



PROGRAM
REGIONALNY
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



Pomorze
Zachodnie

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI FUNDUSZ
ROZWOJU REGIONALNEGO



Ewaluacja ex-ante instrumentów finansowych wdrażanych w województwie zachodniopomorskim w latach 2014-2020

RAPORT KOŃCOWY

imapp

PAG  Uniconsult

Warszawa, sierpień 2014



IMAPP sp. z o.o.
ul. Rejtana 15/25
02-516 Warszawa
imapp@imapp.pl
www.imapp.pl

Policy & Action Group Uniconsult sp. z o.o.
ul. Kierbedzia 4
00-728 Warszawa
biuro@pag-uniconsult.pl
www.pag-uniconsult.pl

Fundacja Naukowa Instytut
Badań Strukturalnych
ul. Rejtana 15/28
02-516 Warszawa, Polska
e-mail: ibs@ibs.org.pl
www.ibs.org.pl

Spis treści

1.	Wprowadzenie	4
1.1	Przedmiot i cele badania oraz główne założenia badawcze	4
1.2	Opis przebiegu ewaluacji	8
1.3	Skrócony opis metodologii badania	9
2	Założenia koncepcji wykorzystania instrumentów finansowych.....	11
2.1	Koncepcja stosowania instrumentów finansowych	11
2.2	Analiza doświadczeń wynikających z dotychczas przygotowanych analiz ex-ante instrumentów finansowych w Polsce	17
3	Instrumenty finansowe – propozycje dla poszczególnych obszarów interwencji.....	33
3.1	PI 1.2	33
3.2	PI 3.3	41
3.3	PI 4.1 i 4.7	107
3.4	PI 4.2	113
3.5	PI 4.3	118
3.6	PI 4.5	122
3.7	PI 6.1	126
3.8	PI 8.7	127
3.9	PI 9.2	132
4	Proponowane rozwiązania wdrożeniowe	142
4.1	Architektura systemu wdrażania instrumentów finansowych.....	142
4.2	Planowane instrumenty finansowe w ramach RPO WZP 2014-2020 w kontekście przepisów, dotyczących pomocy publicznej.....	150
4.3	Instrumenty finansowe planowane w ramach RPO WZP w kontekście przyciągania dodatkowych środków prywatnych i mnożnika kapitałowego oraz wartości dodanej instrumentów finansowych	155
4.4	Możliwość łączenia instrumentów zwrotnych z bezzwrotnymi.....	159
4.5	Rynek potencjalnych pośredników finansowych oraz mechanizmy pokrywania kosztów zarządzania	160
4.6	Aktualizacja oceny ex-ante instrumentów finansowych	163
	Załącznik 1. Zestawienie indywidualnych wywiadów pogłębionych.....	165

1. Wprowadzenie

1.1 Przedmiot i cele badania oraz główne założenia badawcze

Badanie, którego wyniki prezentuje niniejszy raport, wykonane zostało w celu sporządzenia analizy ex-ante zastosowania instrumentów finansowych (zwanymi także instrumentami inżynierii finansowej) w Regionalnym Programie Operacyjnym Województwa Zachodniopomorskiego na lata 2014-2020¹ (RPO WZ²).

Obowiązek opracowania analizy ex-ante instrumentów finansowych wynika z przepisów Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. (tzw. Rozporządzenie Ogólne³). Jednak, poza wymogami natury formalnoprawnej, analiza tego rodzaju jest niezbędna z uwagi na rosnące znaczenie instrumentów finansowych o charakterze zwrotnym (np. pożyczek, poręczeń, wejść kapitałowych i innych), stanowiących narzędzie wspierania rozwoju społeczno-gospodarczego, w tym w szczególności sektora gospodarczego, w oparciu o środki publiczne, a także w związku ze stanowiskiem reprezentowanym przez Komisję Europejską, przewidującym znaczne rozszerzenie skali stosowania ww. instrumentów w nowej perspektywie finansowej.

Zgodnie z Rozporządzeniem Ogólnym, w nowym okresie programowania wsparcia instrumenty finansowe powinny być stosowane w odpowiedzi na zidentyfikowane w badaniach specyficzne potrzeby i niedoskonałości rynku. Zakres ich zastosowania może być bardzo szeroki, nie wprowadza się bowiem żadnych ograniczeń co do dziedzin tematycznych, w których instrumenty takie mogą być wykorzystywane. Decyzje w sprawie określenia sfer, jak i skali ich zastosowania pozostawiono organom programującym wsparcie, zarówno na szczeblu krajowym (sektorowe lub horyzontalne programy krajowe), jak i regionalnym.

Wyżej opisany stan formułuje podstawy merytoryczne do opracowania niniejszego dokumentu. W związku z tym, przedmiot badania stanowi analiza i sformułowanie rekomendacji, dotyczących obszarów i skali zastosowania instrumentów finansowych w województwie zachodniopomorskim, jako narzędzi transferu wsparcia udostępnianego w ramach RPO WZ 2014-2020.

¹ Projekt RPO WZ z dnia 8 kwietnia 2014 r., http://www.perspektywa2020.wzp.pl/rpo/perspektywa_2020/wiadomosci/p-r-m-a-22498/wiadomosci.htm

² Stosując w niniejszym raporcie skrót „RPO WZ” odwołujemy się do aktualnego projektu Programu (z 8 kwietnia 2014 r.); w pewnych sytuacjach skrót ten stosowany będzie z dodatkiem wskazującym na okres obowiązywania Programu (2014-2020 oraz 2007-2013 – w tym drugim przypadku dla programu minionej perspektywy finansowej).

³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006, Dz. Urz. UE L 347/320 z dnia 20.12.2013 r.

Zamawiający niniejsze badanie / analizę ex-ante instrumentów finansowych (Urząd Marszałkowski Województwa Zachodniopomorskiego), sformułował cel ogólny prac doradczych w następujący sposób:

Ocena zapotrzebowania na instrumenty inżynierii finansowej wraz z oszacowaniem wielkości zjawiska luki finansowej w województwie zachodniopomorskim w odniesieniu do celów tematycznych i priorytetów inwestycyjnych RPO WZ na lata 2014-2020 - w celu wypełnienia obowiązków wynikających z art. 32 projektu rozporządzenia ogólnego dla funduszy Wspólnych Ram Strategicznych w okresie 2014-2020.

W badaniu cel ten zdezagregowano do wiązki kilkunastu celów szczegółowych. Wyznaczyły one główne dziedziny, na których skupiła się analiza ex-ante instrumentów finansowych. Analizę tę prowadzono z uwzględnieniem szczegółowych pytań badawczych.

W celu odpowiedniej operacjonalizacji badania przyjęte zostały następujące, kluczowe dla analizy ex-ante założenia badawcze, a mianowicie:

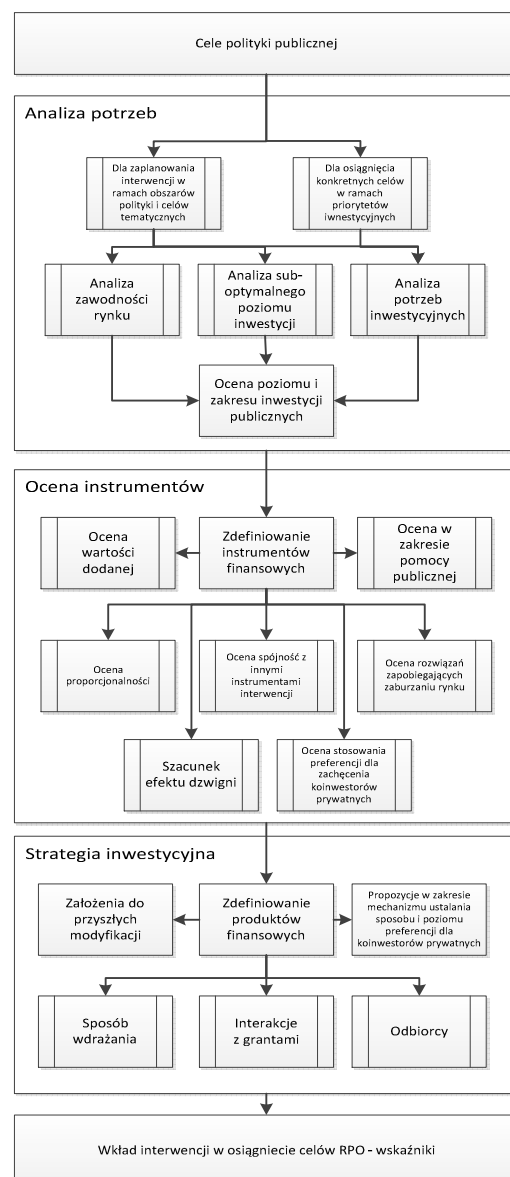
- 1) uznajemy, że punktem wyjścia do prawidłowego zaplanowania dziedzin i skali interwencji publicznej z wykorzystaniem instrumentów finansowych jest, po pierwsze, cel interwencji, a po drugie, przesłanki jej wdrażania. Te dwa czynniki prowadzą do identyfikacji grup docelowych wsparcia publicznego oraz formułują wskazania na temat warunków brzegowych wsparcia⁴,



- 2) oparcie projektowania interwencji poprzez instrumenty finansowe na „celu” i „przesłankach” odpowiada założeniu, że kwestie związane z wdrażaniem pozostają wtórne w stosunku do celów polityki społeczno-gospodarczej regionu oraz powodów, dla których interwencja jest podejmowana,

⁴ Ze względu na zakres badania nie są w nim analizowane zagadnienia w sposób oczywisty nie nadające się do wspierania przy wykorzystaniu instrumentów zwrotnych. Za takie uznano przedsięwzięcia o ujemnym NPV, w szczególności (przykładowo) polegające na dostarczaniu dóbr w większości sferach użyteczności publicznej.

- 3) koncepcja badania opiera się na pięciu blokach badawczych, obejmujących: (i) cele polityki publicznej, (ii) analizę potrzeb, (iii) ocenę zasadności zastosowania instrumentów finansowych, (iv) strategię wdrażania i (v) kwantyfikację rezultatów,
- 4) spośród ww. bloków badawczych kluczowe znaczenie przypisujemy w badaniu do analizy potrzeb, bowiem wyznacza ona najważniejsze założenia interwencji w odniesieniu do celów polityki publicznej oraz zidentyfikowanych potrzeb i niedoskonałości rynkowych. W konsekwencji analiza stanowi konieczny warunek wstępny oceny stosowania instrumentów finansowych⁵,
- 5) w niniejszym badaniu ocena zasadności stosowania instrumentów finansowych rozumiana jest jako „do kogo?” i „na jakich (ogólnych) zasadach?” kierowana być powinna interwencja publiczna. Podejście to implikuje ocenę efektów ekonomicznych interwencji (np. wartość dodana, efekty mnożnikowe); dotyczy również kwestii instytucjonalnych (np. pomoc publiczna, powiązanie instrumentów finansowych z innymi formami wsparcia). A zatem, ocena instrumentów formułuje zasadnicze założenia co do tego, jakie instrumenty finansowe mają adresować potrzeby inwestycyjne i niedoskonałości rynku ustalone na etapie analizy potrzeb⁶. Jest jednocześnie warunkiem wstępnym do opracowania strategii inwestycyjnej.



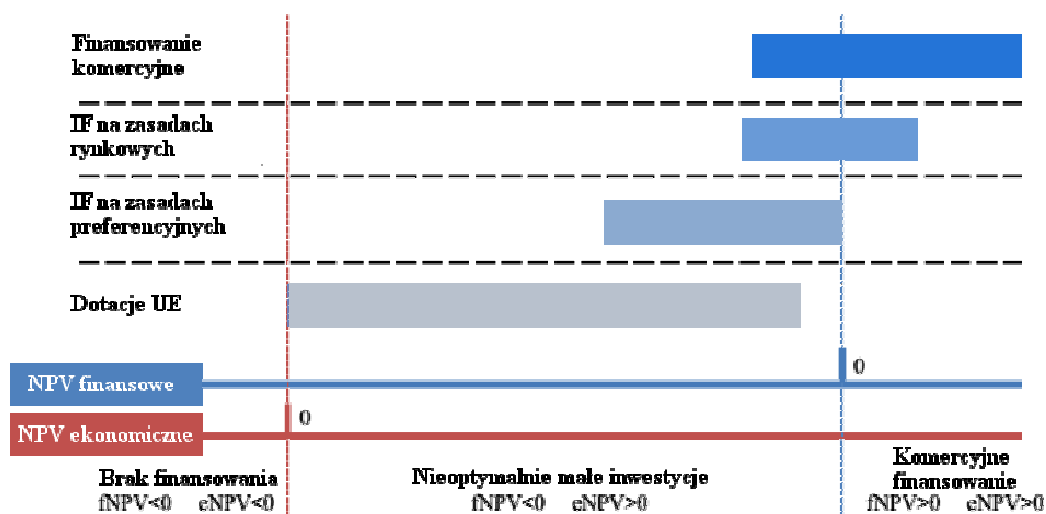
⁵ Oczywiście, nie może być dokonywana w oderwaniu od dotychczasowej interwencji i doświadczeń z niej płynących, ale to właśnie potrzeby, a nie doświadczenia, są główną przesłanką, jaką należy brać pod uwagę w planowaniu interwencji publicznej.

