarantowane, względnie subsydiowane zaliczki zwrotne
 - konieczność jasnych związków powyższych czynności z konkretnym projektem BiR prowadzonym przez beneficjenta lub inny podmiot
 - pomoc musi dotyczyć przemysłowego wykorzystania wyrobów i procesów nowatorskich technologicznie lub zasadniczo ulepszonych w porównaniu do obecnej sytuacji w danym przemyśle we Wspólnocie, niosących ze sobą ryzyko technologicznego lub przemysłowego niepowodzenia.

Pytanie 11. Czy powyższe reguły, zdaniem Państwa, przyniosą pożądane efekty w zachęcaniu MŚP do wprowadzania na rynek nowatorskich rozwiązań? Jeżeli nie, to jakie zmiany należałoby przyjąć?

Pytanie 12. Czy istnieją dowody na konieczność rozszerzenia tych regulacji na duże przedsiębiorstwa? Czy uważacie Państwo, że powinno się wymagać oficjalnego zgłoszenia pomocy państwa w przypadku przeznaczania znacznych środków na rzecz poszczególnych firm lub sektorów? Jeżeli tak, to od jakiej wartości pomocy? Jakiej formy udokumentowania powinna wówczas wymagać Komisja?

4. PRZYJAZNE ŚRODOWISKO PRZEDSIĘBIORCZOŚCI W DZIEDZINIE INNOWACJI

4.1. Zachęty dla pośredników w innowacji

- (51) Pośrednikami w innowacji nazywamy organizmy dostarczające infrastrukturę i usługi dla przedsiębiorstw w dziedzinie innowacji. Mogą to być podmioty publiczne lub prywatne. Konsultacja dotycząca *Vademecum Innowacji* wykazała, że owi pośrednicy nie byli dostatecznie uwzględnieni przez obowiązujące prawodawstwa krajowe, co mogło prowadzić do zahamowania ich rozwoju. Powinno się uwzględnić dwie możliwości: pomoc przekazywaną bezpośrednio beneficjentowi, albo pośrednikowi.
- (52) **Trafność i odpowiednie ukierunkowanie pomocy na obszary niepowodzeń rynkowych:** pośrednicy w innowacji dopomogą w rozwiązaniu problemu niepowodzeń rynkowych związanych z niewystarczającym upowszechnieniem wiedzy, skutków zewnętrznych i braku koordynacji, dostarczając przedsiębiorstwom usługi i infrastrukturę. Tym niemniej, ceny rynkowe takich usług mogą przekraczać

możliwości nowopowstałych firm oraz MŚP, a z powodu niedostatecznego poziomu rozwoju branży mogłoby zabraknąć zachęty dla prywatnych przedsiębiorców do rozpoczynania działalności. Pomoc państwa może być właściwym rozwiązaniem pozwalającym na zmianę zachęt i zwiększenia dostępności i wykorzystania usług oferowanych przez pośredników w innowacji.

