



AgEcon SEARCH

RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library

This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search

<http://ageconsearch.umn.edu>

aesearch@umn.edu

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

No endorsement of AgEcon Search or its fundraising activities by the author(s) of the following work or their employer(s) is intended or implied.

Ocena publicznej i prywatnej formy świadczenia usług dla przedsiębiorców w Małopolsce¹

Wprowadzenie

Ocena² interwencji publicznej, rozumiana jako proces określania jej wartości, jest obecnie przedmiotem zarówno aktów prawnych, jak i szerokich analiz. Komisja Europejska kształtuje podstawy metodyczne dla planowania i realizacji procesu ewaluacji i przeznaczają znaczące środki na badania skuteczności i efektywności programów wsparcia. Ważną ich część kierowana jest do małych i średnich przedsiębiorstw (MSP) jako źródła wzrostu gospodarczego i nowych miejsc pracy.

Celem artykułu jest analiza podstaw teoretycznych i metodycznych oceny interwencji publicznej oraz ewaluacja nieodpłatnych usług informacyjno-konsultacyjnych dla MSP, w oparciu o badania własne. Zastosowana w badaniach metoda wykorzystuje porównanie grupy eksperymentalnej, objętej wsparciem publicznym, z grupą kontrolną firm o podobnej charakterystyce, które skorzystały z usług informacyjno-konsultacyjnych na zasadach rynkowych. Podejście to jest stosunkowo rzadko wykorzystywane w badaniach ewaluacyjnych, ze względu na trudności w doborze próby kontrolnej. W warstwie teoretycznej, zweryfikowano obecność niesprawności rynku w odniesieniu do analizowanego typu informacji. Wyniki oceny mają także znaczenie praktyczne, dostarczając przesłanek dla decyzji o kontynuowaniu wsparcia i decyzji co do roli usług ze środków publicznych wobec usług rynkowych w tym zakresie.

Teoretyczne podstawy badania

Badanie oparto na następujących podstawach teoretycznych: 1) charakterystyce informacji w nowej ekonomii instytucjonalnej i koncepcji niesprawności rynku w dziedzinie informacji, 2) koncepcji i badaniach ewaluacyjnych wsparcia publicznego.

* Autorka jest pracownikiem Zakładu Zarządzania w Wyższej Szkole Biznesu – National-Louis University w Nowym Sączu; e-mail: mgancar@wsb-nlu.edu.pl. Artykuł wpłynął do redakcji w marcu 2009 r.

¹ Praca finansowana ze środków na naukę w latach 2006-2008 jako projekt badawczy (Nr 1 H02D 021 30).

² Określenie *ocena* polityki wspierania MSP występuje w opracowaniu zamiennie ze słowem *ewaluacja*, które stosowane jest w polskich instytucjach publicznych jako tłumaczenie ang. *evaluation*.

Charakterystyka informacji w nowej ekonomii instytucjonalnej (NEI) i niesprawności rynku w dziedzinie informacji

Charakterystyka informacji w NEI

Centralnym pojęciem w NEI jest koszt transakcyjny. Coase [1937, s. 390-391] określił koszty transakcyjne jako koszty związane z negocjowaniem i realizacją kontraktu poprzez rynek. W NEI zwrócono uwagę, że koszt informacji nie jest zerowy i nie jest ona doskonale dostępna. Przy czym, informacja jest tutaj traktowana w szerokim znaczeniu, a zatem jako technologia, dane o rynku i produktach, informacja o regulacjach prawnych, szkolenia i doradztwo. Koszty informacji stanowią ważną kategorię kosztów transakcyjnych. Podmioty gospodarujące mają nierówny dostęp do informacji, doświadczając *asymetrii informacyjnej* [Demsetz, 1969, s. 1-22], [Akerlof, 1970, s. 488-500]. Asymetria informacyjna prowadzi do *oportunizmu agenta*, *niebezpieczeństwa nadużycia* i *selekcji negatywnej*. Oportunizm agenta występuje, gdy agent mając przewagę informacyjną nie dostarcza pryncypałowi odpowiedniej informacji, w celu maksymalizacji własnych korzyści [Alchian, 1965], [Grossman i Hart, 1983, s. 7-45]. Niebezpieczeństwo nadużycia to sytuacja, w której jednostka posiadając większą wiedzę i nie ponosząc pełnych kosztów swoich decyzji, działa w sposób niekorzystny dla innych stron rynkowej wymiany [Arnott i Stiglitz, 1991, s. 179-190]. Selekcja negatywna ma miejsce wówczas, gdy z braku informacji na temat dobra o większej użyteczności, dochodzi do wyboru dobra o mniejszej użyteczności [Spence, 1973, s. 355-74], [Rothschild i Stiglitz, 1976, s. 629-649].

Przyczyną selekcji negatywnej jest nie tylko asymetria informacyjna, lecz sama natura informacji jako *dobra doświadczanego* (jej jakość można ocenić dopiero po wykorzystaniu) i jako *kosztu zatopionego* (ilość informacji i wielkość inwestycji w to dobro nie przekłada się bezpośrednio na zakres jego wykorzystania) [Kasper i Streit, 1999, s. 55]. Ograniczone możliwości oszacowania ilości i kosztu informacji niezbędnych do podjęcia decyzji, określa się jako *paradoks informacji* [Stigler, 1967, s. 287-292], [Arrow, 1971]. W sytuacji skomplikowanego i nieprzejrzystego środowiska instytucjonalnego, poszukiwanie informacji staje się jeszcze bardziej utrudnione, podnosząc ogół kosztów transakcyjnych doświadczanych przez firmy [Eggertsson, 1990].

Scharakteryzowane powyżej właściwości informacji wpływają na postawę przedsiębiorcy w jej poszukiwaniu oraz na postawę podmiotów, które informacji dostarczają i mogą prowadzić, m.in. do niedostatecznej podaży lub nieadekwatnego popytu na informację, konsultacje i doradztwo.

Niesprawności rynku w dziedzinie informacji

Stosowanie instrumentów wsparcia dla przedsiębiorstw małych i średnich jest uzasadniane teorią *niedomagań rynku*³. Niesprawność rynku określa się jako niezdolność rynków prywatnych do dostarczania pewnych dóbr w ogóle,

³ W tekście zamiennie używa się określeń: *niedomagania rynku* lub *niesprawności rynku* jako odpowiedników ang. *market failure*.

albo w sposób najbardziej oczekiwany czy optymalny [Pearce, 1996]. Inna definicja określa niesprawności rynku jako niedoskonałości mechanizmu rynkowego, które blokują efektywną alokację zasobów [Samuelson i Nordhaus, 1989]. Efekty zewnętrzne⁴ i występowanie dóbr publicznych⁵ były najwcześniej wykorzystywanymi argumentami w dziedzinie niesprawności rynku [Pigou, 1932], [Ruffin i Anderson, 1996]. W latach 70. i 80. XX w. teorię niesprawności rynku poszerzono o argument asymetrii informacyjnej i wynikających z niej problemów oportunistycznego agenta, niebezpieczeństwa nadużycia i selekcji negatywnej, na których skupia się odąd uzasadnienie interwencji państwa. Koncepcje te rozwinęły się w ramach nowej ekonomii instytucjonalnej (NEI), a zwłaszcza dwóch jej teorii, tj. teorii kosztów transakcyjnych i teorii agencji.

Także we współczesnych badaniach niesprawności rynku w odniesieniu do MSP akcentuje się problem asymetrii informacyjnej oraz efektów zewnętrznych i dóbr publicznych w dziedzinie informacji, wiedzy i technologii [Audretsch, Grilo, Thurik, 2007]. Publiczne wsparcie dla MSP w dziedzinie informacji uzasadniane jest następującymi przejawami niesprawności rynku [Storey, 1996], [Williamson, Masten, 1999, s. 23-24], [Amit, Brander, Zott, 2000], [van der Horst, Nijsen, Gulhan, 2000], [Komisja Europejska, 2002a], [Bennett, 2008]:

- Występuje niewystarczająca podaż, ponieważ możliwości uzyskania zwrotu z inwestycji w to dobro są ograniczone.

Niewystarczająca podaż informacji spowodowana jest niską siłą nabywczą MSP i ograniczonymi możliwościami wyznaczenia ceny, która rekompensowałaby dostosowanie do specyfiki konsumenta [Brusco, 1992]. Gdy korzystanie z informacji przez jednostkę nie ogranicza konsumpcji innych (ograniczona konkurencja o dobro) i wyłączenie innych z użytkowania jej nie jest możliwe, informacja staje się dobrem publicznym [Samuelson, 1955]. Jako źródło tej niesprawności rynku najczęściej wymienia się efekty zewnętrzne [Begg, Dornbusch i Fisher, 1999].