⁶ Warto przy tym zauważyć, że pomiędzy analizą potrzeb i oceną instrumentów występuje swego rodzaju powiązanie rekurencyjne: choć rozwiązania muszą być tworzone w oparciu o potrzeby, ale niektórych potrzeb nie da się określić w oderwaniu od rozwiązań. Wynika to z tego, że instrumenty finansowe tworzone są nie tylko z myślą o zaspokojeniu obiektywnie istniejących potrzeb, ale też jako narzędzie modyfikowania zachowań. Oznacza to, że od samej konstrukcji instrumentów zależy popyt na nie. Przy czym, nie chodzi tu o wskazanie na oczywiste związki wynikające z błędnej konstrukcji instrumentu (tj. gdy np. minimalna ekonomicznie zasadna inwestycja w jakimś obszarze jest znacznie większa niż możliwa do uzyskania kwota wsparcia) – ale o to, że (przykładowo) zainteresowanie preferencyjnymi pożyczkami na termomodernizację budynków mieszkalnych zależy od skali preferencji, która z kolei powinna być uzależniona od tego, jakie cele stawia sobie decydent w tym zakresie.

- 6) strategia inwestycyjna ma charakter bardziej analizy technicznej niż społeczno-gospodarczej: dla określonego zbioru celów i założeń należy, w istniejących uwarunkowaniach prawnych i instytucjonalnych poszukiwać się w jej ramach rozwiązań optymalnych. Strategia jest tym samym koncepcją wdrożenia instrumentów finansowych.
- 7) ostatni blok analizy to ocena wskaźnikowa. Ma ona charakter techniczny i wynikowy i wynikająca z wcześniejszych propozycji,
- 8) W badaniu przyjęto dodatkowe założenia, dotyczące problemu wyznaczania obszarów zastosowania instrumentów finansowych, biorąc pod uwagę cele i powody interwencji. Założenia te polegają one na uwzględnieniu rozgraniczenia na:
 - wsparcie ukierunkowane na zwiększenie dostępu do finansowania (eliminacja / redukcja luki finansowej);
 - wsparcie skierowane na wywoływanie efektu zachęty (motywowanie beneficjentów ostatecznych do podejmowania określonych działań);
 - wsparcie mające na celu zarówno zwiększenie dostępu do finansowania, jak i stwarzanie efektu zachęty.

Należy zauważyć, że luka finansowa może być skutecznie eliminowana wyłącznie za pomocą instrumentów finansowych (nie ma możliwości stworzenia schematu dotacyjnego, który byłby jednocześnie efektywny, powszechny i nienarażony na duży zakres jałowej straty). Gdy natomiast chodzi o tworzenie efektu zachęty, to oczywiste jest, że wsparcie przekazywane przy wykorzystaniu instrumentów finansowych jest zasadne w odniesieniu do przedsięwzięć generujących przychody – w cyklu życia projektu wyższe od ponoszonych kosztów. Oznacza to, że wsparcie w formie finansowania zwrotnego (zamiast wsparcia dotacyjnego) z elementami „zachęty” powinno być stosowane do projektów, które mają wprawdzie strumień przychodów wyższy od strumienia kosztów, ale ich rentowność jest niewielka – na tyle mała, że ich realizacja jest wątpliwa z biznesowego punktu widzenia. Koncepcję tę, uwzględnioną w niniejszym badaniu przy definiowaniu dziedzin stosowania instrumentów finansowych, prezentuje poniższy schemat.

Wykres 1. Założenia dotyczące stosowania instrumentów finansowych.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie materiałów Banku Światowego.

1.2 Opis przebiegu ewaluacji

Realizacja badania przebiegała zgodnie z harmonogramem, poczynając od dnia zawarcia umowy i przeprowadzenia spotkania z Zamawiającym inicjującego proces badawczy (24.02.2014 r.). Pierwszy etap badania przeznaczony został na dopracowanie koncepcji i uszczegółowienie metodologii (w etapie tym główne prace polegały na opracowaniu narzędzi badawczych), co znalazło odzwierciedlenie we wstępnej, a następnie końcowej wersji raportu metodologicznego (przyjętej w marcu 2014 r.). Wstępna wersja raportu metodologicznego poddana została pod dyskusję na spotkaniu z Zamawiającym (19.03.2014 r.). Wnioski / uwagi z tego spotkania stanowiły podstawę do dopracowania raportu i przekazania Zamawiającemu jego wersji ostatecznej.

Wraz z przyjęciem raportu metodologicznego badanie weszło w fazę pełnej (właściwej) realizacji, czyli uruchamiania kolejnych komponentów, odpowiednio do następujących bloków analizy ex-ante:

- analizy celów polityki wsparcia i potrzeb w zakresie interwencji (dwa bloki badawcze realizowane równolegle),
- oceny zasadności stosowania instrumentów finansowych (określenie dziedzin zastosowania i skali interwencji za pomocą instrumentów finansowych),
- projektowanie strategii inwestycyjnej oraz
- oszacowania wkładu i rezultatów.

W toku tych prac, zgodnie z koncepcją badawczą i metodologią, stosowane były określone metody / techniki badawcze (jakościowe i ilościowe), umożliwiające gromadzenie informacji, zarówno ze źródeł zastanych, jak i ze źródeł empirycznych (w wyniku stosowania poszczególnych metod).

W procesie badawczym przeprowadzone zostały trzy warsztaty robocze z przedstawicielami Zamawiającego: (i) warsztat nr 1 w dniu 16.04.2014 r. – warsztat ten poświęcono przedyskutowaniu ustaleń badawczych w zakresie oceny zapotrzebowania na instrumenty finansowe / analizy potrzeb, (ii) warsztat nr 2 w dniu 15.05.2014 r., obejmujący przedyskutowanie wyników oceny, obszarów i skali zastosowania instrumentów finansowych w RPO WZ oraz (iii) warsztat nr 3 w dniu 23.06.2014 r. – warsztat ten poświęcono przedyskutowaniu założeń strategii inwestycyjnej. Każdy z warsztatów umożliwiał przedstawienie aktualnych wyników prowadzonych prac badawczych (obejmował prezentacje wyników częściowych), a na ich tle przedstawienie i przedyskutowanie ustaleń do uwzględnienia w analizie ex-ante. Każdorazowo, cele poszczególnych warsztatów były osiąganymi – przede wszystkim umożliwiły, dzięki interaktywnej dyskusji pomiędzy uczestnikami (zespół Wykonawcy i przedstawiciele Zamawiającego), generowanie pomysłów i wskazań przydatnych do precyzowania potrzeb / zakresu wsparcia, formułowania ocen instrumentów, co do obszarów i zakresu stosowania instrumentów finansowych oraz definiowania założeń strategii inwestycyjnej.

Po ostatnim z ww. warsztatów zespół ekspercki Wykonawcy przystąpił do opracowania wstępnej wersji raportu z analizy ex-ante instrumentów finansowych. Zgodnie z harmonogramem, w dalszym toku projektu raport ten będzie podlegał uszczegółowieniu / modyfikacjom, stosownie do wyników dyskusji z Zamawiającym.

W toku badania nie stwierdzono występowania szczególnych (poza typowymi kwestiami, związanymi z realizacją badań terenowych, które miały jednak charakter dość standardowy) utrudnień / barier we wdrażaniu zaplanowanych metod / technik badawczych.

1.3 Skrócony opis metodologii badania

Jak wskazaliśmy powyżej, analizy przeprowadzone w ramach oceny ex-ante opierały się na danych zastanych oraz pozyskanych dzięki realizacji badań terenowych.

Wśród danych zastanych wymienić można zarówno powszechnie dostępne dane statystyki publicznej, jak i pozycje literatury tematycznej – dotychczasowych ewaluacji oraz badań przeprowadzonych na ten temat. Literatura obejmowała nie tylko raporty z badań ex-ante i luki finansowej, ale także opracowania na temat sytuacji ogólnogospodarczej województwa. Ponadto wykorzystaliśmy dane nt. realizacji inicjatyw JEREMIE i JESSICA w województwie.

W celu dokładniejszej analizy trendów i zależności w zapotrzebowaniu zachodniopomorskich firm, spółdzielni oraz wspólnot mieszkaniowych na finansowanie, konieczne było także przeprowadzenie ankiet telefonicznych (CATI). W przypadku ankiet skierowanych do przedsiębiorstw zrealizowano je metodą losowo-warstwową, różnicując według wielkości przedsiębiorstwa (mikroprzedsiębiorstwa zatrudniające do 9 pracowników; małe przedsiębiorstwa zatrudniające 10-49 pracowników oraz średnie firmy zatrudniające 50-249 pracowników). Taka metoda doboru próby pozwoliła na zachowanie reprezentatywności badania na poziomie każdego z tych agregatów. W badaniu znalazły się ponadto 102 spółdzielnie i wspólnoty mieszkaniowe.

W porozumieniu z Zamawiającym dokonaliśmy pewnych zmian w ich realizacji w stosunku do raportu metodologicznego jeżeli chodzi o badanie przedsiębiorstw. W miejsce zaproponowanych 250 wywiadów z mikroprzedsiębiorstwami, 200 z małymi firmami i 150 wywiadów z firmami średnimi, zrealizowaliśmy badanie na próbie odpowiednio 350, 200 oraz 100 firm. Taki podział próby pozwolił na lepszą reprezentatywność na poziomie mikroprzedsiębiorstw, których odpowiedzi były najbardziej wartościowe z punktu widzenia analizy zjawiska luki finansowej i zapotrzebowania firm na kapitał zewnętrzny.

Uzyskane w ten sposób dane na temat przedsiębiorstw zostały przeważone przy użyciu wag analitycznych obliczonych na podstawie rozkładów brzegowych populacji firm w województwie według wielkości oraz sektora PKD 2007. Wyniki ankiet skierowanych do spółdzielni i wspólnot mieszkaniowych również zostały przeważone zgodnie z dostępnymi informacjami na temat zasobów mieszkaniowych tych instytucji. Uzyskane dane zostały wykorzystane do przedstawienia szacunków wielkości luki finansowej. Dokładniejszy opis teoretyczny zagadnienia, włącznie z zastosowanymi metodami szacunku, został zawarty w podrozdziale 2.2.

Aby móc przedstawić podstawowe informacje na temat przeszłych i planowanych inwestycji jednostek samorządu terytorialnego, przeprowadziliśmy także ankietę telefoniczną z przedstawicielami 52 zachodniopomorskich samorządów. Wśród przebadanych instytucji znalazły się 43 urzędy gminy, 7 starostw powiatowych oraz 2 urzędy miast na prawach powiatu.

Zgodnie z ustaleniami przyjętej koncepcji badawczej, szczególnie ważnym źródłem gromadzenia danych / informacji empirycznych były indywidualne wywiady pogłębione (IDI). W procesie

badawczym przeprowadzono 37 wywiadów indywidualnych, z respondentami reprezentującymi rozmaite perspektywy oglądu tematyki badania. Perspektywy te objęły: (i) przedstawicieli Zamawiającego (perspektywa programowania i wdrażania działań wspierających), (ii) przedstawicieli potencjalnych beneficjentów instrumentów finansowych w ramach RPO WZ 2014-2020 (ostatecznych, jak i pośredników finansowych) oraz beneficjentów wsparcia w ramach RPO WZ 2007-2013 – były to osoby reprezentujące tzw. perspektywę beneficjentów: jednostki samorządu terytorialnego, przedsiębiorców – sektor MŚP, różne typy pośredników finansowych (banki, fundusze pożyczkowe, poręczeniowe, inwestycji kapitałowych), a także instytucje otoczenia biznesu oraz eksperci regionalni w sferze instrumentów finansowych. Szczegółowe zestawienie przeprowadzonych wywiadów zawiera załącznik nr 1 do niniejszego raportu.