- (53) **Efekt zachęty a zasada proporcjonalności:** jasnym jest, że w przypadku małych przedsiębiorstw występuje efekt zachęty. Trzeba by wszakże tego dowieść w odniesieniu do średnich – przy czym przeważa pogląd, że duże przedsiębiorstwa nie odczuwają tego wpływu. Dla zachowania zasady proporcjonalności, pomoc winno się ukierunkować i ograniczyć co do wartości i czasu; zaś pośrednicy w innowacji powinni działać na zasadach ogólnej dostępności, z pełnym równouprawnieniem przedsiębiorstw.
- (54) **Naruszenie zasad konkurencji i wpływ na swobodny handel:** aby ograniczyć zakłócenia konkurencji, przewidywana jest pomoc wyłącznie dla MŚP. Duże firmy powinny płacić cenę rynkową, nie zaś subsydiowaną. W odniesieniu do bezpośredniej pomocy państwa dla pośredników w innowacji istnieje ryzyko, że mogłaby ona powstrzymać ukształtowanie się stabilnych rynków prywatnych, wypierając prywatną inicjatywę.
- (55) **Proponowane zasady:** obowiązująca obecnie polityka pomocy państwa umożliwia wyłącznie pomoc przekazywaną bezpośrednio beneficjentom. Komisja jest zdania, że jeśli pośrednicy uzyskują jedynie minimalny zysk, ma do nich zastosowanie zasada ‘zero pomocy’.
- (56) Podobnie jak w przypadku BiR, pośrednicy w innowacji wykonują czynności służące interesowi publicznemu, jednak trudno odróżniać od działań komercyjnych – dlatego też podlegające regułom pomocy państwa. W przypadku, gdy działania takie nie są zorientowane na rynek i nie przynoszą selektywnych korzyści poszczególnym przedsiębiorstwom, mogą korzystać z finansowania publicznego w 100 %.
- (57) Pomoc państwa może być dopuszczona tylko pod następującymi warunkami:
- (a) Pomoc ma być wykorzystana na zakup ściśle zdefiniowanych usług. Pomoc powinna stanowić część całego programu, z dokładnym określeniem usług kwalifikujących się do objęcia pomocą. Do usług mogłyby się zaliczać:
- badania i rozpoznanie projektów innowacyjnych;
 - usługi doradcze w dziedzinie biznesu, jak np.: badania, rozpoznanie i nawiązanie kontaktu z odpowiednią siedzibą dla przedsięwzięcia (tj. w ramach zgrupowania) czy z odpowiednimi partnerami, doradztwo strategiczne oraz szkolenia w trakcie fazy inkubacji i po rozpoczęciu działalności, wsparcie technologiczne dla projektów innowacyjnych, konsulting w zakresie nabycia, ochrony i obrotu prawami autorskimi i przemysłowymi oraz ubiegania się o ewentualne koncesje, konsulting w zakresie stosowania standardów
 - zapewnienie zasobów – w rodzaju [wyposażonej] powierzchni biurowej, banki danych dla poszukiwania istniejących technologii i partnerów do przekazywania

technologii, występowanie o nadanie znaków, prowadzenie prób i odznaczanie certyfikatami jakości;

- (b) Pomoc ma być wykorzystana wyłącznie na zakup ściśle zdefiniowanych usług dostarczanych przez jasno zdefiniowanych pośredników w innowacji. W oparciu o doświadczenia europejskiej sieci centrów przedsiębiorczości i innowacji (*European BIC Network*), Komisja proponuje zdefiniowanie „pośredników w innowacji” na podstawie świadczonych usług jako publicznych bądź prywatnych organizacji wspierających innowacyjne MŚP i przedsiębiorców. Warunkami uzyskania statusu pośrednika w innowacji byłoby w szczególności:

- dostarczanie specjalistycznych usług przedstawionych powyżej;
- przynajmniej jeden z następujących typów infrastruktury: fizyczny inkubator dla projektów (w pełni wyposażone biura), miejsca przystosowane do działalności szkoleniowej, urządzone laboratoria badawcze, infrastruktura dla prób i certyfikatów [jakości]
- upowszechnianie oferowanych usług i osiągniętych efektów

- (c) MŚP mogłyby otrzymywać pomoc państwa na podstawie "talonu na usługi służące innowacji" o wartości ograniczonej do 200 tys. euro na okres trzech lat (niezależnie od możliwych progów wkładu minimalnego) uprawniającego do otrzymania usług pośredników w innowacji do wyżej określonego pułapu.

- (58) Za wyjątkiem działań dla dobra ogółu nieorientowanych na rynek (patrz wyżej), nie może być dozwolona pomoc bezpośrednio udzielana pośrednikom. Komisja stoi jednak na stanowisku, iż środki pomocy dla użytkowników tych struktur mogłyby się przyczynić do pobudzenia rynku pośrednictwa w innowacji, pośrednio wspierając pośredników.