- Popyt nie odzwierciedla rzeczywistego zapotrzebowania.

MSP są mniej skłonne do nabywania informacji niż duże firmy ze względu na niską siłę nabywczą oraz występowanie asymetrii informacyjnej, z powodu której małe firmy mogą nie dostrzegać potrzeby pozyskiwania wiedzy. Ta sytu-

⁴ Efekty zewnętrzne to dobra, które nie są brane pod uwagę w procesie podejmowania decyzji [Baumol i Oates, 1975]. Powstają jako uboczne rezultaty działań, które mają wpływ na podmioty inne niż bezpośrednio zaangażowane w transakcje [Greenwald i Stiglitz, 1986]. W przypadku tych dóbr nie jest możliwe pełne przyporządkowanie uczestnikom transakcji indywidualnych korzyści i kosztów, gdyż dotyczą one także innych podmiotów. Powoduje to różnicę między prywatnymi i społecznymi korzyściami i kosztami i jest przesłanką do interwencji państwa. Przewaga korzyści społecznych nad prywatnymi oznacza pozytywne efekty zewnętrzne (np. efekt szczepień ochronnych); przewaga kosztów społecznych nad prywatnymi oznacza negatywne efekty zewnętrzne (np. zanieczyszczenie środowiska).

⁵ Dobro publiczne posiada dwie charakterystyczne cechy: brak konkurencji oraz niemożność wyłączenia innych z użytkowania [Samuelson, 1955, s. 350-356]. Cechy te powodują, że podmioty prywatne nie przejawiają skłonności do dostarczania takich dóbr; ich niedobór lub brak powodowałby jednak utratę korzyści społecznych (bezpieczeństwo obywateli, obrona narodowa), co uzasadnia interwencję państwa [Kasper i Streit, 1999].

acja wymaga nieodpłatnego dostarczania informacji jednocześnie z uświadamianiem jej potrzeby [Bennett, Wicks, Coshan, 1994], [Curran, 1993].

- Korzyści społeczne przewyższają prywatne, gdyż informacja rozprzestrzenia się i wywiera wpływ na szerszą grupę MSP niż tylko beneficjenci wsparcia.

Korzyści z informacji nie mogą być przyporządkowane jednostce i zawarte w cenie usługi, gdyż często dochodzi do spontanicznej i niesformalizowanej wymiany tego dobra. W konsekwencji korzyści społeczne z rozprzestrzeniania informacji przewyższają korzyści prywatne, co uzasadnia interwencję w tej dziedzinie.

- Występują zniekształcenia i zakłócenia informacji.

Przyczyną zakłóceń i zniekształceń w wymianie informacji jest asymetria mogąca prowadzić do niebezpieczeństwa nadużycia i oportunistycznego agenta, a w konsekwencji do selekcji negatywnej. Asymetria przejawia się jako: 1) różnice zakresu wiedzy między przedsiębiorcą (pryncypałem) i dostawcą informacji (agentem), co może prowadzić do udzielania nierzetelnej informacji, zgodnej z interesem agenta a nie pryncypała; 2) posiadanie niepoprawnej informacji zarówno przez agenta, jak i pryncypała; 3) upowszechnianie informacji niepoprawnej [Komisja Europejska, 2002a].

Powyższe typy niesprawności rynku nie mają charakteru powszechnego i nie odnoszą się do każdego rodzaju informacji⁶, dlatego niezbędne jest zwerfikowanie ich występowania w odniesieniu do indywidualnych przypadków [Cowen i Crampton, 2002].

Koncepcja i praktyka oceny wsparcia publicznego

Koncepcja oceny w instytucjach publicznych i w badaniach naukowych

Instytucje publiczne posługują się koncepcją ewaluacji rozwiniętą w dokumentach i regulacjach Komisji Europejskiej [Komisja Europejska, 1999a], [KE, 2002b], [KE, 2007]. Ocena jest traktowana jako proces określania wartości interwencji publicznej pod względem jej rezultatów, wpływu oraz potrzeb, które miała zaspokoić; ocena ma dostarczyć podstaw informacyjnych dla podejmowania decyzji [Komisja Europejska, 2002c]. Wartość interwencji szacowana jest według kryteriów trafności, skuteczności, użyteczności, trwałości i efektywności (Evaluation of Socio-Economic Development. The Guide).

Kryteria ewaluacji rozumiane są w następujący sposób [PARP, 2005], [KE, 2002b]:

- trafność – adekwatność założeń i celów interwencji do zidentyfikowanego problemu,
- skuteczność – relacja między celami i wynikami,
- użyteczność – oddziaływanie interwencji, stopień ograniczenia lub wyeliminowania problemu, na który miała odpowiedzieć; w odróżnieniu od kryte-

⁶ Informacja, konsultacje i doradztwo mogą być rozpoznane i wycenione przez rynek, co dotyczy np. usług prawnych czy księgowych.

rium trafności, które odnosi się do określonych celów interwencji, rozważa się tutaj ogólny postrzegany wpływ wsparcia,

- trwałość – ciągłość, długoterminowość wyników,
- efektywność – relacja między wynikami i nakładami.

Osobne syntetyczne kryterium stanowi dodatkowość (*additionality*), która oznacza zakres, w jakim obserwowany efekt ekonomiczny (np. wzrost zatrudnienia, liczby tworzonych przedsiębiorstw, inwestycji) może być przypisany wyłącznie interwencji publicznej [KE, 2006]. Dodatkowość to zatem wpływ netto wsparcia, tj. po uwzględnieniu oddziaływania innych niż samo wsparcie czynników, takich jak koniunktura gospodarcza, osłabienie konkurencyjności podmiotów nie otrzymujących pomocy, niewłaściwe adresowanie pomocy. Szacowanie dodatkowości jest znacznym wyzwaniem metodycznym, które podejmowane jest także w badaniach naukowych [Althin i Behrenz, 2004]. Podstawą koncepcyjną dla szacowania efektu dodatkowości jest analiza kosztów alternatywnych/utraconych korzyści (*opportunity cost*), tj. alternatywnego wykorzystania zasobów, które określa się przez porównanie korzyści wynikających z interwencji państwa, z korzyściami, które można osiągnąć bez wsparcia publicznego [Buchanan, 1969]. Punktem odniesienia dla badania wpływu wsparcia na MSP jest analiza historyczna i firmy, które nie uzyskały wsparcia [Storey, 2000]. Przedmiot badań stanowi zatem kondycja⁷ beneficjenta w przeszłości [Bonnier i Moguinness, 2007] przed uzyskaniem pomocy, firmy typowe⁸ oraz firmy podobne⁹ [Wren i Storey, 2002], [Storey, 2000]. Ograniczeniem porównań opartych na analizie historycznej kondycji beneficjenta jest nieuwzględnianie w otoczeniu i w potencjale firmy trendów i czynników, które mogły także mieć wpływ na zmianę kondycji przedsiębiorstwa [Wren, 2007]. Zmniejszają to ograniczenie analizy porównawcze z firmami typowymi i podobnymi. Beneficjenci tworzą wówczas grupę eksperymentalną, a firmy typowe i podobne, grupy kontrolne. W przypadku firm typowych zakładamy, że grupa będąca punktem odniesienia doświadcza podobnych warunków otoczenia. W przypadku firm podobnych, przyjmujemy że grupa kontrolna doświadcza podobnych warunków otoczenia, mając jednocześnie zbliżoną charakterystykę.

Badania ewaluacyjne wsparcia publicznego

Obserwujemy znaczny dorobek ewaluacji zleczanych przez instytucje publiczne, zwłaszcza od końca lat 90. XX w. Oceny dotyczą poszczególnych poziomów realizacji polityki gospodarczej, a także czasu przeprowadzania i źródeł informacji [Gancarczyk, 2008]. Podstawowymi jednostkami oceny z punktu widzenia poziomu realizacji polityki gospodarczej są strategie unijne i krajowe

⁷ Kondycja firm może być mierzona takimi zmiennymi, jak: zyski, obroty, rozmiar, liczba innowacji produktowych, procesowych czy organizacyjnych, wejście na nowe rynki.

⁸ Grupa firm, które można uznać za reprezentujące przeciętne wskaźniki w gospodarce pod względem dynamiki zatrudnienia, sprzedaży, inwestycji, eksportu, itd., lub porównanie kondycji beneficjentów ze wskaźnikami przeciętnymi dla całej populacji MSP.

⁹ Grupa firm o podobnej charakterystyce ze względu na wiek, rozmiar, stopień zaawansowania technologicznego, otoczenie instytucjonalne, itp.