2 Założenia koncepcji wykorzystania instrumentów finansowych

2.1 Koncepcja stosowania instrumentów finansowych

Podstawową przesłanką stosowania instrumentów finansowych zamiast innych typów interwencji jest zjawisko luki finansowej. Instrumenty finansowe można stosować także do uzyskania innych efektów gospodarczych, potencjalnie jednak wiąże się to z wywieraniem niepożądanego wpływu na rynki finansowe (poprzez konkurowanie z ofertą komercyjną).

Luka finansowa jest to różnica między optymalną z punktu widzenia gospodarki wielkością dostępnego dla firm finansowania zwrotnego a wielkością, która rzeczywiście występuje na rynku. Jest ona rodzajem zawodności rynku, która pojawia się przede wszystkim ze względu na występowanie asymetrii informacji, czyli różnicy w wiedzy dostępnej dla pożyczkobiorców i pożyczkodawców. Firma bądź osoba fizyczna, która ubiega się o finansowanie zewnętrzne, posiada głębszy wgląd w cechy przedsiębiorstwa i jego załogi oraz charakterystyki projektu niż bank lub fundusz, do którego się zwraca. Pożyczkodawca z kolei może mieć większe doświadczenie i lepsze narzędzia, aby ocenić opłacalność przedsięwzięcia i jego szanse na sukces. Tych informacji i instrumentów często nie da się przekazać drugiej stronie w łatwy do zarejestrowania sposób, bo wynikają one z wiedzy nieformalnej bądź milczącej. Czasem firma może chcieć celowo zataić pewne informacje, które zmniejszałyby jej szanse na otrzymanie finansowania zewnętrznego.

W takiej sytuacji pożyczkodawca może nie mieć sposobu, aby ocenić zasadność udzielenia pożyczki lub kredytu konkretnym wnioskującym przy wykorzystaniu całości dostępnych informacji, niezależnie od zastosowanych procedur. W takiej sytuacji optymalnym zachowaniem z jego strony może być albo podwyższenie oprocentowania, albo racjonowanie kredytu, czyli ogórne ograniczenie jego dostępności.⁷ W obu tych przypadkach część przedsiębiorstw, których projekty byłyby opłacalne i należałoby w nie zainwestować, nie otrzymają finansowania. Zarówno pożyczkodawcy, jak i pożyczkobiorcy skorzystaliby na udzieleniu finansowania w takiej sytuacji, ale do transakcji nie dojdzie, bo nie wiedzą, czy mogą sobie nawzajem ufać. Występuje więc niedostosowanie między popytem a podażą, które można nazwać luką finansową.

Jednym ze sposobów na przezwycięzenie tej trudności jest korzystanie przez firmy z zabezpieczeń, które mogą zostać przejęte przez pożyczkodawcę w przypadku niewypłacalności. Nie każdy pożyczkodawca ma jednakże taką możliwość – trzeba w tym celu posiadać środki własne, co może być trudne dla mikroprzedsiębiorstw oraz młodych start-upów, czyli firm, które nierzadko najpilniej potrzebują finansowania. Stąd wysokie żądania dotyczące zabezpieczeń świadczą o występowaniu asymetrii informacji i, w związku z tym, luki finansowej.

W literaturze można również natknąć się na inną definicję luki finansowej, rozumianej jako przedział wielkości finansowania, w którym trudno jest je uzyskać.⁸ Oferta banków jest często kierowana do firm z większymi potrzebami finansowymi – także w województwie zachodniopomorskim, gdzie

⁷ Stiglitz, Weiss 1981.

⁸ Klonowski 2009.

można zauważyć względnie niskie zainteresowanie banków udzielaniem kredytów poniżej 50 tys. zł.⁹ Choć ten problem jest innego typu niż luka finansowa zdefiniowana powyżej, koncepcje te są powiązane – mniejsze i młodsze firmy częściej są w luce finansowej, a jednocześnie zgłaszają zapotrzebowanie na mniejsze kwoty finansowania.

Luka finansowa może dotyczyć każdego typu finansowania zwrotnego – inwestycyjnego i obrotowego, dłużnego i udziałowego. W pełni reprezentatywna miara luki powinna mieć wzgląd na wszystkie te jej aspekty. Ten fakt utrudnia dokładny pomiar luki, szczególnie biorąc pod uwagę, jak słabo rozwinięty jest rynek finansowania kapitałowego w Polsce. Należy pamiętać również o dodatkowym utrudnieniu: zarówno firmy, jak i pożyczkodawcy mogą się mylić co do opłacalności projektu.

Przyszłość jest niepewna i może się zdarzyć sytuacja, że bank udzieli kredytu na projekt, który nie powinien zostać dofinansowany. Może też być tak, że bank odmówi udzielenia kredytu bazując na złych przesłankach, ale ostatecznie okazuje się, że projekt jest i tak nieopłacalny. Takich sytuacji nie należy zasadniczo zaliczać do luki finansowej. W tym badaniu abstrahujemy od tych problemów w celu uproszczenia analizy.

Poważniejszym problemem przy pomiarach luki na podstawie deklaracji firm jest tzw. problem agregacji, polegający na fakcie, że niektóre projekty inwestycyjne firm ubiegających się o finansowanie zewnętrzne wzajemnie się wykluczają. Kiedy jedna firma zrealizuje swoją inwestycję, inne firmy muszą dostosować do tego swoje plany. Może to również oznaczać, że kilka różnych firm realizuje projekty, z których każdy indywidualnie byłby opłacalny, ale tylko jeden z nich powinien zostać zrealizowany z punktu widzenia gospodarki. Innymi słowy, opłacalność z punktu widzenia firmy nie musi być tym samym, co optymalność z punktu widzenia gospodarki. Problem agregacji jest więc rodzajem błędu złożenia. Nie można w związku z tym patrzeć jedynie na indywidualne plany inwestycyjne firm przy podejmowaniu decyzji, kiedy firma jest w luce.

Luka jest zjawiskiem, którego zasadniczo nie da się przezwyciężyć za pomocą polityki publicznej – będzie występowała tak długo, jak długo istnieje stojąca u jej podstaw asymetria informacji. Tego problemu nie da się jednakże usunąć za pomocą dostępnych narzędzi. Jedyne, co można w związku z tym zrobić, to usunąć niektóre jej objawy niepożądane z punktu widzenia polityki publicznej – np. niedostateczne finansowanie dla młodych firm i mikroprzedsiębiorstw albo zbyt mała wielkość inwestycji ogółem. Zawsze należy liczyć się także z problemem jałowej straty – tzn. z tym, że niektóre projekty dofinansowane za pomocą instrumentów finansowych otrzymałyby finansowanie także bez interwencji.

Ponadto przedstawione w tym badaniu szacunki luki finansowej w województwie zachodniopomorskim są znacząco niższe niż finansowanie dostępne ze środków publicznych, co ilustruje poniższa tabela. Jedyne najmniejsze szacunki luki, dokonane 6 lat temu w opracowaniu Tamowicza, są na porównywalnym poziomie, co środki zwrotne przekazane przedsiębiorstwom w ramach inicjatywy JEREMIE w całym okresie 2010-2013 – 184 mln zł w pożyczkach, 158 mln zł w poręczeniach rozłożone na 4 lata.

⁹ PSDB (2013), s. 98.

Tabela 1. Porównanie wyników dotychczasowych badań miar wielkości luki finansowej w województwie zachodniopomorskim.

Autorzy badania	Rok	Wielkość luki
DGA-EFI	2008	570 mln zł
Tamowicz	2008	59-106 mln zł
PSDB	2013	1,4 mld zł rocznie
IBS	2013	594 mln zł rocznie
IMAPP, PAG Uniconsult	2014	10,6 mld (deklaracje), 2,4 mld zł (nieprzyznane finansowanie), w przybliżeniu 397 mln rocznie (nieprzyznane finansowanie)

Źródło: Opracowanie własne.

To, że główną motywacją stojącą za stosowaniem instrumentów finansowych jest luka finansowa, nie oznacza, że nie ma innych obszarów, gdzie mogą one znaleźć zastosowanie. Przede wszystkim projekty ubiegające się o finansowanie mogą być przedmiotem zawodności rynku innych niż asymetria informacji. Może być przykładowo tak, że projekt dotyczy produkcji dobra publicznego¹⁰ albo dobra o strategicznej wartości dla państwa. Instrumenty finansowe mogą zostać wykorzystane do zachęcenia przedsiębiorców do produkowania tych dóbr, nawet gdy może być to dla nich nieopłacalne. Z reguły jednak do takich celów stosuje się instrumenty dotacyjne.

Ponadto instrumenty finansowe mogą służyć do realizacji celów polityki makroekonomicznej państwa, np. zwiększania inwestycji podczas okresu dekoniunktury. Zarówno same inwestycje, jak i finansowanie zwrotne silnie zależą od koniunktury, a także silnie na nią wpływają. Banki mniej chętnie pożyczają przedsiębiorstwom podczas recesji, gdyż te mają częściej problemy ze sprzedażą i zmniejsza się możliwość oferowania przez nie zabezpieczenia. Zmniejszenie udzielania kredytów przez banki podczas osłabienia gospodarczego jednocześnie zmniejsza podaż pieniądza w gospodarce, co może pogłężyć gospodarkę jeszcze głębiej w recesji. Zjawisko to nosi nazwę akceleratora finansowego.¹¹

Należy zauważyć, że problem akceleratora finansowego jest w pewnym stopniu powiązany ze zjawiskiem luki finansowej. Ze względu na większą niepewność gospodarczą i niskie oczekiwania dotyczące popytu, wiarygodność firm w zakresie spłaty kredytu istotnie spada, przez co bankom jest trudniej ocenić, jakie projekty inwestycyjne są wartościowe, a jakie nie. Jednocześnie trudniej jest firmom przedstawić kapitał własny jako zabezpieczenie. Można więc oczekiwać, że problem luki finansowej będzie się pogłębiał w recesji. W takiej sytuacji może także występować zjawisko ucieczki

¹⁰ Dobro publiczne jest to taki typ dobra, które charakteryzuje się dwiema cechami odróżniającymi je od innych: niekonkurencyjność w konsumpcji oraz niewyłączalność z konsumpcji. Niekonkurencyjność oznacza, że użytkowanie tego dobra przez jedną osobę nie zmniejsza możliwości konsumpcji tego samego dobra przez inne osoby. Przykładem jest fala radiowa, która może być użytkowana potencjalnie przez nieskończoną liczbę osób. Niewyłączalność z konsumpcji wiąże się z niemożliwością „ogrodzenia” dobra tak, aby tylko wybrane osoby były w stanie go używać. Przykładem może być latarnia morska – służy ona jednakowo wszystkim statkom na danym obszarze, niezależnie od tego, czy zapłaciły za usługę, czy nie. Choć dobra publiczne w pewnych warunkach mogą być dostarczane przez rynek, można się spodziewać, że ich produkcja będzie zbyt mała w stosunku do potrzeb społecznych.

¹¹ Bernanke, Gertler, Gilchrist (1996).

ku jakości (ang. *flight to quality*), czyli zwiększania przez banki finansowania oferowanego większym, starszym, bardziej wiarygodnym firmom kosztem firm małych i start-upów.¹²

Występowanie różnych typów zawodności rynku jest, należy jednak pamiętać, warunkiem koniecznym ale nie dostatecznym, uzasadniającym interwencję publiczną. Zawodność rynku oznacza odstępstwo od wyidealizowanego modelu gospodarki, który nierzadko jest nieosiągalny niezależnie od polityki państwa. Samo działanie państwa również jest obciążone różnymi typami nieefektywności i niezamierzonych efektów ubocznych.

W zależności od tego, jaki jest cel stosowanych instrumentów finansowych, różne warunki udzielania pożyczek i poręczeń ze środków publicznych powinny być brane pod uwagę. Celem polityki publicznej nie jest maksymalizacja popytu na instrumenty finansowe czy wydawanie pieniędzy samo w sobie, lecz przeznaczenie odpowiedniej ilości środków na dany cel w taki sposób, aby zmniejszyć skalę rozpatrywanego problemu, a jednocześnie nie zniekształcić działania rynków i ograniczyć skalę efektów ubocznych, które interwencja publiczna niechybnie generuje.