Pytanie 13. Jak się Państwo zapatrują na wsparcie skierowane do pośredników w innowacji decydujących się na łączenie lub zawiązywanie spółek joint venture celem osiągnięcia masy krytycznej w sferze technologicznej specjalizacji? Czy powinno się, w tym kontekście, dopuścić również inwestycje? Jeżeli tak, to na jakich warunkach? Jakie inne środki powinno się rozważyć?

4.2. Zachęty dla kształcenia zawodowego i mobilności na rynku pracy

- (59) **Uprzedzenie niepowodzeń rynkowych i adekwatność pomocy:** wysoki poziom wykształcenia i mobilność naukowców, inżynierów oraz innych pracowników są konieczne dla nasilenia innowacyjności w UE – gdzie mogą wystąpić dysproporcje między zapotrzebowaniem a dostępnymi zasobami na rynku pracy. Komisja uważa szkolenie pracowników w zakresie przedsiębiorczości, kreatywności, zarządzaniem zmianami oraz innych zagadnień powiązanych z innowacją za nadzwyczaj korzystne. Podobnie, rekrutacja wysoko wykwalifikowanych badaczy i inżynierów powinna ułatwić wykorzystanie gotowych rozwiązań w praktyce. Stąd też, działania

wykraczające poza zakres obecnego grupowego wyłączenia⁷ mogłyby w pewnej mierze korzystać z pomocy państwa bez obowiązku zgłaszania. Co więcej, czasowe delegowania oraz wymiany pracowników pomiędzy uniwersytetami lub wielkimi przedsiębiorstwami a MŚP powinny być propagowane.

- (60) **Efekt zachęty a zasada proporcjonalności:** efekt zachęty powinien wystąpić w odniesieniu do nowo powstających i małych przedsiębiorstw, pod warunkiem, że pomoc nie będzie wykorzystywana do zastępowania innych pracowników. Należałoby dowieść istnienia efektu zachęty – zwłaszcza w odniesieniu do średnich przedsiębiorstw w fazie wzrostu. Co do delegowania pracowników dużych firm do MŚP, efekt zachęty powinien zostać dobitnie i szczegółowo dowiedziony, przykładowo przez wykazanie, że realizacja projektu nie byłaby możliwa bez uciekania się do ich czasowego przeniesienia.
- (61) **Naruszenie zasad konkurencji i wpływ na swobodny handel:** przewidywana jest pomoc wyłącznie dla MŚP. W przypadkach czasowego delegowania oraz wymiany pracowników uniwersyteckich lub zatrudnianych przez wielkie przedsiębiorstwa, pracodawca delegujący powinien mieć prawo do rekompensaty za udostępnienie fachowej siły na rzecz MŚP (pracowników gościnnych w MŚP). Duże przedsiębiorstwa dokonujące wymiany pracowników z MŚP nie powinny należeć do jednej grupy. Czas trwania i wysokość pomocy powinno się ograniczyć.

(62) **Proponowane zasady:**

Pomoc dla MŚP

- kwalifikowane koszty rekrutacji: koszty zatrudnienia wysoko wykwalifikowanych badaczy oraz inżynierów
- związane z projektem koszty szkolenia pracowników
- intensywność pomocy brutto: do [35%]
- maksymalny czas trwania projektu danego przedsiębiorstwa wynosi [3 lata]
- warunek: konieczne udokumentowania, że zatrudniani pracownicy nie zastępują poprzednio zatrudnionych.

Rekompensata dla uniwersytetu lub przedsiębiorstwa czasowo delegującego pracowników do MŚP:

- kwalifikowane koszty: koszty zatrudnienia wysoko wykwalifikowanych badaczy oraz inżynierów poniesione w ciągu ostatnich dwóch lat pracy
- pomoc pokrywająca koszty związane z delegowaniem pracowników
- pomoc związana z projektem, czas ograniczony do [3 lat].