(np. [Instytut Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego, 2006]), programy operacyjne (np. [Case Doradcy Sp. z o.o., 2006]), działania (np. [PARP, 2006a]) i projekty ze wsparcia publicznego. Ponadto analizy ewaluacyjne prowadzone są dla oceny efektywności poszczególnych źródeł finansowania, jak np. fundusze strukturalne [Komisja Europejska, 1999b]. Ze względu na czas przeprowadzania realizuje się ocenę: wstępną (*ex ante*), w trakcie trwania programu (*mid-term, on-going*) i po jego zakończeniu (*ex post*). Ze względu na źródła pozyskiwania informacji, można prowadzić tzw. ewaluację oddolną, bazującą na danych pierwotnych (*bottom-up*) lub odgórną, opartą na danych wtórnych (*top-down*).

Oceny dotyczą także poszczególnych priorytetów i obszarów polityki gospodarczej. Istotnym obszarem ocen interwencji publicznej jest wsparcie dla MSP. Komisja Europejska kładzie nacisk na jakość usług biznesowych, związanych z instrumentami finansowymi oraz transferem informacji, konsultacji i doradztwa [Komisja Europejska, 2001]. W Polsce oceny wykonywane są zarówno dla szerokiego zestawu usług biznesowych (np. [PARP, 2002]), jak i dla wybranych dziedzin (np. [PARP, 2006a], [wyginternational PSDB, 2007]). Badania dotyczące oceny publicznych informacji i konsultacji w dziedzinie pozyskiwania funduszy unijnych wskazują na znaczne zniekształcenia przekazu informacji publicznej na poziomie centralnym (por. [PARP, 2006a], [wyginternational PSDB, 2007]) oraz wysokie oceny jakości dostawców informacji publicznej, w tym skuteczność ich pomocy w pozyskiwaniu wsparcia (por. [PARP, 2006a]).

Analizy, które poprzestają na badaniu subiektywnych opinii beneficjentów na temat wsparcia, zazwyczaj nie pozwalają w sposób obiektywny określić efektu dodatkowości. Bliższe stwierdzenia tego efektu są badania stosujące punkt odniesienia, w postaci grupy kontrolnej. Do takich porównawczych studiów należą np. badania Lambrechta i Pirnaya [2005], Bennetta i Ramsdena [2008], Wrena i Storeya [2002]. Wyniki wskazują na wysokie oceny usług nieodpłatnych z perspektywy beneficjentów. Wykazują ponadto większą skuteczność usług nieodpłatnych w zapewnianiu rezultatów miękkich (efekt uczenia się) niż twardych (mierzonych np. sprzedażą, zyskiem, zatrudnieniem).

Metodyka badania i źródła danych

Metodykę badania oparto na porównaniu rezultatów usług informacyjno-konsultacyjnych oferowanych nieodpłatnie (grupa eksperymentalna), ze środków publicznych, z rezultatami odpłatnych usług rynkowych (grupa kontrolna). Założeniem metodycznym było porównanie rezultatów usług wśród firm o podobnej charakterystyce i w podobnych warunkach otoczenia (czas, sytuacja, warunki regionalne).

Usługi nieodpłatne realizowały prywatne lub publiczno-prywatne organizacje otoczenia biznesu (stowarzyszenia, izby gospodarcze, centra innowacji), na podstawie kontraktów z Polską Agencją Rozwoju Przedsiębiorczości (PARP). Instytucje te tworzyły punkty konsultacyjne, należące do sieci Krajowego Systemu Usług (KSU). Informacja i konsultacje objęte badaniem dotyczyły opracowywania wniosków do unijnego Programu Operacyjnego „Wzrost konkurencyjności

przedsiębiorstw 2004-2006”, w województwie małopolskim. Oferta odpłatna realizowana była głównie przez prywatne firmy doradcze, często związane z usługami finansowymi.

Procedura badania objęła następujące etapy: 1) zbieranie danych wtórnych na temat programu w instytucjach zarządzających; 2) ankieta telefoniczna wśród użytkowników usług nieodpłatnych w latach 2004-2005; 3) ankieta telefoniczna wśród wnioskodawców (użytkowników prywatnych oraz beneficjentów nieodpłatnych usług) w roku 2005 oraz wywiady częściowo ustrukturyzowane z firmami (21) i konsultantami (18); ponadto wywiady pogłębione z zarządzającymi programem na poziomie regionu; 4) analiza danych, wnioski.

Podstawowym źródłem danych pierwotnych była dwuetapowa ankieta telefoniczna z zamkniętymi pytaniami, z użyciem głównie skal nominalnych i porządkowych.

Pierwszy etap ankiety (czerwiec-październik 2006) był skierowany do użytkowników nieodpłatnych usług finansowanych ze środków publicznych w latach 2004-2005. Z populacji 546 firm wyłonionych z bazy danych PARP wylosowano w sposób systematyczny próbę 250 przedsiębiorstw. Wywiadu udzieliło 75 przedsiębiorstw, co stanowi 30% wstępnej próby losowej a 40% próby, po wyeliminowaniu firm, które zaprzestały działalności lub z którymi nie można było nawiązać kontaktu. **Pierwsza próba zbadana (75 firm) była niezbędną dla określenia profilu klienta usług nieodpłatnych.**

Drugi etap badania ankietowego (kwiecień-maj 2007) zaplanowano jako porównanie grupy firm objętych wsparciem z grupą kontrolną. Zdecydowano o porównaniu efektów usług w grupie objętej wsparciem publicznym z efektami w grupie nabywców usług rynkowych, według kryteriów ewaluacji określonych przez Komisję Europejską [KE, 2007], [KE, 1999]. Ze względu na brak baz danych usługodawców prywatnych, posłużono się bazą wnioskodawców do programu „Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw”. Drugi etap ankiety objął grupę wnioskodawców do wspomnianego programu w roku 2005, którzy nie korzystali z usług nieodpłatnych i należało założyć, iż pozyskiwali usługi prywatne w tym samym czasie i warunkach aplikowania, co grupa poddana badaniu w pierwszym etapie. W oparciu o bazę PARP zawierającą 1038 wnioskodawców, po wyeliminowaniu beneficjentów usług nieodpłatnych, z populacji 564 firm wylosowano próbę 300 przedsiębiorstw. Próba zbadana wyniosła 109 respondentów, tj. 38% próby losowej. Na tym samym etapie, wyłoniono dodatkową próbę losową 100 użytkowników usług nieodpłatnych z bazy wnioskodawców, eliminując firmy ankietowane w pierwszym etapie. Celem było uzyskanie porównywalnych liczebnie prób zbadanych, gdyż w grupie 75 firm objętych wsparciem było tylko 41 wnioskodawców. Odpowiedzi udzieliło 40 firm, tj. 40% próby losowej.

Ostatecznie próba zbadana użytkowników usług ze środków publicznych wyniosła 115 podmiotów (30% pierwszej próby losowej i 41% drugiej próby losowej; 21% populacji), w tym 81 wnioskodawców. Próba zbadana wnioskodawców – użytkowników usług rynkowych osiągnęła 109 podmiotów (38% próby losowej i 19% populacji). **Analizę porównawczą oparto na zestawieniu**

prób wnioskodawców – użytkowników usług nieodpłatnych (81 przypadków) oraz użytkowników usług rynkowych (109 przypadków). Pozwalało to uniknąć obciążeń w sytuacji korzystania z próby zbadanej 75 beneficjentów wsparcia, obejmującej zarówno wnioskodawców, jak i firmy, które nie złożyły wniosku (nie kwalifikujące się do wsparcia, zniechęcone wymaganiami merytorycznymi i formalnymi wniosku). Z testów chi-kwadrat wynika (tablica 1), że uzyskano porównywalną charakterystykę firm pod względem rozmiaru, wieku przedsiębiorcy, lokalizacji, celów opracowanego wniosku oraz sektora działalności. Firmy różnicuje zaś wiek, technologia i forma prawna. Możliwe obciążenia z tym związane rozważane będą w interpretacji wyników.