W przypadku prób wywołania efektu zachęty, tzn. zmotywowania przedsiębiorstw do produkcji dóbr, których w warunkach rynkowych by nie wyprodukowały, a które są cenne z punktu widzenia polityki publicznej, należy rozważyć stosowanie instrumentów finansowych na warunkach preferencyjnych¹³ albo instrumentów dotacyjnych.

W takim scenariuszu, przyczyną zawodności rynku nie jest to, że finansowanie zewnętrzne jest przyznawane na nieodpowiednich warunkach, ale to, że przedsiębiorstwo nie jest w stanie zawłaszczyć wystarczająco dużej części korzyści społecznej z produkcji dobra, aby było to dla niego opłacalne. Można więc spodziewać się, że trudniej będzie takim przedsiębiorstwom spłacić pożyczki oferowane na warunkach rynkowych – niezależnie od tego, czy pochodziłyby od banku, czy ze środków publicznych.

Instrumenty finansowe oferowane na warunkach rynkowych byłyby nieadekwatne do celu, ponieważ przedsiębiorstw nie byłyby skłonne z nich korzystać. Ponadto, ze względu na określone z góry przeznaczenie pożyczki, łatwiejsze jest zapewnienie, aby środki trafiły tam, gdzie rzeczywiście są potrzebne – przez co efekt jałowej straty jest mniejszy.

W przypadku prób stymulowania gospodarki za pomocą polityki publicznej, istnieją przesłanki, aby nie czynić tego za pomocą instrumentów finansowych, lecz sięgnąć po inne środki polityki gospodarczej, szczególnie dopóki bank centralny ma do dyspozycji narzędzia, które mogą mieć taki sam skutek. Biorąc pod uwagę fakt, że środki oferowane w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych nie służą i nie powinny służyć do sterowania koniunkturą, pominiemy szerszą dyskusję nad tematem.

Kluczowa natomiast jest kwestia warunków oferty instrumentów finansowych, których celem jest przeciwdziałanie luce finansowej. Stosowanie instrumentów dotacyjnych jest w tym przypadku

¹² Ibid., 7-9.

¹³ Preferencyjny charakter instrumentu może dotyczyć różnych jego aspektów – np. niższego oprocentowania, dłuższej karencji, brak prowizji albo mniej wymagająca polityka zabezpieczeń.

wykluczone, gdyż nie rozwiązują one kluczowego problemu – dotarcia do firm, które mają projekty inwestycyjne, które się zwrócą przy odpowiedniej stopie zwrotu. Tylko instrumenty zwrotne mogą przeciwdziałać problemowi luki finansowej. Ponadto, biorąc pod uwagę nakreślony powyżej zakres problemu, środki dotacyjne mogą być po prostu niewystarczające, podczas gdy środki zwrotne korzystają z mechanizmów mnożnikowych – obracania tymi samymi pieniędzmi kilka razy w miarę, jak są one zwracane przez dotychczasowych beneficjentów.

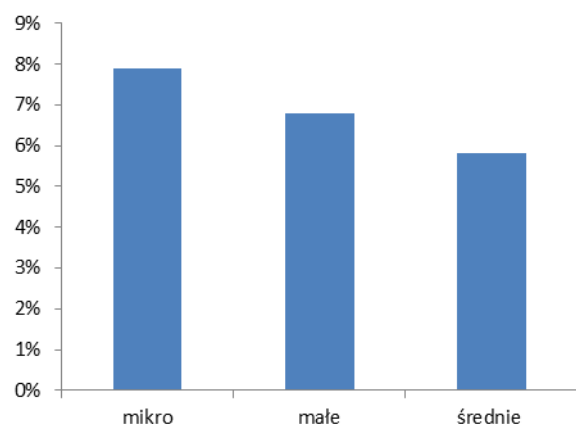
Istotny wybór występuje w takim razie pomiędzy finansowaniem oferowanym na warunkach zbliżonych do komercyjnego oraz na warunkach preferencyjnych, zakładających np. obniżone oprocentowanie. Tu można nakreślić dwa silne argumenty przemawiające przeciw oferowaniu przedsiębiorstwom finansowania na warunkach preferencyjnych.

Po pierwsze, preferencyjne warunki zwiększają ryzyko skierowania wsparcia do firm, które nie powinny go w ogóle otrzymać. Choć przedsiębiorcy często są w najlepszej pozycji aby ocenić opłacalność swojego przedsięwzięcia, nie zawsze ich przekonanie o tym, że ich projekt jest ekonomicznie uzasadniony, jest słuszne. Oczywiście instrumenty finansowe powinny kierować swoją ofertę do firm odrzuconych w procesie ubiegania się o kredyt przez banki, z których część z pewnością została odrzucona z dobrych powodów, ale dobrze jest to ryzyko minimalizować. Ponadto oferowanie niższego oprocentowania niż rynkowe może prowadzić do finansowania inwestycji o nieoptymalnie niskiej stopie zwrotu.

Co prawda niektóre modele luki finansowej przewidują racjonowanie kredytu poprzez wzrost stopy procentowej – co oznaczałoby, że rynkowa stopa procentowa jest powyżej tej oczyszczającej rynek. Dostępne dane dostarczają dowodów zarówno za, jak i przeciw racjonowaniu za pomocą ceny. Z jednej strony mniejsze przedsiębiorstwa mierzą się z wyższym kosztem finansowania – co jest prawdopodobnie zabiegiem reglamentacyjnym ze strony banków, bo nie jest prawdopodobne, by mniejsze przedsiębiorstwa koniecznie generowały inwestycje o wyższej stopie zwrotu.

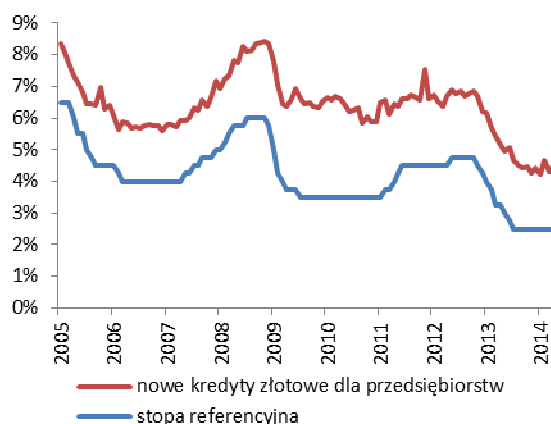
Ponadto, o ile od kryzysu roku 2009 stopy procentowe istotnie zmalały, w pewnym stopniu ma to swoje źródło w polityce banku centralnego. Różnica pomiędzy oprocentowaniem, jakie banki oferują przedsiębiorstwom a stopą referencyjną NBP zwiększyła się natomiast istotnie w obliczu kryzysu – o ile w latach 2005-2008 średnio spread ten wynosił 1,8 p.p., od 2009 średnia jest już na poziomie 2,4 p.p. To świadczy o tym, że banki oferowały kredyt drożej niż wynikałoby to z polityki NBP – co może sugerować, że chciały w ten sposób zmniejszyć dostępność finansowania.

Wykres 2. Przeciętne oprocentowanie kredytu w zależności od wielkości firmy w województwie zachodniopomorskim w 2013 r.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CATI.

Wykres 3. Przeciętne oprocentowanie nowych kredytów złotych dla przedsiębiorstw oraz stopa referencyjna NBP w Polsce od 2005 r.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych NBP

Drugim argumentem za oferowaniem instrumentów finansowych na zasadach rynkowych jest możliwość konkurencji oferty instrumentów finansowych z ofertą komercyjną. Ze względu na większą elastyczność funduszy pożyczkowych, są one dla wielu przedsiębiorstw bardziej atrakcyjną opcją niż finansowanie kredytami bankowymi. Jeżeli do tego pożyczki z funduszu są tańsze niż kredyt bankowy, firmy mogą zacząć sięgać po nie zamiast kredytów. Oznaczałoby to zniekształcenie rynku poprzez wywieranie nacisku konkurencyjnego na komercyjnych pożyczkodawców.

Ponadto powoduje to ryzyko wystąpienia efektu jałowej straty – zaangażowania środków publicznych w celu wywołania efektu, który miałby miejsce bez ich udziału. W tym przypadku mogą otrzymać finansowanie z funduszu pożyczkowego przedsiębiorstwa, które nie są ograniczone w dostępie do finansowania. W takim układzie pominięte mogą zostać mniej atrakcyjne firmy, które rzeczywiście potrzebują środków na ekonomicznie racjonalne projekty.

Problemem z oferowaniem wsparcia na zasadach rynkowych jest natomiast możliwość niewykorzystania środków przez przedsiębiorstwa. Biorąc jednak pod uwagę zaznaczony już powyżej fakt, że większość szacunków luki finansowej znacząco przekracza wielkość oferty dofinansowanych funduszy pożyczkowych i poręczeniowych, nie musi być to poważny problem.

2.2 Analiza doświadczeń wynikających z dotychczas przygotowanych analiz ex-ante instrumentów finansowych w Polsce

W dwóch ubiegłych budżetach funduszy unijnych w Polsce (przypadających na lata 2004-2006 i 2007-2013) wspierane były trzy rodzaje instrumentów finansowych (nazywanych ówczesznie instrumentami inżynierii finansowej) tj. pożyczki, poręczenia (reporęczenia) i instrumenty kapitałowe (tzw. wejścia kapitałowe). Wykorzystywane były różne mechanizmy transferu wsparcia na rzecz pośredników finansowych (wsparcie przekazywane było bezpośrednio przez instytucję zarządzającą lub za pośrednictwem tzw. funduszu powierniczego). Logika wspierania pośredników finansowych opierała się na podnoszeniu ich zdolności operacyjnej, w celu oferowania przez nich określonych instrumentów finansowych (pożyczek, poręczeń, wejść kapitałowych) odbiorcom ostatecznym, a więc przede wszystkim mikro, małym i średnim przedsiębiorcom. Wspierani w ten sposób pośrednicy uzyskiwali możliwość rozszerzania zakresu finansowania w stosunku do swojej standardowej działalności.

W okresie bezpośrednio poprzedzającym procesy programowania wsparcia w ramach nowej perspektywy funduszy unijnych w Polsce (na lata 2014-2020) podjęto próbę przeprowadzenia szerszej oceny efektów wdrażania instrumentów finansowych w latach ubiegłych¹⁴. Wyniki tej oceny zostały opublikowane w roku 2013 w raporcie z „Oceny realizacji instrumentów inżynierii finansowej w ramach Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia 2007-2013”¹⁵. Raport ten sporządzono w oparciu o wyniki kompleksowego badania, obejmującego interwencję publiczną w zakresie wspierania w Polsce najważniejszych instrumentów finansowych tj. pozabankowych pożyczek na działalność gospodarczą, poręczeń (i reporeczeń) oraz kapitału właścicielskiego (inwestycje / wejścia kapitałowe). Obecnie, wnioski z dokonanej oceny mogą mieć duże znaczenie dla programowania instrumentów finansowych w ramach regionalnych programów operacyjnych nowej perspektywy finansowej UE, w szczególności zaś w części dotyczącej finansowania potrzeb rozwojowych sektora MŚP (ocena skupiła się wyłącznie na programach wsparcia skierowanych wyłącznie do pośredników zajmujących się wspieraniem tego typu firm).

W związku z analizą ex-ante instrumentów finansowych w województwie zachodniopomorskim, należy na początek zauważyć, że autorzy ww. raportu wykazali, że oferowane dzięki wsparciu instrumenty (dłużne) w przeważającej mierze okazywały się właściwie dopasowane do potrzeb mikro,

¹⁴ Badanie o zbliżonej tematyce (w rzeczywistości jednak szerszej, gdyż dotyczącej również instrumentów dotacyjnych), w tym obejmujące ocenę efektów stosowania zwrotnych instrumentów finansowania, przeprowadzono także w województwie zachodniopomorskim. Wyniki tego badania zawiera raport końcowy – z marca 2013 r. pt. „Ocena bezpośredniego i pośredniego wsparcia sektora MŚP w ramach RPO WZ oraz uzyskanie rekomendacji z zakresu wsparcia MŚP na przyszłą perspektywę finansową na lata 2014-2020”, badanie wykonane na zlecenie Urzędu Marszałkowskiego Województwa Zachodniopomorskiego, PSDB 2013. Badanie to nie miało charakteru analizy ex-ante, ale z uwagi na przedmiot nawiązujemy do niego w dalszych rozdziałach niniejszego opracowania.