⁷ Rozporządzenie Komisji (WE) nr 68/2001 z 12.1.2001 w sprawie zastosowania art. 87 i 88 Traktatu WE w sprawie zastosowania art. 87 i 88 Traktatu WE do pomocy szkoleniowej, Dz. U. L 10 z 13.1.2001.

Pytanie 14. Czy istnieją dowody, że zatrudnienie przez MŚP wysoko wykwalifikowanych kadr innych specjalności również wymaga przyznania pomocy?

Pytanie 15. Czy Komisja powinna przyjąć odrębne regulacje dla przypadków, gdy badacz nie zdecyduje się na powrót do macierzystej uczelni, lub gdy uniwersytet nie zapewni ponownego zatrudnienia?

4.3. Wsparcie dla rozwoju biegunów doskonałości poprzez współpracę i grupowanie

- (63) Komunikat Komisji zatytułowany „Budowa Europejskiej Przestrzeni Badawczej Wiedzy na rzecz wzrostu (ERA)”⁸ ustala jako jeden z priorytetów siódmego programu ramowego w dziedzinie badań „zwiększenie możliwości badawczych i innowacyjnych w całej Europie”, co umożliwi utworzenie i wzmocnienie europejskich biegunów doskonałości w wielu dziedzinach. Biegunami doskonałości nazywamy zgrupowania regionalne, nastawione na badania i zdolne przyciągnąć naukowców, inwestorów i czołowych graczy danego sektora w kontekście inwestycji na BiR. Mogą one w dużej mierze wesprzeć konkurencyjność Europy na poziomie globalnym.
- (64) **Uprzedzenie niepowodzeń rynkowych i trafność pomocy:** grupy te stanowią zazwyczaj nagromadzenia innowacyjnych nowo tworzonych przedsięwzięć, małych, średnich i dużych przedsiębiorstw jak również uniwersytetów czy instytutów badawczych działających na określonym polu w danym regionie, utworzone celem pobudzenia działań innowacyjnych poprzez rozpowszechnianie intensywnych wzajemnych relacji. Aby osiągnąć status biegunów doskonałości, grupy powinny osiągnąć pewną masę krytyczną. Powinny wnieść skuteczny wkład w przekazywanie technologii, budowę sieci oraz upowszechnianie wiedzy wśród uczestniczących w grupie przedsiębiorstw. Powinny również dbać o osiągnięcie właściwej równowagi między MŚP a dużymi przedsiębiorstwami. Tymczasem niepowodzenia rynkowe (jak skutki zewnętrzne i trudności w koordynacji) mogą nie dopuścić do powstania i rozwoju grup tworzących bieguny doskonałości. W szczególności publiczne organizmy badawcze we współpracy z przemysłem doprowadzają do powstania korzystnych skutków zewnętrznych, często jednak stykają się w większym stopniu z niepowodzeniem rynkowym. Pomoc państwa może być dla nich sposobem uniknięcia niepowodzenia rynkowego.
- (65) **Efekt zachęty a zasada proporcjonalności:** pomoc państwa powinna powodować zachętę dla uczelni i instytutów badawczych do podejmowania działalności innowacyjnej w ramach zgrupowań.
- (66) **Naruszenie zasad konkurencji i wpływ na swobodny handel:** udzielanie pomocy na współpracę i grupowanie przedsiębiorstw nie powinno służyć obchodzeniu zakazu pomocy inwestycyjnej poza regionami objętymi pomocą. Powinna być udzielana wyłącznie w przypadku, gdy korzyści ze zgrupowania przewyższają szkodliwy wpływ na konkurencję. W tym celu, zasady pomocy państwa ex-ante na rzecz współpracy i grupowania powinny dotyczyć jedynie MŚP oraz organizmów dostarczających infrastrukturę tworzących pozytywne skutki zewnętrzne (takie jak uniwersytety i instytuty badawcze).

⁸

COM(2005) 118 z 6.4.2005.