Tablica 1

Profil klienta-wnioskodawcy ($N = 190$) usług nieodpłatnych ($N = 81$) i rynkowych ($N = 109$); testy niezależności chi-kwadrat dla zmiennych: typ usługi oraz cechy firm-wnioskodawców

Zmienna i jej poziomy	Usługi nieodpłatne (frakcje)		Usługi rynkowe (frakcje)		Chi-kwadrat	P
Rozmiar firmy: mikro (0-9 zatrudnionych), małe (10-49), średnie (50-249)	Mikro 27 Małe 41 Średnie 32	Mikro 17 Małe 47 Średnie 36	2,606956	0,27159		
Wiek przedsiębiorcy (w latach)	26-35 15 35-45 42 46-55 23 >55 20	26-35 6 35-45 43 36-55 30 >55 21	5,096426	0,16488		
Wiek firmy (start)	<= 1989 12 1990-98 63 >=1999 25	<=1989 25 1990-98 53 >= 1999 22	4,597519	0,10039		
Lokalizacja firmy: centrum (stolica regionu), średnie (miasta średniej wielkości), inne (inne miejscowości)	Centrum 42 Średnie 31 Inne 27	Centrum 47 Średnie 29 Inne 24	0,477026	0,78780		
Forma prawna firmy: fiz (działalność osoby fizycznej), sp zoo (spółka z o.o.), inne (inne formy spółek)	Fiz 32 Inne 27 Sp. z o.o. 41	Fiz 18 Inne 43 Sp. z o.o. 39	6,945094	0,03104		
Technologia usług (handel i usługi), niska, śr-nis (średnio-niska), śr-wys (średnio-wysoka), wysoka	Usł 52 Niska 17 Śr-nis 15 Śr-wys 11 Wysoka 5	Usł 29 Niska 28 Śr-nis 28 Śr-wys 13 Wysoka 2	13,40632	0,00946		
Cel – inf. (rozwój infrastruktury), techn (rozwój technologiczny), nowyp (nowy produkt), dorad (doradztwo)	Infr 28 Techn 32 Nowyp 24 Dorad 16	Infr 32 Techn 30 Nowyp 30 Dorad 8	4,238712	0,23682		
Sektor: prod (produkcja), usł intel (usługi oparte na wiedzy – medyczne, doradcze, etc.), inne usł (pozostałe branże usługowe)	Prod 49 Usł intel 24 Inne usł 27	Prod 62 Usł Intel 17 Inne usł 21	4,057904	0,66884		

Źródło: badania własne

Kryteria ewaluacji i hipotezy badawcze

Zmienne badane w ankiecie miały odzwierciedlać podstawowe kryteria ewaluacji, tj. trafność, skuteczność, użyteczność, trwałość i efektywność. Objasnienie zmiennych użytych w analizie kryteriów będzie zawarte w części interpretującej wyniki.

Na etapie analizy kryterium trafności sformułowano następujące hipotezy badawcze:

Hipoteza nr 1

W dziedzinie informacji i konsultacji na temat opracowywania wniosków do programów unijnych występują niesprawności rynku, które uzasadniają interwencję publiczną.

Uzasadnieniem interwencji publicznej w rozważanej dziedzinie jest występowanie niesprawności rynku. W ślad za tym możliwe będzie stwierdzenie, czy cele i instrumenty wsparcia zostały właściwie określone.

Hipoteza nr 2

Badane usługi ze środków publicznych stanowią substytut dla oferty rynkowej.

Postanowiono określić, czy objęte badaniem nieodpłatne informacje i konsultacje stanowią substytut dla oferty rynkowej w tym zakresie. Byłaby to sytuacja niewskazana, świadcząca o wypieraniu usługi prywatnej przez finansowaną ze środków publicznych.

Analiza kryterium skuteczności, efektywności, użyteczności i trwałości miała na celu weryfikację hipotezy nr 3:

Hipoteza 3

Usługi ze środków publicznych osiągają wyższą ocenę skuteczności, użyteczności, trwałości i efektywności niż usługi prywatne (rynkowe), co potwierdza wartość tych usług z punktu widzenia kosztów alternatywnych.

Pozostałe kryteria oceny odnoszą się do efektów i wpływu usług w ocenie korzystających z nich firm. Ocena możliwa jest dopiero w drodze porównania z punktem odniesienia, za który przyjęto usługę rynkową jako alternatywną formę alokacji zasobów. Różnica w ocenie efektów obu typów usług na korzyść oferty nieodpłatnej potwierdziłaby jej wartość z punktu widzenia kosztów alternatywnych.

Wyniki badania

Kryterium trafności

Analizę oparto na badaniu występowania czterech kategorii niesprawności rynku, które przejawiają się jako: brak podaży lub niedostateczna podaż, brak popytu lub ograniczony popyt, który nie odzwierciedla rzeczywistego zapo-

trzebowania, zakłócenia i zniekształcenia w procesie wymiany informacji oraz przewaga korzyści społecznych nad korzyściami prywatnymi.

Czy mamy do czynienia z brakiem podaży lub ograniczoną podażą informacji i konsultacji w dziedzinie opracowywania wniosków do programów unijnych?

Usługi nieodpłatne obejmują jedynie informację i doradztwo w dziedzinie pisania wniosku i nigdy nie są powiązane ze zleceniem opracowania aplikacji. W wyniku badania firm korzystających z usług prywatnych, stwierdzono tylko 8 na 109 przypadków korzystania z odpłatnej usługi informacyjnej, która nie była powiązana ze zleceniem przygotowania aplikacji do programu unijnego. Prowadzi to do wniosku, że rynkowa podaż „czystych” usług informacji i konsultacji (bez opracowywania dokumentu), jest ograniczona.

Wywiady potwierdziły tę diagnozę. Informacja o źródłach finansowania i zasadach opracowywania wniosków do programów unijnych ma charakter powszechnie dostępnej, np. w Internecie czy broszurach, co uniemożliwia wyznaczenie satysfakcjonującej ceny. Konsultanci ze środków publicznych podkreślają, że informacja stanowi usługę o niskiej wartości dodanej, a przez to nie jest wystarczająco atrakcyjna dla firm prywatnych. Jednocześnie przekazywanie informacji wymaga dostosowania wiedzy konsultanta do specyfiki działalności firmy, co podnosi wymagania i obniża możliwość osiągnięcia efektu skali.

Czy mamy do czynienia z brakiem popytu lub popytem ograniczonym, który nie odzwierciedla rzeczywistego zapotrzebowania firm na usługi informacyjno-konsultacyjne w dziedzinie opracowywania wniosków?

Tylko w 15 przypadkach (9%) na 165 wnioskodawców firmy deklarowały, że podjęły opracowanie wniosku samodzielnie bez wsparcia usługi prywatnej czy ze środków publicznych. 55% ($N = 71$) ankietowanych beneficjentów usług nieodpłatnych twierdziło, że byliby gotowi zapłacić za taką usługę w czasie przygotowań do złożenia wniosku, co stanowi wynik znaczący. Jednocześnie analiza baz danych wskazuje, iż w omawianym okresie z usług nieodpłatnych w siedmiu punktach konsultacyjnych na terenie Małopolski skorzystało 546 firm. W zbadanej próbie, 58% spośród beneficjentów usług nieodpłatnych złożyło wnioski, co pozwala założyć iż spośród 1038 wnioskodawców w roku 2005, ok. 30% stanowiły firmy, dla których dostawcą usługi był podmiot działający w oparciu o środki publiczne.

Obserwujemy zatem znaczący popyt na usługi, w większości jednak zaspokojony przez dostawców prywatnych.

Profile klienta obu typów usług wyraźnie się różnią (tablica 2)¹⁰. Beneficjentów usług nieodpłatnych charakteryzuje mniejszy rozmiar, a w ślad za tym potencjał, co uzasadnia kierowanie do nich wsparcia. Ponadto, pochodzą oni częściej z sektorów usługowych niż produkcyjnych, charakteryzują się większą

¹⁰ Jak zaznaczono w części metodycznej (pkt 3), profil klientów usług nieodpłatnych był zbadany na podstawie próby korzystających z usług, w tym zarówno późniejszych wnioskodawców, jak i firm, które nie złożyły wniosku. Różni się on od profilu beneficjentów-wnioskodawców, występujących w ocenie porównawczej z wnioskodawcami-klientami usług rynkowych (tablica 1), w dalszej części analizy (pkt 4.2, 4.3, 4.4 i 4.5).

frakcją sektorów usługowych opartych na wiedzy i zlokalizowani są głównie na peryferii regionu. Jeśli chodzi o formę prawną, przeważa wśród nich działalność gospodarcza osoby fizycznej. Usługi ze środków publicznych przyciągają także większą grupę młodych przedsiębiorców (dotyczy to frakcji w wieku 26-35 lat; w przypadku frakcji >55 lat większa jest reprezentacja korzystających z usług rynkowych; $p < 0,05$).