¹⁵ „Ocena realizacji instrumentów inżynierii finansowej w ramach NSRO 2007-2013”, PAG Uniconsult, Taylor Economics na zlecenie MRR, Warszawa 2013.

małych i średnich przedsiębiorstw. W rezultacie pojawienia się na rynku nowych produktów finansowych i korzystania z nich przez beneficjentów ostatecznych, możliwa była redukcja zjawiska luki finansowania. Poza tym, dzięki programom wsparcia nastąpił rozwój pewnych kategorii pośredników finansowych tj. pozabankowych funduszy pożyczkowych, funduszy poręczeniowych – oraz – pojawiły się w szerszej skali instrumenty finansowe tzw. kapitału właścicielskiego (*equity*), służące zarówno finansowaniu wczesnych faz rozwojowych biznesu, jak i oferujące kapitał na finansowanie fazy rozwoju i ekspansji. Mówiąc najogólniej, wpływ środków publicznych (zasilających instrumenty finansowe) najwyraźniej dał o sobie znać poprzez poszerzenie oferty finansowania kapitałowego (szczególnie typu załączkowego) oraz finansowania dłużnego dla osób podejmujących działalność gospodarczą i mikroprzedsiębiorstw (wcześniej, oferta tego typu instrumentów była bardzo uboga). Pozytywne skutki przyniosło również wsparcie zdolności poręczycielskiej funduszy poręczeniowych¹⁶. Dzięki badaniu stwierdzono również występowanie różnej skali efektów mnożnikowych. Największe z nich odnotowano w przypadku reporeczeń udzielanych funduszom poręczeniowym w ramach Inicjatywy JEREMIE oraz w przypadku wejść kapitałowych Krajowego Funduszu Kapitałowego, zasilających fundusze inwestycji kapitałowych. Jednocześnie nie stwierdzono znaczącego niebezpieczeństwa negatywnej konkurencji pomiędzy instrumentami wspieranymi ze środków publicznych a instrumentami komercyjnymi (zjawisko wypierania kapitału prywatnego), choć zidentyfikowano również i takie przypadki. Problem ten nie był wyraźnie odczuwalny z uwagi na stosunkowo niską zdolność operacyjną instrumentów wspieranych ze środków publicznych wobec sektora komercyjnego – np. w porównaniu do potencjału sektora bankowego). Naturalnie, w sytuacji oczekiwanego wzrostu znaczenia i skali wsparcia dla instrumentów finansowych w przyszłości, a także nowych warunków wynagradzania pośredników finansowych oraz dopuszczalności preferencyjnego oprocentowania produktów finansowych, problem ten może ulec znacznemu wzmocnieniu. Przewidywać można, iż odzwierciedli go tendencja do koncentracji działalności pośredników na mniejszej liczbie transakcji o przeciętnie większej wartości. To natomiast prowadzić będzie do narastania konkurencji z instrumentami komercyjnymi, na ich niekorzyść z uwagi na niski koszt oferowanych instrumentów, wspieranych ze środków publicznych. W komentowanym raporcie zauważono, że z problemem konkurencji wiąże się kwestia ustalania kosztu udostępnianego finansowania. Nawiązując do doświadczeń, za dyskusyjny uznano fakt samodzielnego ustalania przez zarządzających funduszami pożyczkowymi i poręczeniowymi, czy oferowane pożyczki i poręczenia udzielane są jako pomoc publiczna (będą więc bardziej atrakcyjne dla beneficjentów ostatecznych) lub też nie będą stanowić takiej pomocy (posiadać będą charakter quasi komercyjny lub komercyjny). Autorzy raportu wskazali za zasadne rozważenie w przyszłości, czy tego typu decyzje nie powinny zostać skoncentrowane w gestii dawcy środków, pozostawiając pośrednikom finansowym swobodę decyzyjną tylko w zakresie doprecyzowania parametrów produktu finansowego. W ten sposób dawca środków (zarządzający programem) uzyskałby możliwość lepszego ukierunkowania wsparcia i jego efektów, będących rezultatem pojawienia się na rynku określonych produktów finansowych np. dla precyzyjnie zdefiniowanych odbiorców ostatecznych.

¹⁶ Trzeba tu jednak zauważyć, że od momentu uruchomienia rządowego programu tzw. gwarancji de minimis (realizowanego od 2013 r. przez BGK w oparciu o rodzime środki budżetowe) pozycja konkurencyjna wspieranych funduszy poręczeniowych pogorszyła się.

Uzasadnieniem wysokiej oceny efektywności instrumentów finansowych wdrażanych w latach ubiegłych stały się również wyniki oszacowań efektu netto wsparcia udzielanego w formie pożyczek, poręczeń i wejść kapitałowych (przez wspieranych pośredników finansowych). Podstawowe konkluzje są tu następujące:

- jeśli chodzi o instrumenty pożyczkowe i poręczeniowe, to zapewniły one rozwój źródeł i większą dostępność finansowania dłużnego dla sektora mikro i małych firm, a więc jednostek, które w największym stopniu odczuwają bariery w dostępie do zewnętrznych źródeł finansowania,
- instrumenty pożyczkowe generowały również inny efekt netto, mianowicie polegający na większym wzroście nakładów inwestycyjnych w grupie korzystających z pożyczek wobec pozostałych firm. Efektu takiego nie udało się jednak zidentyfikować w gronie beneficjentów poręczeń,
- pośród beneficjentów korzystających z poręczeń odnotowano silne efekty zatrudnieniowe (lepsze niż pośród pozostałych podmiotów, nie korzystających z poręczeń),
- jeśli chodzi o efekty netto związane ze stosowaniem wejść kapitałowych, to podmioty wykorzystujące tego typu wsparcie okazały się firmami bardziej innowacyjnymi, inwestującymi w rozwój poprzez podejmowanie i wprowadzanie do praktyki wyników prac badawczo-rozwojowych (częściej niż podmioty nie korzystające z finansowania w postaci wejść kapitałowych)¹⁷.

W komentowanym badaniu zidentyfikowano również problemy związane z realizacją instrumentów finansowych. Przede wszystkim zwrócono uwagę na potrzebę lepszego kształtowania produktów finansowych, które (z uwagi na angażowanie wsparcia publicznego) powinny służyć wdrażaniu przedsięwzięć gospodarczych o ponadprzeciętnym ryzyku inwestycyjnym oraz powinny być kierowane do podmiotów w największym stopniu odczuwających bariery w dostępie do tradycyjnych, dominujących źródeł finansowania (kredytów). Zdaniem autorów oceny, w dotychczasowych programach wspierania instrumentów finansowych nie bez znaczenia była też stosunkowo słaba znajomość wspieranej oferty instrumentów zwrotnych pośród przedsiębiorców, a także, stosunkowo znaczny, poziom skomplikowania niektórych rozwiązań proceduralnych. Chodzi tu zarówno o rozwiązania spotykane w relacjach pomiędzy pośrednikami finansowymi i dawcami kapitału – instytucjami wdrażającymi programy wsparcia, jak i pomiędzy pośrednikami finansowymi i ostatecznymi beneficjentami wspieranych instrumentów. Uznano także, że ważnym ograniczeniem była skala wynagradzania pośredników finansowych z tytułu udostępniania wspieranych instrumentów finansowych. Obowiązujące limity wydatków na koszty zarządzania w zbyt niskim stopniu premiowały udzielanie pracochłonnego, ale bardzo istotnego, finansowania o niewielkich rozmiarach (np. mikropożyczek). Podkreślono także zasadność rozliczania kosztów zarządzania w systemie ryczałtowym. Zdaniem autorów raportu, ważnym problemem okazała się również regionalizacja wsparcia. Ma ona szczególne znaczenie w przypadku funduszy poręczeniowych, gdyż utrudnia (a czasami wręcz uniemożliwia) nawiązywanie i rozwój współpracy z bankami sieciowymi. W konkluzji wskazano na potrzebę uruchomienia krajowego systemu reporeczeniowego.

¹⁷ Op. cit., s. 140 i 155.

W analizach dotyczących realizacji instrumentów finansowych w poprzednich okresach programowania środków wsparcia unijnego w Polsce uwzględniono także problematykę poziomu zarządzania programami wsparcia. W tym kontekście stwierdzono, że wspieranie instrumentów kapitałowych powinno być nadal realizowane ze szczebla centralnego. Jeśli chodzi o pozostałe instrumenty, to skonkludowano, że mogą być one wdrażane zarówno ze szczebla centralnego, jak i regionalnego. Zwrócono przy tym uwagę, że projektowanie i wdrażanie instrumentów na szczeblu regionalnym będzie je zapewne różnicować, co w przypadku niektórych typów (poręczenia) może utrudniać współpracę z sektorem bankowym (przede wszystkim bankami sieciowymi, preferującymi produkty o zunifikowanej postaci, oferowane w ujednolicony sposób w skali całego kraju). Analizując mechanizmy wdrażania, odniesiono się również do oceny efektywności dwóch funkcjonujących ówczesnie mechanizmów dystrybucji wsparcia tj. Inicjatywy JEREMIE w porównaniu do mechanizmu quasi-grantowego (tzw. JEREMIE bez funduszu powierniczego). W ocenie nie stwierdzono specjalnych przewag któregoś z tych mechanizmów. Jednak równocześnie przewidywano, że ostatecznie mechanizm JEREMIE będzie oceniany jako rozwiązanie korzystne, zapewniające sprawną dystrybucję wsparcia, a także umożliwiające motywowanie pośredników dzięki systemowi zachęt (możliwości udzielania dodatkowego wynagrodzenia z tytułu zarządzania instrumentami finansowymi).

Wnioski z przeprowadzonej oceny, które mogą mieć znaczenie dla programowania instrumentów finansowych w obecnej perspektywie finansowej, są następujące:

- 1) wspierane instrumenty powinny być projektowane jako instrumenty przeznaczone na finansowanie przedsięwzięć o podwyższonym ryzyku oraz w sposób zapewniający minimalizację (unikanie) ryzyka konkurencji z instrumentami komercyjnymi,
- 2) niezbędna jest precyzyjna demarkacja stosowania instrumentów finansowych wobec instrumentów bezzwrotnych; naturalnie uzasadnione jest jej zniesienie lub ograniczenie w sytuacji wyczerpania alokacji na finansowanie bezzwrotne.
- 3) wskazane jest rozważenie ograniczenia swobody pośrednika finansowego w ustalaniu statusu instrumentu jako stanowiącego pomoc publiczną, czy też udzielanego na zasadach quasi-komercyjnych,
- 4) w określaniu mechanizmu dystrybucji wsparcia należy rozważyć wykorzystanie schematu funduszu funduszy, szczególnie w sytuacji regionów, w których schemat ten znalazł już zastosowanie i okazał się efektywny,
- 5) należy dążyć do projektowania możliwie nieskomplikowanych rozwiązań proceduralnych, zarówno w relacjach pośrednik finansowy – dawca wsparcia, jak i pośrednik finansowy – odbiorca ostateczny, uwzględniając specyfikę danego instrumentu,
- 6) nadal wskazane jest promowanie instrumentów finansowych wśród przedsiębiorców, pokazujących, że również one niosą określoną wartość dodaną (z punktu widzenia potrzeb i interesów przedsiębiorcy),
- 7) wskazane jest stosowanie mechanizmów rozliczania kosztów zarządzania instrumentem w oparciu o system ryczałtowy,
- 8) limity kosztów zarządzania muszą być kształtowane w sposób odpowiadający specyfice instrumentu finansowego (należy wykorzystać – w ramach obowiązujących reguł – możliwości tworzenia zachęt finansowych lub analogicznych co do istoty rozwiązań),

- 9) doświadczenia z poprzedniego okresu wdrażania instrumentów finansowych wskazują na zasadność wspierania instrumentów kapitałowych bezpośrednio ze szczebla centralnego (nie neguje to jednak tworzenia specjalnych rozwiązań na szczeblu regionalnym; w takim jednak przypadku należy brać pod uwagę „pojemność” rynku regionalnego, jeżeli chodzi o generowanie przedsięwzięć, które mogą stać się przedmiotem wejścia kapitałowego; wyniki analizy desk research i badań jakościowych wydają się jednak wskazywać, że w regionie zachodniopomorskim istnieje pewien potencjał, jeżeli chodzi o firmy/pomysły, mogące być przedmiotem wejść kapitałowych),
- 10) generalnie, wspieranie dobrze skonfigurowanych instrumentów finansowych jest uzasadnione ich wysoką efektywnością oraz generowanymi efektami netto; poza tym umożliwia wielokrotne udzielanie wsparcia przez pośredników finansowych, co może kształtować regionalny potencjał finansowy w przyszłości (środki nie są bezpowrotnie wydatkowane – „tracone”),

Od czasu opublikowania raportu na temat realizacji instrumentów finansowych w ramach NSRO nie podejmowano innych kompleksowych ocen w tym temacie, przy czym, również w 2013 r. powstało tematycznie powiązane opracowanie, dotyczące oszacowania luki finansowania w Polsce¹⁸. Natomiast w końcu 2013 r. na szczeblu regionalnym (wojewódzkim) zapoczątkowano opracowywanie analiz ex-ante instrumentów finansowych, wymaganych jako dokumenty uzupełniające programowanie wsparcia unijnego w ramach regionalnych programów operacyjnych na lata 2014-2020 w zakresie stosowania instrumentów finansowych¹⁹. Pierwszym polskim regionem, który opracował taką analizę było województwo warmińsko-mazurskie²⁰. Obecnie zakończone zostały dwie regionalne ewaluacje ex-ante instrumentów finansowych, tj. ewaluacja w województwie warmińsko-mazurskim i województwie małopolskim (w tym drugim przypadku gotowa jest wstępna wersja opracowania). Poniżej przedstawiamy kluczowe wnioski płynące z obu analiz.