- (67) **Proponowane zasady:** Komisja dostrzega szereg środków mogących wesprzeć współpracę i grupowanie. Jednakże, ponieważ chodzi o nowy obszar w dziedzinie pomocy państwa, gdzie brak ustalonych praktyk a dotychczasowe doświadczenia są skrajnie ograniczone, Komisja szczególnie chętnie przyjmie dodatkowe uwagi w kwestiach podniesionych przez poniższe pytania.
- (68) W obecnych ramach BiR, kiedy dochodzi do współpracy przemysłu i instytucji publicznych to na przemysł spadają w całości wszelkie koszty projektu, ewentualnie konieczne jest przejęcie całości praw autorskich przez instytut publiczny dla uniknięcia zakwalifikowania płatności jako pomocy państwa. Ten przepis powinien zostać zmieniony, aby umożliwić podział praw pomiędzy partnerami na zasadzie udziałów proporcjonalnych do wkładu wniesionego przez każdą ze stron.
- (69) Jak to znajduje odzwierciedlenie w obecnych ramach BiR, w każdym przypadku gdy Komisja stwierdza, że celem omawianej pomocy jest promowanie przeprowadzenia projektu istotnego z punktu widzenia wspólnego interesu Unii, pomoc ta może skorzystać z wyłączenia na podstawie art. 87 ust. 3 lit. b).
- (70) Zakładanie centrów badawczych, uczelni prywatnych lub równorzędnych instytucji w celu wzmocnienia zgrupowania mogłoby stanowić podstawę przyznania pomocy-na przykład w formie ulg podatkowych lub zwrotnych zaliczek.
- (71) Pomoc państwa na infrastrukturę może również zostać przyznana w połączeniu z powyższymi zasadami. Na przykład, pomoc może być uzasadniona, jeśli jej celem jest zapewnienie szerokopasmowego dostępu do internetu w „szarych” lub „białych” rejonach, gdzie rynek nie zapewnia zasięgu szerokopasmowego dostatecznie lub nawet wcale. Ogólnie rzecz biorąc, pomoc na infrastrukturę wspierającą innowację może zostać przyznana, o ile zagwarantuje się technologiczną neutralność i otwarty dostęp.

Pytanie 16. Jakiej definicji grupy i działań grupujących powinno się używać i jakich kryteriów powinno się używać dla rozróżnienia grup od szerzej rozumianych pośredników w innowacji?

Pytanie 17. Czy powinno się dopuszczać pomoc państwa na rzecz propagowania europejskich biegunów doskonałości? Jeśli tak, to w jakich formach, na jakie cel, i pod jakimi warunkami? Jakie inne, możliwie udoskonalone, środki powinno się rozważyć?

Pytanie 18. Czy dodatkowe kryteria są konieczne dla uniknięcia rozdrobnienia pomocy państwa i zachęty do gromadzenia zasobów wokół pewnej liczby ośrodków – zwanych biegunami doskonałości?

Pytanie 19. Jakie są Państwa ogólne zapatrywania na potrzebę dodatkowych regulacji w dziedzinie infrastruktury wspierającej innowację (tj. w dziedzinie energii, transportu itd.)?

Pytanie 20. Czy powinno się dopuszczać pomoc państwa dla dużych przedsiębiorstw, na przykład celem utworzenia ośrodków badawczych w jednym z biegunów doskonałości? Czy Komisja powinna starać się opracować szczegółowe kryteria kontroli dla takiej pomocy państwa? Jakiego rodzaju przesłankiekonomiczne powinny być wymagane dla oceny konieczności takiej pomocy?