Tablica 2

**Profil klienta ($N = 180$) usług nieodpłatnych ($N = 71$) oraz rynkowych ($N = 109$);
testy niezależności chi-kwadrat dla zmiennych: typ usługi oraz cechy firm**

Zmienne i ich poziomy	Usługi nieodpłatne (frakcje)		Usługi płatne (frakcje)		Chi-kwadrat	P
Rozmiar firmy: mikro (0-9 zatrudnionych), małe (10-49), średnie (50-249)	Mikro	60	Mikro	17	36,26283	0,0000
	Małe	27	Małe	47		
	Średnie	13	Średnie	36		
Sektor: prod (produkcja), usł Intel usługi oparte na wiedzy – medyczne, doradcze, etc.), inne usł (pozostałe branże usługowe)	Prod	37	Prod	62	11,46543	0,00324
	Usł intel	37	Usł intel	21		
	Inne usł	26	Inne usł	17		
Lokalizacja: centrum (stolica regionu), średnie (miasta średniej wielkości), inne (inne miejscowości)	Centrum	24	Centrum	47	10,12374	0,00634
	Średnie	37	Średnie	29		
	Inne	39	Inne	24		
Wiek przedsiębiorcy (w latach)	26-35	21	26-35	7	10,99952	0,01173
	35-45	41	35-45	41		
	46-55	28	46-55	31		
	>55	10	>55	21		
Forma prawna firmy: fiz (działalność osoby fizycznej), sp zoo (spółka z o.o.), inne (inne formy spółek)	Fiz	59	Fiz	18	31,84545	0,0000
	Sp. z o.o.	20	Sp. z o.o.	43		
	Inne	21	Inne	39		
Źródło informacji: Internet, media (inne media – prasa, radio, TV), otoczenie (instytucje otoczenia), aktyw (aktywna promocja – telefon, e-mail od usługodawcy), przeds (inni przedsiębiorcy)	Internet	6	Internet	6	69,91292	0,00000
	Media	54	Media	10		
	Otoczenie	4	Otoczen	32		
	Aktyw	21	Aktyw	7		
	Przeds	15	Przeds	45		

Źródło: badania własne

Charakterystyka korzystających z usług nieodpłatnych wskazuje, iż reprezentują oni znaczący segment sektora MSP (firmy mikro, sektor usługowy). Jak jednak stwierdzono powyżej, nie jest to segment tak aktywny w poszukiwaniu informacji i konsultacji, jak segment klientów usług rynkowych. W przypadku grupy firm o słabszym potencjale, doświadczeniu (rozmiar, majątek rzeczowy, grupa młodszych wiekiem przedsiębiorców) i dostępie do wiedzy (peryferie regionu) może silniej przejawiać się asymetria informacyjna. Na wsparcie publiczne nastawione są głównie podmioty korzystające z przekazu internetowego i medialnego, co wyróżnia tę grupę od klientów oferty rynkowej. Ci ostatni, poszukują informacji o usłudze w oparciu o kapitał społeczny i sieciowe powią-

zania z innymi przedsiębiorcami. Potwierdza się zatem wspomniana w części teoretycznej potrzeba, aby wraz z oferowaniem usługi nieodpłatnej, jednocześnie podjąć jej silniejszą promocję.

Czy dochodzi do zniekształceń i zakłóceń w procesie wymiany informacji?

Technologia informacyjna znacznie ogranicza problem asymetrii wiedzy wśród podmiotów, jednak nie eliminuje go, zwłaszcza w sytuacji skomplikowanego i nieprzejrzystego dla przedsiębiorcy środowiska instytucjonalnego. Problemem jest nie tyle dostęp do informacji, na który wskazuje jedynie 3% ankietowanych, co przeładowanie informacją, jakość tej informacji oraz selekcja informacji istotnej z punktu widzenia indywidualnego podmiotu. Podstawowe bariery w pozyskiwaniu funduszy unijnych to złożoność wniosku (44% wskazań) oraz niejasność kryteriów selekcji wniosków (35% wskazań), co daje podstawę dla organizowania konsultacji w tej dziedzinie. Przyczyny wymienionych barier w pozyskiwaniu funduszy to najczęściej informacja pisana zbyt technicznym językiem, informacja spóźniona oraz niepoprawna, a także niespójność informacji zamieszczanej w różnych kanałach dystrybucji (np. między informatorem i stroną instytucji zarządzającej). Co istotne, asymetria informacyjna dotyczy nie tylko relacji przedsiębiorca – instytucje zarządzające programami wsparcia, ale także relacji konsultant – instytucja zarządzająca. Na pytanie, czy konsultant posiadał pełny dostęp do wiedzy, 10, spośród 18 respondentów odpowiedziało, że nie posiadało takiego dostępu. Jako przyczyny wymieniali najczęściej niepoprawną lub spóźnioną informację ze strony instytucji zarządzających i wdrażających programy oraz niespójność między źródłami ogólnie dostępnymi i informacją na stronie instytucji zarządzających i wdrażających.

W wyniku tych problemów z wymianą informacji, mamy do czynienia z wszystkimi trzema sytuacjami asymetrii informacyjnej, tj. różnicy między wiedzą firmy i dostawcy usługi, 2) posiadania informacji niepoprawnej zarówno przez doradcę, jak i przedsiębiorcę oraz 3) upowszechnienia niepoprawnej informacji publicznej. Należy wskazać, że każdy z tych aspektów, a zwłaszcza zniekształcenia w informacji publicznej, stanowi ponadto bodziec do oportunistycznego agenta i niebezpieczeństwa nadużycia, obserwowanego najczęściej wśród nierzetelnych dostawców rynkowych.

Czy występuje przewaga korzyści społecznych nad korzyściami prywatnymi w analizowanym obszarze informacji i konsultacji?

Przyjęto, iż miarą przewagi korzyści społecznych nad prywatnymi będzie efekt rozprzestrzenia się informacji i jej wpływ na szerszą grupę MSP niż tylko beneficjenci wsparcia. Źródłem informacji o usłudze dla nabywców usług prywatnych byli głównie inni przedsiębiorcy, co wskazuje na występowanie w tej grupie efektu upowszechnienia informacji o usłudze, a wraz z nią o możliwościach pozyskiwania funduszy (45% wskazań wobec 16% w przypadku klientów usług nieodpłatnych, $p < 0,05\%$). Dla korzystających z usług ze środków publicznych, głównym źródłem był Internet (61% wskazań wobec

10% w przypadku usług rynkowych, $p < 0,05$). Kolejnym w hierarchii źródłem były publiczne instytucje otoczenia biznesu (13% wskazań). Jakkolwiek jest to frakcja znacznie niższa niż częstość wskazań dla Internetu, jednak wyższa niż w przypadku nabywców usług prywatnych (7%, różnica istotna statystycznie przy $p < 0,05$). Efekt rozprzestrzeniania informacji działa zatem silniej w usługach rynkowych. Niewielki udział innych instytucji otoczenia biznesu jako źródła wiedzy o usłudze informacyjnej, świadczy o niskiej rozpoznawalności i aktywności tych instytucji. Stwierdzamy zatem efekt rozprzestrzeniania się informacji poza grupę bezpośrednich odbiorców, jednak źródłem tego efektu są przede wszystkim usługodawcy prywatni. Ta obserwacja nie byłaby podstawą dla uznania korzyści społecznych z usług nieodpłatnych. Z drugiej jednak strony, wywiady z konsultantami prywatnymi oraz personelem instytucji zarządzających wskazują, iż można szukać rozprzestrzeniania wiedzy na przykładzie personelu prywatnych firm doradczych, których założyciele i pracownicy wywodzą się często z kadr wcześniej realizujących usługi nieodpłatne. Ponadto usługi nieodpłatne są jednym (choć nie najistotniejszym w hierarchii) ze źródeł wiedzy dla konsultantów prywatnych.

Kryterium skuteczności

Przyjęto, iż ostatecznym miernikiem skuteczności usługi był sukces w aplikowaniu, tj. uzyskanie finansowania. W przypadku wnioskodawców korzystających z usług nieodpłatnych, frakcja firm, które uzyskały finansowanie wyniosła 46% wobec 71% korzystających z usług rynkowych ($N = 190$, $p < 0,05$). Stwierdzono zależność między typem usługi i zdobyciem finansowania, na korzyść usługi rynkowej (tablica 3). Poziom istotności tej zmiennej świadczy o właściwym jej doborze jako głównej zmiennej objaśniającej sukces w relacji do pozostałych czynników, które potraktowano w analizie jako kontrolne dla wpływu typu usługi. Należały do nich: cel wniosku, forma prawna, lokalizacja, wiek firmy, technologia, rozmiar i wiek przedsiębiorcy. Spośród zmiennych, które wykazały zależność z sukcesem, forma prawna i technologia mogą prowadzić do obciążeń, gdyż wcześniej wykazano, iż różnicują one charakterystykę usługodawców rynkowych i działających w oparciu o środki publiczne (tablica 1). Mniejsze frakcje sukcesu po stronie działalności gospodarczej osoby fizycznej (forma prawna) i usług (technologia) mogły w procesie selekcji wniosków działać na niekorzyść beneficjentów usług nieodpłatnych i zgodnie z monitoringiem Programu Operacyjnego „Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw 2004-2006”, miały wpływ na decyzje o wsparciu [Wygininternational, PSDB, 2007]. Należy założyć, iż usługodawcy rynkowi dokonywali wyboru klientów o cechach kwalifikujących do wsparcia, przez to podnosząc szanse swojej grupy docelowej i ograniczając koszty zatopione, w sytuacji niepowodzenia wniosku.