W ewaluacji ex-ante instrumentów finansowych w województwie warmińsko-mazurskim²¹ przedstawiono propozycje stosowania instrumentów finansowych w Regionalnym Programie

¹⁸ „Ocena luki finansowej w zakresie dostępu polskich przedsiębiorstw do finansowania zewnętrznego. Wnioski i rekomendacje dla procesu programowania polityki spójności w okresie 2014-2020”, IBS na zlecenie MRR, Warszawa, 2013.

¹⁹ Równolegle, ale na szczeblu krajowym, opracowywano inne tego typu analizy. Jedną z nich dotyczyła instrumentów finansowych w ramach Programu Operacyjnego Wiedza, Edukacja, Rozwój, 2014-2020 (PO WER) (jej wyniki komentujemy dalej), druga Programu Operacyjnego Polska Wschód – była to ekspertyza pt. „Ocena możliwości zastosowania poszczególnych form finansowania projektów realizowanych w ramach Osi priorytetowej I <Innowacyjna Polska Wschód> i Osi priorytetowej II <Przedsiębiorcza Polska Wschód> Programu Operacyjnego Polska Wschód 2014-2020 – wnioski i rekomendacje”, PAG Uniconsult, PSDB na zlecenie MRR, kwiecień 2014. W kwietniu 2014 r. opracowano także ekspertyzę, dotyczącą przygotowania instrumentu wsparcia sieciowych produktów turystycznych o znaczeniu ponadregionalnym (PAG Uniconsult i PSDB na zlecenie Polskiej Organizacji Turystycznej) – w opracowaniu tym przeanalizowano możliwości stosowania instrumentów finansowych w poddziałaniu Programu Operacyjnego Polska Wschód (Poddziałanie 2.4.2).

²⁰ Opracowanie tego dokumentu, jak i związane z jego tworzeniem badania, rozpoczęto jeszcze przed opublikowaniem unijnych wskazań, dotyczących zawartości analiz ex-ante instrumentów finansowych.

²¹ „Analiza ex-ante instrumentów finansowych w perspektywie finansowej 2014-2020 w województwie warmińsko-mazurskim”, PSDB na zlecenie Urzędu Marszałkowskiego Województwa Warmińsko-Mazurskiego (UM WWM), Warszawa 2013.

Operacyjnym „Warmia i Mazury” (RPO WiM) na lata 2014-2020 w czterech, następujących dziedzinach:

- wspieranie przedsiębiorczości,
- wspieranie inwestycji na obszarach miejskich (rewitalizacja),
- wspieranie podmiotów ekonomii społecznej oraz
- wspieranie aktywności gospodarczej studentów, absolwentów i pracowników naukowych.

Zasadność stosowania instrumentów finansowych wskazano dla priorytetów inwestycyjnych, w których planowane było wstępnie wykorzystanie tych instrumentów zgodnie z projektem RPO WiM z października 2013 r. W projekcie zaplanowano instrumenty finansowe w ramach kilku priorytetów inwestycyjnych (PI), tj. w: PI 1.2 (Promowanie inwestycji przedsiębiorstw w badania i innowacje), PI 3.1 (Promowanie przedsiębiorczości), PI 3.3 (Rozwój produktów i usług), PI 2.2 (Rozwój produktów i usług opartych na technologiach informacyjno-komunikacyjnych), PI 8.7 (Samozatrudnienie, przedsiębiorczość oraz tworzenie nowych miejsc pracy) i PI 9.8 (Wspieranie gospodarki społecznej i przedsiębiorstw społecznych)²².

Ostatecznie, w projekcie RPO z 8 kwietnia 2014 r., dziedzinę zastosowania instrumentów finansowych ograniczono wyłącznie do pierwszej Osi Priorytetowej programu (Inteligentna gospodarka Warmii i Mazur), a konkretnie w ramach Priorytetów Inwestycyjnych PI 3.1 oraz PI 3.3. Zgodnie z projektem kwietniowym, w PI 3.1 instrumenty finansowe mają być wykorzystywane do wspierania firm nowopowstających, z wyjątkiem przedsiębiorstw tworzonych w oparciu o wysoko innowacyjne pomysły – bowiem w tym przypadku przewidziano stosowanie form bezzwrotnych; z kolei instrumenty finansowe stanowią główną formę wspierania w PI 3.3, z wyjątkiem przedsięwzięć polegających na tworzeniu spakietyzowanych produktów turystycznych oraz projektów prowadzących do odtworzenia gospodarczego dziedzictwa regionu w zawodach / produktach / usługach tradycyjnych. W związku z ograniczeniem stosowania instrumentów finansowych wyłącznie do dwóch ww. priorytetów, trudno jest obecnie stwierdzić, w jakim stopniu uwzględnione zostaną zarekomendowane w analizie ex-ante konkretne instrumenty²³. W analizie wskazano je jako niezbędne do eliminacji luki finansowej w poszczególnych dziedzinach interwencji. Zakres ich wykorzystania przewidziano w stopniu znacznie szerszym niż wynika to z obecnej kompozycji instrumentów finansowych w regionie (ograniczonej tylko do PI 3.1 i PI 3.3).

W analizie ex-ante instrumentów WiM dokonano oceny efektów wdrażania instrumentów zwrotnych w ubiegłym okresie programowania. Porównano zmiany, które zaszły w przedsiębiorstwach korzystających z tych instrumentów (oferowanych w ramach RPO 2007-2013 przez wspieranie fundusze pożyczkowe i poręczeniowe) w porównaniu do zmian zachodzących firm nie korzystających z pożyczek lub poręczeń (pozyskujących finansowanie wyłącznie na rynku bankowym). W konkluzjach ewaluacji podkreślono wysoką efektywność wykorzystania wsparcia (udzielonych pożyczek i poręczeń), odzwierciedloną występowaniem lepszych wyników ekonomicznych podmiotów

²² Op. cit., s. 151-153.

²³ Projekt RPO zakłada znacznie węższy zakres stosowania instrumentów finansowych, niż sugerują to wyniki oceny ex ante instrumentów finansowych; nie znamy niestety powodów takiego rozwiązania.

korzystających z oferty wspieranych instrumentów finansowych. Jako kluczowe wskaźniki uzasadniające tę ocenę wskazano:

- większą liczbę wprowadzanych do obrotu nowych / istotnie udoskonalonych produktów lub usług,
- generowanie większej sprzedaży oraz
- utworzenie lub utrzymanie większej liczby miejsc pracy (przez beneficjentów korzystających z pożyczek lub poręczeń).

Ponadto, zidentyfikowano występowanie, znacznego w skali, efektu dźwigni finansowej. Zauważono, że pozytywne efekty pojawiające się w firmach wykorzystujących wspierane instrumenty finansowe były stosunkowo najmniejsze w sferze ekspansji przedsiębiorstw na nowe rynki zbytu, krajowe, jak i zagraniczne.

W badaniu ex-ante instrumentów finansowych w województwie warmińsko-mazurskim oszacowano lukę finansowania, odnoszącą się do sektora MŚP²⁴. Lukę zdefiniowano jako wartość finansowania zewnętrznego, o które przedsiębiorcy ubiegali się, ale którego nie otrzymali. Stwierdzono, że w luce znajdować się może około 17,8% firm wojewódzkiego sektora MŚP. Wartość luki ustalono na stosunkowo niskim poziomie ok. 125 mln w skali rocznej²⁵. Wyniki badania wskazują znacznie większą skalę trudności w dostępie do źródeł finansowania w przypadku najmniejszych kategorii przedsiębiorstw (samozatrudnieni i mikroprzedsiębiorstwa), a także przedsiębiorstw znajdujących się na wczesnym etapie rozwoju, generujących niewielkie przychody ze sprzedaży. Biorąc pod uwagę branżę działalności gospodarczej, ustalono, że luka koncentruje się pośród firm działających w sektorze turystyki, rolnictwa, budownictwa i usług wiedzochłonnych. Co interesujące, w badaniu oszacowano odrębnie lukę finansowania w odniesieniu do studentów, absolwentów i pracowników naukowych, zamierzających podejmować działalność gospodarczą – w tej grupie lukę oszacowano na poziomie ok. 33 mln zł²⁶. Podjęto także próbę określenia luki finansowej, dotyczącej podmiotów ekonomii społecznej – niestety w tym przypadku nie udało się osiągnąć dostatecznej precyzji. Stwierdzono ogólnie, że luka wynika z braku oferty finansowania dla tego typu (specyficznych) podmiotów. Ostatecznie lukę oszacowano w bardzo ogólny przybliżeniu na poziomie ok. 30 mln zł²⁷.

W analizie dotyczącej województwa warmińsko-mazurskiego zbadano analizowano również potrzeby finansowe jednostek samorządu terytorialnego, związane z realizacją projektów rewitalizacyjnych

²⁴ Obliczenia na podstawie deklaracji respondentów pozyskanych w telefonicznym badaniu ankietowym.

²⁵ Op. cit., s. 54. Dla porównania, w badaniu „Ocena luki finansowej w zakresie dostępu polskich przedsiębiorstw do finansowania zewnętrznego. Wnioski i rekomendacje dla procesu programowania polityki spójności w okresie 2014-2020”, IBS na zlecenie MRR, Warszawa, 2013, dokonano oszacowania luki finansowania dla województw (s. 63). Jeśli chodzi o województwo warmińsko-mazurskie, to wielkość luki oszacowano na poziomie ok. 377,8 mln zł. dla roku 2012 (ok. 0,87 PKB wojewódzkiego). W raporcie IBS podkreślono jednak, że oszacowania luki finansowania powinny być traktowane wyłącznie jako pewne przybliżenie, bowiem nie obejmują one firm, które – pomimo uzasadnionego ekonomicznie zapotrzebowania na finansowanie zewnętrzne – w ogóle się o nie ubiegały (podobnie w ewaluacji ex-ante WiM).

²⁶ „Analiza ex-ante instrumentów finansowych w perspektywie finansowej 2014-2020 w województwie warmińsko-mazurskim”, PSDB na zlecenie UM WW-M, Warszawa 2013, s. 86.

²⁷ Op. cit, s. 85.

(we wszystkich 19 gminach miejskich i miejsko-wiejskich województwa). Oszacowanie to oparto na niezrealizowanych wydatkach inwestycyjnych w dziedzinie rewitalizacji w latach 2007-2013 oraz w oparciu o wyniki ankiety przeprowadzonej wśród JST. Za pośrednictwem badania ankietowego zebrano deklaracje o przewidywanym stopniu pokrycia nakładów na tego rodzaju zadania, których źródłem będą środki własne. Ustalono, że w przyszłości, środki własne JST (przeciętnie) pozwolą na sfinansowanie ok. 25% tego typu wydatków. Odwołano się także do planowanych inwestycji, wprowadzonych do wieloletnich planów finansowych JST. Ostatecznie, prognozowane wydatki na projekty rewitalizacyjne określono na poziomie ok. 500 mln zł, a – według autorów analizy ex-ante – lukę finansowania w wysokości ok. 390 mln zł²⁸.