Dodatek: problemy innowacji w Europie

Niedostateczna innowacyjność została przez komisję wymieniona wśród kluczowych czynników wpływających na pogorszenie wzrostu wydajności gospodarczej europejskiej⁹. Została ona wskazana jako jedna z przyczyn niedostatecznego tempa wzrostu i tworzenia miejsc pracy. Komunikat z 2003 r. pt. "Polityka innowacyjności: aktualizacja podejścia unii w świetle strategii lisbońskiej"[innovation policy: updating the union's approach in the context of the lisbon, brak polskiego tłumaczenia], jak również wskaźniki w rodzaju „barometru innowacyjności”¹⁰ nie pozostawiają wątpliwości, że UE jako całość nie radzi sobie najlepiej w sferze innowacji. Pomimo zauważalnych sukcesów w dziedzinie BiR i wyłonienia grupy liderów technologii, uważa się powszechnie, że Europa powinna przyjąć znacznie bardziej innowacyjne podejście do wzrostu, w celu dotrzymania zobowiązań podniesienia standardów opieki społecznej.

W tym kontekście Komisja dokonała próby rozpoznania problemów innowacji w Europie i oszacowania możliwości konstruktywnego wkładu polityki państwa w ich rozwiązanie. Ocenę oparto na analizie nagromadzonych doświadczeń zebranych w publikacji „Vademecum innowacji”, jak również na badaniach wewnętrznych i kontaktach z ekspertami w dziedzinie innowacji.

Komisja stwierdziła, że UE posiada wielki i nienaruszony potencjał innowacyjny. Osiągane w Unii wyniki w tej dziedzinie cechuje znaczny stopień zróżnicowania w zależności od sektora przemysłu. W pewnych obszarach może pochwalić się pasmem sukcesów w sferze BiR – w Europie mają swoje siedziby liderzy technologii. Dotyczy to w szczególności transportu (np. Airbus, szybka kolej, systemy sygnalizacji kolejowej) oraz energetyki (odnawialne źródła energii, linie przesyłowe izolowane gazem, elektrownie nuklearne, gazowe i wodne). W innych dziedzinach unia jest skazana na import wielu najnowszych technologii i nie odznacza się wieloma sukcesami własnych projektów.

Komisja natknęła się na liczne problemy, które wywierają wpływ na innowacyjność UE, nie pozwalając na wykorzystanie potencjału Europy w tej dziedzinie. Cele te można ująć w następujących kategoriach:

- (1) *Brak wspólnych zasad i standardów*: wśród zaobserwowanych problemów wymieńmy: zróżnicowanie systemów podatkowych, opieki społecznej utrudniających mobilność badaczy i nowatorów, odmienne procedury certyfikacji, spowalniające przekazywanie innowacyjnych wzorców przedsiębiorczości i idei pomiędzy krajami UE, różnice w ochronie praw patentowych w różnych Państwach Członkowskich.
- (2) *Słabości rynków pracy i kapitałowych*: główne dające się dostrzec problemy, to brak inwestycji prywatnych na rzecz BiR i innowacji – zwłaszcza wśród MŚP, niedostateczny rozwój rynków kapitału podwyższonego ryzyka, brak specjalistycznej wiedzy u inwestorów, niezdolność do oceny innowacyjnych przedsięwzięć, trudno dostępna wysoko wykwalifikowana siła robocza, niezdolność MŚP do przyciągnięcia specjalistów.

⁹ „Produktywność kluczem do konkurencyjności gospodarki i przedsiębiorstw europejskich”, dokument COM (2002) 262.

¹⁰ <http://www.cordis.lu/innovation-smes/src/innobarometer2004.htm>.