Tablica 3

Kryterium skuteczności ($N = 190$) usług nieodpłatnych ($N = 81$) i rynkowych ($N = 109$);
testy niezależności chi-kwadrat dla zmiennych: typ usługi i cechy firm a sukces we wnioskowaniu

Zmienna i jej poziomy	Sukces (frakcje)	Chi-kwadrat	P
Typ usługi: nieodpłatna, rynkowa	Nieodpłatna 46 Rynkowa 71	12,06554	0,00051
Rozmiar firmy: mikro (0-9 zatrudnionych, małe (10-49), średnie (50-249)	Mikro 41 Małe 57 Średnie 75	12,56589	0,00187
Wiek przedsiębiorcy (w latach)	26-35 50 35-45 53 46-55 69 >55 67	4,931545	0,17689
Wiek firmy (start)	<=1989 65 1990-98 61 >=1999 52	1,557421	0,45900
Lokalizacja firmy: centrum (stolica regionu), średnie (miasta średniej wielkości), inne (inne miejscowości)	Centrum 64 Średnie 56 Inne 58	0,850532	0,65360
Forma prawna firmy: fiz (działalność osoby fizycznej), sp zoo (spółka z o.o.), inne (inne formy spółek)	Fiz 43 Inne 59 Sp. z o.o. 71	8,797101	0,01230
Technologia usług (handel i usługi), niska, śr-nis (średnio-niska), śr-wys (średnio-wysoka), wysoka	Usł 49 Niska 56 Śr-nis 79 Śr-wys 70 Wysoka 67	11,36698	0,02274
Cel – inf. (rozwój infrastruktury), techn (rozwój technologiczny), nowyp (nowy produkt), dorad (doradztwo)	Infr 48 Techn 58 Nowyp 65 Dorad 86	9,874177	0,01967
Sektor: prod (produkcja), usł intel (usługi oparte na wiedzy – medyczne, doradcze, etc.), inne usł (pozostałe branże usługowe)	Prod 69 Usł intel 53 Inne usł 43	8,427594	0,01479

Źródło: badania własne

Prywatne usługi niemal zawsze wiążą się z pisaniem wniosku, a usługi nieodpłatne ograniczają się do informacji i konsultacji. Sukces w pozyskiwaniu finansowania jest zatem związany ze sposobem opracowywania wniosku. Prawdopodobieństwo uzyskania finansowania wzrasta, gdy firma zleca pisanie wniosku, zamiast pracować samodzielnie, korzystając jedynie z nieodpłatnych konsultacji. W tej sytuacji, należy unikać bezpośredniej oceny jakości usługodawców, poprzez ten miernik skuteczności. Można sformułować natomiast wniosek w stosunku do obu typów usług, jako alternatywnych, publicznych lub rynkowych ofert, które są kierowane do klientów o podobnej charakterystyce i działających w podobnych warunkach otoczenia (czas, sytuacja, warunki regionalne).

Kryterium użyteczności

Kryterium użyteczności odzwierciedla spójność między wpływem wsparcia i społecznymi potrzebami oraz społeczno-gospodarczymi problemami, które należało rozwiązać. Postrzegana użyteczność usługi miała odzwierciedlać poziom realizacji potrzeb przedsiębiorcy w dziedzinie przygotowywania aplikacji.

Użyteczność mierzona była na 5-stopniowej skali Likerta, a rezultaty dla obu typów usługodawców były wysokie, bez istotnej statystycznie różnicy (w przypadku konsultacji nieodpłatnych 74% ocen 4 i 5, a w przypadku konsultacji rynkowych, 83% ocen 4 i 5).

Kryterium trwałości

Trwałość analizowano w oparciu o wypowiedzi na temat pozytywnych efektów usługi. W przypadku odpowiedzi wskazujących przede wszystkim na efekt polepszenia jakości wniosku, obserwujemy tylko bezpośredni i krótkoterminowy wkład w produkt, jakim jest wniosek. W przypadku wskazywania lepszego zrozumienia możliwości stwarzanych przez programy pomocowe oraz zrozumienia zasad opracowywania wniosków, obserwujemy efekt uczenia się, który może być traktowany jako długoterminowy wpływ projektu.

Efekt uczenia się był częściej obserwowany w przypadku korzystania z konsultacji nieodpłatnej (73% wskazań wobec 46% wskazań ze strony użytkowników usług prywatnych; $N = 190$, $p < 0,005$). 63% tych firm docenia korzyść w postaci zrozumienia zasad opracowywania wniosków, wobec 37% dostrzegających ten efekt w usłudze rynkowej ($N = 190$, $p < 0,05$).

Kryterium efektywności

Kryterium to należy rozpatrywać z punktu widzenia zarówno dostawcy, jak i odbiorcy usługi. Zgodnie z opiniami obu typów usługodawców, dostarczanie wyłącznie informacji w analizowanej dziedzinie, nie zapewnia ekonomicznej efektywności, co było już rozważane jako argument za nieodpłatnym dostarczaniem „czystej” informacji. Jest to jednak element uzasadniający publiczną podaż tego rodzaju usług, stąd ta perspektywa nie jest właściwa w ocenie.

Z kolei efektywność z punktu widzenia odbiorcy usługi może być rozpatrywana jako 1) relacja nakładów do wyniku w postaci uzyskania finansowania oraz 2) postrzegana jakość usługi w opinii klienta.

Ad. 1

Wartość usługi nieodpłatnej była w omawianym okresie ewidencjonowana jako kwota uzgodniona z beneficjentem (jednak przez niego nieopłacana) i wynosiła od kilkudziesięciu do kilkuset złotych. Wartość usługi rynkowej sięgała przeciętnie od ok. 3 tys. do kilkunastu tysięcy złotych. Ze względu na różnice w zakresie usługi, trudno szukać prostego przełożenia tych relacji na wynik w postaci sukcesu wniosku. Można jednak stwierdzić, iż w przypadku usług

nieodpłatnych, przy zaangażowaniu własnej pracy, mniejsze było prawdopodobieństwo uzyskania finansowania. W przypadku usług rynkowych, ponosząc koszty lecz oszczędzając na pracy własnej, uzyskiwano większe prawdopodobieństwo finansowania. Z tej relacji wynika adekwatność relacji nakładów i wyników do przyjętego sposobu aplikowania.

Ad. 2 Efektywność jako postrzegana przez usługobiorcę jakość usługi, mierzona była w badaniu poprzez takie zmienne, jak kompetencje konsultanta, zakres oferowanej informacji i skłonność do skorzystania z usług tego samego dostawcy. Tak zaplanowany pomiar miał odzwierciedlić postrzeżenie usług publicznych w relacji do usług prywatnych i opierał się na praktyce innych badań [Lambrecht i Pirnay, 2005]. Poziom kompetencji konsultanta był mierzony na porządkowej, 5-stopniowej skali Likerta (1-5), gdzie 1 oznaczało niski a 5 wysoki poziom kompetencji. Wyniki ocen są wysokie (77% ocen 4 i 5), co w znacznej mierze może być spowodowane chęcią utrzymania tych usług. Z drugiej jednak strony, podobnie wysokie oceny przyznawali użytkownicy usług odpłatnych (80% ocen 4 i 5). Skłonność do ponownego skorzystania z usług tego samego dostawcy w przypadku przygotowywania wniosku w przyszłości wykazywało 80% beneficjentów usług nieodpłatnych i 61% korzystających z usług rynkowych, co stanowi istotną statystycznie różnicę ($N = 190$, $p < 0,05$). Jest to istotna miara oceny informacji jako dobra doświadczanego. Pod względem zakresu informacji dostępnej u usługodawcy, wyższe noty uzyskali usługodawcy prywatni (55% wskazań uzyskania pełnego zakresu informacji wobec 37% wskazań w przypadku beneficjentów usług nieodpłatnych; $N = 190$, $p < 0,05$).

Podsumowując analizę należy stwierdzić, iż w perspektywie usługodawcy ekonomiczną efektywność osiągają tylko usługi rynkowe. Brak jest tej efektywności po stronie usług nieodpłatnych, przy czym wynika to z ich natury, jako „czystej” informacji o cechach dobra publicznego. W perspektywie klienta możemy stwierdzić adekwatność relacji nakładów do wyniku w postaci sukcesu wniosku, w zależności od przyjętego trybu aplikowania, jakkolwiek różnice zakresu usługi również nie pozwalają na bezpośrednie porównanie. Pomiar odzwierciedlający postrzeganą jakość usługi jest w tej sytuacji najbardziej adekwatnym punktem odniesienia. Wskazuje on na porównywalne wyniki dla obu oferentów.