Przedstawione powyżej ustalenia analizy ex-ante instrumentów finansowych, w powiązaniu z oszacowaniem potrzeb w poszczególnych dziedzinach wsparcia, stały się podstawą do zaprojektowania strategii inwestycyjnej. Strategia ta sprowadziła się do wskazania instrumentów finansowych, które miałyby konstituować nowe źródła zasilenia finansowych, eliminujących (ograniczających) zidentyfikowane luki i niedoskonałości w dostępie do finansowania w województwie. Poczyniono także ogólne uwagi na temat trybu przekazywania wsparcia. W okresie realizacji nowego RPO WiM wskazano na potrzebę uruchomienia (poprzez zaopatrzenie w kapitał operacyjny) następujących instrumentów²⁹:

- finansowania dłużnego:
 - funduszy pożyczkowych (zapewniających wsparcie dla istniejących lub nowych instytucji pożyczkowych w województwie) w wysokości 160 mln zł. oraz dodatkowe 40 mln na finansowanie wyłącznie potrzeb obrotowych i 40 mln zł (w postaci nowego funduszu) na finansowanie projektów o szczególnym potencjale rozwojowym (instrument z częścią dotacyjną, służącą pokryciu zobowiązania głównego³⁰),
 - regionalnego funduszu pożyczkowego dla studentów, absolwentów i pracowników naukowych podejmujących działalność gospodarczą – 40 mln zł,
- finansowania dłużnego dla podmiotów ekonomii społecznej:
 - regionalny fundusz pożyczkowy wspierający urynkowanie warmińsko-mazurskich podmiotów ekonomii społecznej – 20 mln zł,
 - fundusz typu seed-venture capital (finansowanie zwrotne o odroczonym terminie spłaty) dla podmiotów ekonomii społecznej w województwie – 20 mln zł,
- ułatwiania dostępu do zewnętrznych źródeł dłużnych:
 - fundusz poręczeń i gwarancji zobowiązań bankowych i pozabankowych – 40 mln zł,
- finansowania udziałowego – wejścia kapitałowe:

²⁸ Niestety, w ten sposób wyszacowano wielkość potrzeb finansowych, których realizacja wymagać będzie pozyskania finansowania ze źródeł zewnętrznych – nie jest to zatem luka rozumiana jako niemożność zaspokojenia potrzeb z istniejących źródeł kapitału.

²⁹ Op. cit., s. 154 i n. Niestety, wydaje się, że zawarty w ewaluacji opis instrumentów w wielu momentach wymaga dalszego doprecyzowania. Obecnie, w licznych miejscach jest on bardzo niejasny.

³⁰ Dość dyskusyjny w świetle obowiązujących obecnie regulacji w zakresie kształtowania instrumentów finansowych.

- pilotażowy fundusz inwestycyjny podwyższonego ryzyka (finansowanie projektów innowacyjnych – wejścia kapitałowe) – 20 mln zł,
- finansowania dłużnego dla projektów rewitalizacji obszarów miejskich (fundusz dla JST):
 - fundusz wsparcia rewitalizacji obszarów miejskich (fundusz pożyczkowy) – w wysokości ok. 195 mln zł.

Zaproponowana alokacja, obejmująca wsparcie, jak i wkłady własne pośredników finansowych, opiewa na wartość 575 mln zł.

Drugą, znajdującą się obecnie na ukończeniu analizą ex-ante instrumentów finansowych jest analiza sporządzona dla Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Małopolskiego³¹.

W Małopolskim Regionalnym Programie Operacyjnym (MPRO) wykorzystanie instrumentów finansowych zaplanowano w siedmiu priorytetach inwestycyjnych. Analiza ex-ante potwierdziła zasadność takiego rozwiązania. Instrumenty finansowe mają być stosowane w następujących priorytetach: PI 3.1 (Promowanie przedsiębiorczości), PI 3.2 (Opracowanie i wdrażanie nowych modeli biznesowych dla MŚP), PI 3.3 (Rozwój produktów i usług), PI 4.2 (Promowanie efektywności energetycznej i wykorzystywania odnawialnych źródeł energii przez przedsiębiorstwa), PI 4.3 (Wspieranie efektywności energetycznej i wykorzystywania odnawialnych źródeł energii w budynkach publicznych i sektorze mieszkaniowym), 8.7 (Samozatrudnienie, przedsiębiorczość oraz tworzenie nowych miejsc pracy) i PI 9.2 (Wspieranie rewitalizacji fizycznej, gospodarczej i społecznej). W analizie zaznaczono, że w zależności od specyfiki poszczególnych priorytetów, instrumenty finansowe powinny uwzględniać występujące ryzyka poprzez odpowiednie określenie okresów finansowania, stóp procentowych oraz ewentualnego powiązania ze wsparciem udzielanym przy pomocy dotacji.

W analizie ex-ante stwierdzono, że w odniesieniu do sektora MŚP zapotrzebowanie na finansowanie zewnętrzne dotyczy zarówno działalności bieżącej, jak i inwestycyjnej, zaznaczając, że potrzeby finansowe tzw. przedsiębiorczości akademickiej (sektor spółek spin-off, spin-out) powinno być zaspokajane w formie wkładów kapitałowych, a nie instrumentów dłużnych (z uwagi na znaczne ryzyko i wczesną fazę rozwojową tego rodzaju inicjatyw) – potrzeby kapitałowe w sektorze przedsiębiorczości akademickiej oszacowano na poziomie ok. 130 mln zł w okresie 2-3 lat. Podobnych szacunków, dotyczących potrzeb finansowania zewnętrznego, dokonano także w odniesieniu do innych dziedzin (podejmowanie pracy na własny rachunek – ok. 25 mln zł., podmioty ekonomii społecznej – 7 mln zł., rewitalizacja miast – ok. 1,17 mld zł³², odnawialne źródła energii – ok. 1,34 mld zł).

³¹ „Analiza w zakresie możliwości zastosowania zwrotnych instrumentów finansowych w województwie małopolskim w okresie programowania 2014–2020”, Ecorys na zlecenie Urzędu Marszałkowskiego Województwa Małopolskiego (UM WM), marzec 2014 (raport końcowy – wersja wstępna).

³² W tym przypadku zaznaczono jednak, że szacunek potrzeb powinien być w przyszłości skorygowany w trybie zapytań wstępnych. W raporcie wyliczenia oparto na zawartości Lokalnych Planów Rewitalizacji, co może skutkować istotnym błędem – plany te mają bowiem bardzo utylitarny charakter (tworzone są „pod uzyskanie środków”) i poprzez to nie odzwierciedlają realnego zapotrzebowania na finansowanie.

W opracowaniu przedstawiono także podaż źródeł finansowania. Skupiono się na istniejącym w Małopolsce sektorze instytucji pozabankowych. Podsumowano, że w dziedzinie pożyczek, przedsiębiorcy w regionie mają dostęp do ok. 23 produktów finansowych o znacznym poziomie zróżnicowania parametrów. Podstawową grupę potencjalnych pożyczkobiorców tych instrumentów stanowią mikro i mali przedsiębiorcy, w tym podmioty rozpoczynające działalność (natomiast tylko cztery produkty pożyczkowe przeznaczone były także dla firm średnich). Z kolei ofertę poręczeniową tworzy pięć produktów o zakresie wartościowym poręczeń od 100 tys. do 2 mln zł i dopuszczalnym okresie zabezpieczenia zobowiązań wynoszącym do 120 miesięcy. Łącznie, wartość instrumentów finansowych oszacowano na poziomie ok. 214,5 mln zł. Jednocześnie zauważono (odwołując się do doświadczeń pośredników korzystających ze wsparcia w ramach Inicjatywy JEREMIE), że z punktu widzenia pośredników, wspierane dotąd instrumenty pożyczkowe i poręczeniowe charakteryzują się bardzo niską rentownością (w przypadku poręczeń mogą być wręcz niedochodowe). Wynikało to z obecnych dotąd zasad wynagradzania. Skonkludowano, że sytuacja ta stwarza poważne zagrożenia, jeśli chodzi o angażowanie w te instrumenty kapitału prywatnego.

W analizie ex-ante oszacowano wielkość luki finansowania w województwie małopolskim. Lukę wyliczono bazując na trójczynnikowym modelu uwzględniającym zakładaną wielkość populacji docelowej, skłonność do zaciągania długu oraz średnią jednostkową wartość zapotrzebowania na dług. Wartość luki oszacowano w wysokości ok. 0,55 mld zł³³.

Autorzy opracowania zaproponowali konkretne rozwiązania, dotyczące zarówno rozwiązań w zakresie wdrażania instrumentów finansowych w MPRO, jak i architektury instrumentów finansowych (w każdym przypadku zaproponowano zastosowanie instrumentu pożyczki – o różnych parametrach, zależnie od priorytetu inwestycyjnego). Propozycje były następujące:³⁴

- w priorytetach inwestycyjnych 3.1, 3.2, 3.3 – model funduszu funduszy z powierzeniem zarządzania krajowej instytucji finansowej lub podmiotowi prawa prywatnego lub publicznego³⁵; alokacja w wysokości: PI 3.1 – 244 mln zł., PI 3.2 – 66 mln zł., PI 3.3 – 122,3 mln zł,
- w priorytetach inwestycyjnych 4.2, 4.3 i 9.2 – powierzenie pełnienia roli menadżera Europejskiemu Bankowi Inwestycyjnemu (EBI) – wybór bez konieczności organizowania konkursu – zdaniem autorów analizy, wykorzystanie pozycji EBI powinno pozwolić na elastyczne konstruowanie produktów finansowych, dopasowanych do wymogów rynkowych i ryzyk (szczególnie w zakresie OZE); alokacja: PI 4.2 i PI 4.4 – razem 656 mln zł., PI 9.2 – 300 mln zł,

³³ Op. cit., s. 79. W badaniu „Ocena luki finansowej w zakresie dostępu polskich przedsiębiorstw do finansowania zewnętrznego /.../ w okresie 2014-2020”, IBS na zlecenie MRR, Warszawa, 2013, dla województwa małopolskiego wielkość luki oszacowano na poziomie ok. 1 174 mln zł. dla roku 2012 (ok. 1% PKB wojewódzkiego). Występuje tu zatem wyraźna dysproporcja wyników.

³⁴ Op. cit. 113 i n.

³⁵ W uzasadnieniu takiego rozwiązania wskazano wyłącznie na pozytywne doświadczenia, wynikające z efektów dotychczasowego wdrażania Inicjatywy JEREMIE w Polsce.

- priorytet inwestycyjny 8.7 – wdrażanie wsparcia należy powierzyć pośrednikowi, który samodzielnie lub we współpracy z innymi podmiotami będzie mógł także dostarczać innych usług (szkolenia, doradztwo, mentoring), alokacja w wysokości 150 mln zł.

Podsumowując, alokacja na instrumenty finansowe w województwie małopolskim (wsparcie i wkłady własne pośredników) wyniosła 1 538,3 mln zł.

Autorzy analizy ex-ante instrumentów finansowych w Małopolsce sformułowali następujące kluczowe wnioski, bazujące na doświadczeniach z wdrażania instrumentów finansowych w ramach MRPO 2007-2013:

- 1) Choć zastosowanie mechanizmu JESSICA okazało się generalnie dobrym sposobem wspierania procesów transformacji miast, to jednak wystąpiło kilka utrudnień. Główne problemy związane z tym mechanizmem polegały na:
 - konieczności uwzględnienia rozwiązań regulacyjnych obowiązujących sektor banków (w Inicjatywie JESSICA przyjmujących rolę pośredników – Funduszy Rozwoju Obszarów Miejskich),
 - występowaniu ograniczeń wynikających z zadłużenia JST,
 - nieznacznej ilości i dyskusyjnej jakości projektów (mogło to jednak być spowodowane ograniczoną alokacją finansową, nie zachęcającą do opracowywania ambitnych, rozwiniętych projektów,
 - problemy spowodowane były również opóźnieniami we wdrażaniu Inicjatywy JESSICA).
- 2) Instrumenty wsparcia kapitałowego powinny być wdrażane na skalę ponadregionalną (co oznacza rezygnację ze wspierania instrumentów na poziomie wojewódzkim).
- 3) znaczenie sytuacji / potencjału pozabankowych pośredników finansowych w województwie małopolskim jest szczególnie ważne (potencjał ten powodować może mniejszą wydajność procesu dystrybucji środków finansowych w przyszłości). W świetle planowanego wspierania instrumentów finansowych, potencjał pośredników sektora pozabankowego powinien zostać wzmocniony (choć liczba instytucji jest wystarczająca, to jednak są to podmioty niewielkie, o małym zasięgu oddziaływania i ograniczonych zasobach własnych). Niestety, dotychczasowa realizacja instrumentów finansowych w ramach MRPO 2007-2013, nie doprowadziła do istotnego wzmocnienia tego sektora.