- (3) *Niefunkcjonalne rynki produktów.* Do problemów wyszczególnionych w tej kategorii zaliczamy: przeszkody stawiane wschodzącym nowo tworzącym przedsięwzięciom i MŚP, sprawiające, że liczba przypadków pomyślnego wprowadzenia na rynek jest niedostateczna, niezdolność nowo tworzących przedsięwzięć i MŚP do szybkiego wzrostu, zarówno na rynkach krajowych, jak i w innych Państwach Członkowskich (w odróżnieniu od rynków poszczególnych stanów USA, dla porównania); niedostateczna ochrona własności intelektualnej, niedostateczne zachęty (w stosunku do ryzyka) dla inwestycji w całkowicie nowatorskie rozwiązania, trudności, jakie napotykają MŚP w rozpoznaniu, rozwijaniu i propagowaniu technologii nieprzetestowanych doświadczalnie, jak również w tworzeniu okazji rynkowych i nawiązywaniu współpracy czy partnerstwa.
- (4) *Niedostateczna koordynacja polityki:* decyzje o lokalizacji przedsięwzięć innowacyjnych i nastawionych na BiR zapadają coraz częściej na poziomie globalnym. O ile USA, Japonia czy wschodzący konkurenci z Azji Wschodniej wciąż zwiększają zdolność do koncentracji podstawowych zasobów, infrastruktury i inwestycji celem przyciągnięcia badaczy i środków na innowacje – Unia coraz bardziej ujawnia swą niezdolność uniknięcia rozproszenia sił pomiędzy Państwa Członkowskie, stając się mniej atrakcyjną lokalizacją dla przedsięwzięć biznesu zaangażowanego w BiR oraz innowację.
- (5) *Ogólnosystemowa niewydolność.* Pośród zaobserwowanych problemów wymienia się: anemiczne wzajemne oddziaływanie przemysłu i uczelni, brak współpracy, w szczególności: sieci współpracy, powolne wdrażanie teleinformatyki (ICT) w działalność biznesową, nadmierna biurokracja obciążająca pomoc państwa, powolny rozwój i wprowadzanie technologii ochrony środowiska, brak kultury przedsiębiorczości, negatywna postawa wobec niepowodzeń, i wzdraganie się przed ryzykiem.

Wiele z poruszonych zagadnień dotyka problemów systemowych i prawodawczych, jak również wiąże się z brakami w finansowaniu i otwartości rynków. Co za tym idzie, wielu z tych zagadnień nie sposób rozwiązać samą tylko pomocą publiczną. Wymagają one bardziej kompleksowego podejścia i polityki. Poza tym o ile część z wyszczególnionych trudności wynika z nietrafnej lub nieistniejącej polityki państwa, część wymienionych w kategorii 2, 3 i 5 może być skutkiem **niepowodzeń rynkowych**.

Źródła niepowodzeń rynkowych towarzyszących innowacji zostały przez Komisję, w szczególności na podstawie analizy konkretnych doświadczeń („Innowacja dobrem publicznym a skutki zewnętrzne”) rozpoznane jako następujące: niedostateczne rozpowszechnienie wiedzy, niedostateczny rozwój rynków kapitału podwyższonego ryzyka, dysproporcje na rynku pracy i trudności w koordynacji. Powyższe przesłanki niepowodzeń rynkowych mogą być rozwiązywane z pomocą państwa, przy dostosowaniu zachęt odczuwanych przez beneficjentów dla pobudzenia ich zaangażowania w działalność na polu innowacji.

Komisja stwierdziła ponadto, że innowacyjność technologiczna stanowi jedynie część potencjału innowacyjnego. W szczególności sektor usług wymaga rozwoju nowych wzorców, metod i narzędzi przedsiębiorczości w sferze innowacji. Praktyki innowacyjne w sektorze usług wydają się różnić od wypracowanych w pozostałych sektorach. Częściej opierają się na przykład na wiedzy zawodowej lub kreatywności i nowatorstwie organizacyjnym. Jak się sądzi, liczne przedsięwzięcia usługowe łożą poważne środki na działalność innowacyjną,

zjawisko to pozostaje bez odzwierciedlenia w krajowych danych statystycznych, badaniach czy sprawozdaniach księgowych. Wobec braku ścisłych danych w odniesieniu do inwestycji w innowacji (poza technologiczną), trudno określić, gdzie mogłyby występować zagrożenia niepowodzeniem rynkowym. Komisja pracuje obecnie nad poprawą sprawozdawczości finansowej w sferze wydatków na BiR poza obszarem technologii.

Uwagi w odniesieniu do zasygnalizowanych problemów innowacji w Europie są mile widziane.