Weryfikacja hipotez badawczych i wnioski

Weryfikacja hipotezy nr 1:

W dziedzinie informacji i doradztwa występują niesprawności rynku, które uzasadniają interwencję publiczną.

Analiza niesprawności rynku w dziedzinie usług informacyjno-doradczych na temat zasad opracowywania wniosków do programów unijnych wskazuje, że występuje niedomaganie rynku w dziedzinie ograniczonej podaży „czystych”

usług informacyjnych, bez opracowywania wniosku, oraz wyraźna niesprawność wynikająca z asymetrii informacyjnej. Nie zidentyfikowano odpowiednio przekonujących argumentów w postaci ograniczonego popytu i korzyści społecznych, mierzonych efektem rozprzestrzenienia informacji na szerszą grupę MSP niż tylko beneficjenci. **Asymetria informacyjna i ograniczona podaż stanowią argumenty za przyjęciem hipotezy nr 1.**

Weryfikacja hipotezy nr 2:

Badane usługi ze środków publicznych stanowią substytut dla oferty rynkowej.

Stwierdzono różnice w przedmiocie, zakresie i grupach docelowych badanych typów usług. W konsekwencji nie można ich traktować jako zamiennych i nawzajem konkurencyjnych/substytucyjnych, co każe odrzucić hipotezę nr 2. Występują elementy komplementarności dostawców w dziedzinie oferowanych elementów procesu przygotowywania aplikacji, trybu realizacji tego procesu oraz profilu klienta (rozmiar, sektor, lokalizacja, formy komunikacji).

Weryfikacja hipotezy nr 3:

Usługi ze środków publicznych osiągają wyższą ocenę skuteczności, użyteczności, trwałości i efektywności niż usługi prywatne (rynkowe), co potwierdza wartość tych usług z punktu widzenia kosztów alternatywnych.

Analiza kryterium efektywności i użyteczności wskazuje na porównywalność wyników usługodawców ze środków publicznych z usługodawcami prywatnymi. Z analizy kryterium skuteczności wynika, że prawdopodobieństwo sukcesu wzrasta w sytuacji korzystania z usług prywatnych, które połączone są opracowaniem wniosku na zlecenie firmy. Niższa jest skuteczność aplikowania, gdy firma pisze wniosek samodzielnie, korzystając jedynie z nieodpłatnych konsultacji.

W przypadku kryterium trwałości, efekt występuje przede wszystkim po stronie konsultacji nieodpłatnych, które służą nie tylko transferowi informacji na temat konkretnych programów i zasad finansowania, ale zapewniają efekt uczenia się przedsiębiorcy.

Analizowane usługi dotyczą podobnego obszaru, należy jednak wskazać, że prywatna oferta wychodzi poza informację i konsultację w kierunku dodatkowej usługi, co poszerza jej zakres. Ograniczeniem analizy porównawczej jest zatem częściowa rozbieżność charakterystyki/zakresu badanych usług. Jej logika opiera się jednak na zestawieniu dwóch ofert jako wyborów dokonanych przez władze publiczne i rynek, w odpowiedzi na oczekiwania klientów o podobnej charakterystyce, działających w podobnych warunkach otoczenia (czas, sytuacja, warunki regionalne).

W świetle powyższych wniosków należy przyjąć hipotezę 3 w odniesieniu do kryterium trwałości, a w pozostałych kryteriach odrzucić. Kryteria efektywności i użyteczności są realizowane przez obu usługodawców na podobnym poziomie, a kryterium skuteczności lepiej realizują usługi prywatne.

Podsumowanie

Wyniki badania wspierają decyzję o przedłużeniu wsparcia dla przedsiębiorstw w oparciu o stwierdzone niesprawności rynku w postaci niedostatecznej podaży „czystej” informacji i konsultacji (bez zakupu opracowywania aplikacji) oraz w oparciu o występowanie silnej asymetrii informacyjnej. Wniosek ten potwierdza trafność wsparcia publicznego w tym obszarze. Analiza kryteriów skuteczności, użyteczności, trwałości i efektywności z punktu widzenia kosztów alternatywnych, potwierdza wartość usług nieodpłatnych w aspekcie trwałości, przy porównywalnych ocenach dla efektywności i użyteczności oraz niższej ocenie skuteczności.

Role usługodawców ze środków publicznych i usługodawców rynkowych są w analizowanym przypadku komplementarne a nie konkurencyjne. Stan ten należy uznać za właściwy z punktu widzenia zasad interwencji publicznej, która nie powinna prowadzić do efektu substytucji i wypierania oferty rynkowej. Usługodawcy ze środków publicznych dostarczają usługę o niskiej wartości dodanej i niskiej szacowanej cenie, zaś usługodawcy rynkowi dostarczają dobro o wyższej wartości dodanej i wyższej cenie. Ta charakterystyka pozwala na rekomendacje dotyczące podziału ról w łańcuchu wartości dobra, jakim jest informacja i konsultacja dla przedsiębiorców. Informacja mająca cechy dobra publicznego i nie pozwalająca osiągnąć ekonomicznej efektywności, wskazana byłaby jako obszar interwencji państwa. Informacja zapewniająca efektywność winna pozostać przedmiotem transakcji rynkowych.

Metodyka porównania grupy objętej wsparciem z grupą kontrolną firm podobnych, służy zarówno funkcji oceniającej, jak i szerszej funkcji eksploracyjnej, poznawczej. Założeniem metodycznym było porównanie rezultatów usług wśród firm o podobnej charakterystyce i w podobnych warunkach otoczenia (czas, sytuacja, warunki regionalne). Można uznać, że osiągnięto w tym względzie znaczną spójność. Ograniczeniem analizy porównawczej w badaniu jest częściowa rozbieżność charakterystyki/różnica zakresu badanych usług. W analizie i wnioskowaniu wymagało to powiązania oceny z dążeniem do przedstawienia kontekstu i relacji oferty nieodpłatnej z rynkową. Ten ostatni aspekt można uznać za dodatkowy poznawczy efekt przeprowadzonej analizy ewaluacyjnej.

Bibliografia

- Akerlof G., [1970], *The market of lemons: quality, uncertainty and the market mechanism*, „Quarterly Journal of Economics”, 84, 488-500.
- Alchian A., [grudzień 1965], *The Basis of Recent Advances in the Theory of Management of the Firm*, „Journal of Industrial Economics”, 14, s. 30-41.
- Althin R., Behrenz L., [2004], *An efficiency analysis of Swedish Employment Office*, „International Review of Applied Economics”, 18 (4), 471-482.
- Amit R., Brander J., Zott Ch., [2000], *Venture capital financing of entrepreneurship: theory, empirical evidence and a research agenda*, [w:] Sexton D.L., Landström H. (red.), *Handbook of entrepreneurship*, Blackwell Publishers Ltd., s. 259-281.

- Arnott R., Stiglitz J., [1991], *Moral Hazard and Nonmarket Institutions: Dysfunctional Crowding Out or Peer Monitoring?*, „American Economic Review”, 81 (1) s. 179-190.
- Arrow K.J., [1971], *Economic welfare and the allocation of resources for invention in Lamberton, D.M., (ed.), Economics of information and knowledge*, Penguin, s. 141-160.
- Audretsch D., Grilo I., Thurik A.R., [2007], Explaining entrepreneurship and the role of policy: a framework w Audretsch D., Grilo I., Thurik A.R. (red.), *Handbook of research in entrepreneurship policy*, Edward Elgar Publishing Company, s. 1-17.
- Baumol W.J., Oates W.E., [1975], *The theory of environmental policy*, Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Begg D., Fisher S., Dornbusch R., [1999], *Ekonomia*, PWE.
- Bennett R.J., [2007], *Government local and regional support for SMEs and Business Link in Cosh, A. and Hughes A., (red.), British enterprise: thriving or surviving?*, Centre for Business Research, Judge Business School, University of Cambridge, s. 75-88.
- Bennett R.J., [2008], *SME policy support in Britain since the 1990s: What have we learnt?*, Environment and Planning C: Government and Policy 26 (2), 375-397.
- Bennett R.J., [2008], *SME policy support in Britain since the 1990s: what have we learnt?*, Environment and Planning C: Government and Policy, 26 (2), 375-397.
- Bennett R.J., Wicks P., McCoshan A., [1994], *Local empowerment and business services*, UCL Press.
- Bonner K., Moguinness S., [2007], *Assessing the impact of marketing assistance on the export performance of Northern Ireland SMEs*, „International Review of Applied Economics”, 21 (3), 361-379.
- Brusco S., [1992], Small firms and the provision of real services in Pyke F., Sengenberger W., (eds.), *Industrial districts and local economic regeneration*, International Institute for Labour Studies, s. 177-196.
- Buchanan J.M., [1969], *Cost and choice: an inquiry in economic theory*, University of Chicago Press.
- CASE Doradcy Sp. z o.o., [2006], *Ocena szacunkowa projektu POIG*, Warszawa.
- Coase R.H., [November 1937], *The nature of the firm*, „Economica”, 386-405.
- Cowen T., Crampton E., [2002], *Market failure or success: the new debate*, Edward Elgar Publishing Company.
- Curran J., [1993], *TECs and small firms: can TECs reach small firms other strategies have failed to reach*, paper to All Party Science and Policy Group.
- Demsetz H., [1969], *Information and efficiency: another viewpoint*, „Journal of Law and Economics”, (12), 1-22.
- Eggertsson T., [1990], *Economic behavior and institutions*, Cambridge University Press.
- Evaluation of Socio-Economic Development. The Guide, [2007], www.evaled.info/glossary. Data odczytu: czerwiec 2007.
- Hatzichronoglou T., [1996], *Revision of the high-technology sector and product classification*, STI Working Papers 1997/2, OECD.
- Hjalmarsson D., Johansson A.W., [2003], *Public advisory services – theory and practice*, „Entrepreneurship and Regional Development”, 15 (1), 83-98.
- Instytut Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego, [2006], *Ocena szacunkowa Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia*, Warszawa.
- Gancarczyk M., [2008], *Metodyka oceny polityki wspierania małych i średnich przedsiębiorstw (MSP)*, Organizacja i Kierowanie, (1).
- Greenwald B.C., Stiglitz J.E., [1986], *Externalities in Economies with Imperfect Information and Incomplete Markets*, „Quarterly Journal of Economics”, 101(2), s. 229-264.
- Grossman S., Hart O., [1983], *An Analysis of the Principal-Agent Problem*, „Econometrica” 51, s. 7-45.

- Kasper W., Streit M.E., [1999], *Institutional economics: social order and public policy*, Edward Elgar.
- Komisja Europejska, [1999a], *Council Regulation EC (1999), General provisions on the structural funds*: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/1999/l_161/l_16119990626en00010042.pdf.
- Komisja Europejska, [1999b], *Thematic Evaluation of Structural Fund Impacts on SMEs*.
- Komisja Europejska, [2002a], *A Study of business support services and market failure*.
- Komisja Europejska, [2002b], *Evaluation standards and good practice*.
- Komisja Europejska, [2002c], *Focus on results: strengthening evaluation of commission activities*, SEC(2000)1051.
- Komisja Europejska, [2006], *Mierzenie wpływu Funduszy Strukturalnych na zatrudnienie*, Dokument roboczy nr 6.
- Komisja Europejska, [2007], *Responding to strategic needs: reinforcing the use of evaluation*: SEC(2007)0213
- Lambrecht J., Pirnay F., [2005], *An evaluation of public support measures for private external consultancies to SMEs in the Walloon Region of Belgium*, „Entrepreneurship and Regional Development”, 17 (2), 89-108.
- OECD, [2007], *Framework for the evaluation of SME and entrepreneurship policies and programmes*, OECD.
- PARP, [2003], *Ewaluacja projektu „Świadczenie usług dla MSP przez sieć konsultacyjno-doradczą” z 2002*, Warszawa.
- PARP, [2005], *Ewaluacja programów pomocowych*, <http://www.parp.gov.pl/ewal1b.php>. Data odczytu: maj 2006.
- PARP, [2006a], *Raport z działalności PARP w 2005 roku*, <http://www.parp.gov.pl>. Data odczytu: czerwiec 2008.
- PARP, [2006b], *Badanie opinii i ocen wnioskodawców Działania 2.1. SPO-WKP*, Warszawa.
- PARP, [2007], *Raport z działalności PARP w 2006 roku*, <http://www.parp.gov.pl>. Data odczytu: czerwiec 2008.
- Pearce D., [1996], *Macmillan dictionary of economics*.
- Pigou A.C., [1932], *The Economics of welfare*, Macmillan.
- Ramsden M., Bennett R.J., [2005], *The benefit of external supports to SMEs: ‘Hard’ versus ‘soft’ outcomes and satisfaction levels*, „Journal of Small Business and Enterprise Development”, 12(2), 227-243.
- Rotschild M., Stiglitz J., [1976], *Equilibrium in a Competitive Insurance Markets: an Essay on Economics of Imperfect Information*, „Quarterly Journal of Economics”, 90, s. 629-649.
- Ruffin R.J., Anderson M.D., [1996], *Externalities, markets, and government Policy*, Federal Reserve Bank of Dallas, Economic Review Third Quarter.
- Samuelson P., [1955], *Diagrammatic Exposition of a Theory of Public Expenditures*, „Review of Economics and Statistics”, 32, <http://gatton.uky.edu/faculty/hoytw/751/articles/samuelsondiagram.pdf>. Data odczytu: październik 2008.
- Samuelson P., Nordhaus D., [1989], *Economics*, Macmillan.
- Smallbone D., Leigh D., North D., [1995], *The characteristics and strategies of high-growth SMEs*, „International Journal of Entrepreneurial Behaviour and Research”, (1), 44-62.
- Smallbone D., North D., Leigh R., [1993], *The use of external assistance by mature SMEs: some policy implications*, „Entrepreneurship and Regional Development”, (5), 279-295.
- Spence M., [1973], *Job Market Signalling*, „Quarterly Journal of Economics”, 87, s. 355-74.
- Stigler G., [1967], *Imperfections of capital markets*, „Journal of Political Economy”, (75), 287-292.
- Storey D.J., [1996], *Understanding the small business sector*, Routledge.
- Storey D.J., [2000], *Six steps to heaven: evaluating the impact of public policies to support small businesses in developed economies*, [in:] Sexton D.L., Landström H., (red.), *Handbook of entrepreneurship*, Blackwell Publishers Ltd, s. 176-194.

- The National Regeneration Agency, [2004], *Additionality Guide. A standard approach to assessing the additional impact of projects. Method statement*, English Partnerships, London.
- van der Horst R., Nijsen A., Gulhan S., [2000], *Regulatory Policies and Their Impact on SMEs in Europe: The Case of Administrative Burdens*, [w:] Sexton D.L., Landström H., (red.), *Handbook of Entrepreneurship*, Blackwell Publishers Ltd, s. 128-149.
- Venetoklis T., [2002], *Public policy evaluation: introduction to quantitative methodologies*, Government Institute for Economic Affairs, Helsinki.
- Williamson, O.E., Masten, S.E. (1999); *The Economics of transaction costs*, Edward Elgar Publishing Ltd, Cheltenham, Northampton, s. 23-34.
- Wren C., [2005], *Regional grants: are they worth it?*, „Fiscal Studies”, 26 (2), 245-275.
- Wren C., [2007], *Reconciling practice with theory in the micro-evaluation of regional policy*, „International Review of Applied Economics”, 21 (3), s. 321-337.
- Wren C., Storey D.J., [2002], *Evaluating the effect of soft business support upon small firm performance*, Oxford Economic Papers, 54 (2), 334-365.
- Wyginternational PSDB, [2007], *Raport końcowy. Poziom absorpcji przez małe i średnie przedsiębiorstwa środków w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw, lata 2004-6*, Warszawa.

EVALUATION OF PUBLIC AND PRIVATE SERVICES FOR ENTREPRENEURS IN POLAND'S MAŁOPOLSKA REGION

Summary

The article evaluates public and private information and consulting services provided to small and medium-sized enterprises in Poland. The author uses methods furnished by new institutional economics and the theory of market inefficiency. Gancarczyk compares an experimental group covered by public assistance against a control group made up of companies with similar features and using commercial information and consulting services. The comparison was made according to criteria such as accuracy, efficiency, usefulness, reliability and effectiveness.

The study reveals that public authorities should continue providing free information and consulting services, the author says, because there are continued market inefficiencies, including an insufficient supply of consulting services and a strong asymmetry in access to information. The market inefficiencies in question call for further public assistance in this area, Gancarczyk adds.

The analysis of the criteria of accuracy, efficiency, usefulness, reliability and effectiveness from the perspective of alternative costs confirms that free public services are more reliable than comparable services offered by private service providers, while the evaluation of effectiveness and usefulness for both groups was similar. On the other hand, public service providers displayed lower efficiency, Gancarczyk says.

Keywords: information, evaluation, public intervention, small and medium-sized enterprises (SMEs)