W części rekomendacyjnej zaproponowano³⁶:

- wykorzystanie mechanizmu funduszu funduszy, zarządzanego przez menedżera wybranego w publicznym konkursie,
- odroczenie decyzji w sprawie zastosowania instrumentów finansowych w przypadku wspierania przedsięwzięć w zakresie odnawialnych źródeł energii do czasu przyjęcia ustawy o OZE, i podobnie (choć z mniejszym naciskiem), w zakresie dotyczącym wspierania

³⁶ Op. cit., s. 134 i n.

instrumentów poręczeniowych – do czasu wyjaśnienia kształtu systemu poręczeniowego na szczeblu krajowym³⁷,

- rezygnację ze stosowania instrumentów kapitałowych na poziomie regionalnym,
- przeprowadzenie audytu procesu przepływu informacji i dokumentów w celu eliminacji nadmiernych obciążeń administracyjnych, związanych z pozyskiwaniem wsparcia przez pośredników i beneficjentów ostatecznych.

Wśród zakończonych ewaluacji ex-ante instrumentów finansowych znajduje się także ocena przygotowana dla potrzeb definiowania form wsparcia w Programie Operacyjnym Wiedza, Edukacja, Rozwój, 2014-2020 (PO WER)³⁸, dotyczących wspierania przedsiębiorczości osób młodych. W tej ewaluacji analizy koncentrowały się na identyfikacji najlepszych form wspierania przedsiębiorczości przy wykorzystaniu instrumentów finansowych, bez względu na przedmiot działalności gospodarczej nowego przedsiębiorcy (abstrahowano zatem np. od interesującej kwestii wspierania przedsięwzięć innowacyjnych, których realizatorami są często osoby młode)³⁹.

W Polsce wspieranie procesów podejmowania działalności gospodarczej przez osoby młode realizowane było dotąd zarówno przy wykorzystaniu instrumentów finansowych (zwrotnych), jak i form bezzwrotnych. Warto przy tym zwrócić uwagę, że w populacji osób młodych w Polsce (w wieku 18-30 lat) uwiadamia się stosunkowo wysoka przedsiębiorczość, szczególnie na tle analogicznej grupy w tzw. starych państwach unijnych. Przedsiębiorczość ta nie rozwija się jednak bezproblemowo. Wciąż towarzyszą jej różnorodne trudności, których znaczenie jest niebagatelne – np. jeśli chodzi o uruchomienie nowego przedsiębiorstwa, następnie jego utrzymanie i rozwój na konkurencyjnym rynku. Z drugiej strony, jak podkreślają autorzy ewaluacji, problematyka dostępu do źródeł finansowania działalności gospodarczej podejmowanej i / lub prowadzonej przez osoby młode okazuje się nie stanowić bariery kluczowej, a więc takiej, która w największym stopniu ograniczałaby procesy podejmowania i prowadzenia biznesu przez osoby młode.

Kluczowym wnioskiem z analizy ex-ante instrumentów finansowych PO WER jest stwierdzenie, iż w praktyce bardzo trudno jest wskazać jednoznaczne dowody, które przemawiałyby za zastosowaniem form finansowania zwrotnego bądź bezzwrotnego, jako wywołujących najlepsze rezultaty z punktu widzenia wspierania indywidualnej działalności gospodarczej podejmowanej przez osoby młode. Przy czym, z komentowanego badania wynika szerszy wniosek kontekstowy.

³⁷ Autorzy uznali, że obecnie podejmowanie decyzji w sprawie instrumentów finansowych w tych dziedzinach, z uwagi na wysoki poziom niepewności co do kształtu rozwiązań prawnych i planowanych rozwiązań w tych dziedzinach, jest zbyt ryzykowne.

³⁸ „Ocena ex-ante instrumentów finansowych w zakresie wsparcia podmiotów ekonomii społecznej i osób młodych”, IBS / Coffey na zlecenie MIR, Warszawa 2014.

³⁹ W przypadku programowania instrumentów finansowych, dotyczących osób młodych (a szerzej – wszelkich przedsięwzięć realizowanych przez tzw. starterów) przydatne wydają się również inne badania, szczególnie zaś ewaluacja niektórych działań Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, mających za przedmiot aktywizację zawodową i wspieranie przedsiębiorczości. Odwołujemy się tu do analiz zawartych w raportach z „Badania skuteczności wsparcia realizowanego w ramach komponentu regionalnego PO KL 2007-2013”, PAG Uniconsult na zlecenie MRR, Warszawa 2013 (raporty cząstkowe). Z punktu widzenia problematyki wspierania przedsiębiorczości znaczenie mają tu Działanie 6.1.3 i 6.2 PO KL. Wnioski z tych badań są generalnie zbieżne z ww. oceną ex-ante instrumentów finansowych dla PO WER.

Raczej oczywiste konstatacje wynikają z faktu, że w praktyce polskiej osoby młode podejmują działalność gospodarczą opierając się na niewielkich kwotach finansowania. Źródłem są w tym przypadku przede wszystkim oszczędności (własne i rodziny). Taki stan faktyczny skłania do dalszego wniosku o raczej niskiej dostępności źródeł zewnętrznych, niż awersji do korzystania z finansowania zewnętrznego (co wydaje się negować wspomniana wysoka przedsiębiorczość, która w sposób naturalny wiąże się ze ponadprzeciętną skłonnością do akceptacji ryzyka). Jak wynika z badania, zdecydowanie rzadziej działalność gospodarcza podejmowana jest przy wykorzystaniu form bezzwrotnych, udostępnianych w ramach programów dotacyjnych, oraz w oparciu o kapitał pochodzący z instrumentów zwrotnych. Kapitał pozyskiwany z form zwrotnych stanowi około jednej czwartej ponoszonych nakładów na podejmowanie / prowadzenie działalności gospodarczej. Pośród instrumentów dłużnych główne znaczenie posiadają kredyty, pożyczki (w tym na cele konsumpcyjne) oraz leasing. Oznacza to, że osoby młode starają się korzystać ze wszelkich dostępnych form finansowania. Wśród nich obecne są również instrumenty bezzwrotne – dotacje – których zasadnicze źródło stanowią programy przeznaczonych na wspieranie podejmowania działalności gospodarczej, dystrybuowane przez urzędy pracy. Opiewają one na ok. 16% nakładów⁴⁰. Warto przy tym dodać, że badanie wykazało, iż formy wsparcia dotacyjnego (pomimo zauważalnego, większego skomplikowania proceduralnego) cieszą się generalnie pozytywną, wysoką oceną wśród osób młodych.

Kwoty inwestowane przez ludzi młodych w podejmowanie działalności gospodarczej są stosunkowo niewielkie – przeciętnie jest to ok. 50 tys. zł. Wykonalność przedsięwzięć, opartych na małych nakładach początkowych, wynika z faktu, że podejmowane działalności mieszczą się w segmencie bardzo tradycyjnych (typowych) i raczej prostych projektów. Jest to sfera handlu i usług dla ludności. Takie ukierunkowanie determinuje zarówno ograniczona dostępność finansowania, jak i realia otoczenia gospodarczego, a także (często) predyspozycje podejmujących działalność. W tych sferach kapitałowe i intelektualne bariery wejścia na rynek są najmniejsze; z drugiej jednak strony są to dziedziny, w których przedsięwzięcia realizowane są w bardzo konkurencyjnych warunkach, co oczywiście utrudnia przeżycie nowej / młodej firmy.

W komentowanym badaniu dokonano oszacowania wielkości luki finansowania, odnoszącej się do przedsięwzięć gospodarczych osób młodych. Wielkość tej luki, rozumianej jako suma nieprzyznanego finansowania, określono na poziomie ok. 134 mln zł dla roku 2013 (dla kolejnych lat w przedziale od 123 mln zł do ok. 130 mln zł., rocznie w latach 2013-2023)⁴¹.

Jak wynika z badania, poza ograniczeniami związanymi z dostępnością źródeł finansowania zewnętrznego, bardzo istotne znaczenie w procesach podejmowania / rozwijania działalności gospodarczej przez młodych odgrywają inne czynniki. Napotykane bariery w dostępie do finansowania to tylko jeden z wielu elementów ograniczających (zauważmy, że szacunki luki finansowania są w zasadzie umiarkowane). Do czynników tych, uznawanych przez osoby młode jako mające istotne znaczenie, zaliczyć można: wysokie koszty prowadzenia nowej firmy, brak ogólnego przygotowania do prowadzenia biznesu, często także kwalifikacji do prowadzenia określonej działalności gospodarczej, nieznajomość rynku i realiów konkurencji, niska dostępność dobrej

⁴⁰ „Ocena ex-ante instrumentów finansowych ...”, op. cit., s. 82.

⁴¹ Op. cit, s. 101-102 i n.

jakościowo informacji wspomagającej podejmowanie / prowadzenie firmy (np. o źródłach finansowania). Powyższe ustalenia doprowadziły autorów ewaluacji ex-ante do konkluzji, że wspomaganie przedsiębiorczości osób młodych nie może opierać się tylko na zapewnianiu szerszej dostępności źródeł finansowania. Chodzi tu raczej o tworzenie kompleksowych instrumentów (programów), w których komponentowi finansowemu musi towarzyszyć rozwinięta oferta wsparcia, umożliwiającą nabywanie nowej wiedzy i umiejętności do uruchomienia, skutecznego prowadzenia i utrzymania przedsiębiorstwa w dłuższej perspektywie. Wniosek ten jest zasadny generalnie – odnosi się również do projektowania instrumentów w RPO Województwa Zachodniopomorskiego, skierowanych na aktywizację przedsiębiorczości pośród osób młodych.

Ewaluacja ex-ante instrumentów finansowych w zakresie wsparcia osób młodych nie była ukierunkowana na dziedziny szczegółowe, w tym na przedsiębiorczość innowacyjną i technologiczną (inicjatorami takich projektów są bardzo często właśnie osoby młode – studenci, absolwenci, doktoranci). Znaczenie tych kategorii beneficjentów wskazują m.in. rezultaty funkcjonowania tzw. inkubatorów inwestycyjnych, finansowanych w ramach Działania 3.1 Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka (2007-2013), a także (w szczególności) dynamicznie rozwijająca się działalność sieci Akademickich Inkubatorów Przedsiębiorczości (będących również beneficjentem Działania 3.1 PO IG)⁴². Działanie 3.1. PO IG polegało na dostarczeniu wsparcia finansowego instytucjom (inkubatorom inwestycyjnym) z jego przeznaczeniem (przez te inkubatory – przyjmujące rolę pośredników finansowych) na dwa komponenty wsparcia, tj.: preinkubowanie działalności gospodarczej o charakterze innowacyjnym / technologicznym (komponent doradczo-szkoleniowy, nie mający charakteru finansowania zwrotnego) oraz udostępnianie kapitału na rozwój nowej firmy (spółki kapitałowej), w oparciu o preinkubowane przedsięwzięcie (drugi komponent wsparcia – wejście kapitałowe o wartości do 200 tys. euro, skutkujące objęciem poniżej połowy udziałów w powoływanej wspólnie z pomysłodawcą spółce).

Praktyka realizacji Działania 3.1 PO IG uwidoczniła prawidłowość zastosowanego mechanizmu. Zauważmy, że w rozwiązaniu tym komponent finansowy stanowi wyłącznie ostatni etap zakrojonego na szerszą skalę procesu, który zapoczątkowuje selekcja pomysłów i w którym (następnie) prowadzona jest preinkubacja przedsięwzięcia, ostatecznie (w przypadku wyselekcjonowanych przedsięwzięć), prowadząca do wypracowania nowego biznesu, wyposażenia go w niezbędny kapitał finansowy i uruchomienia. Zauważmy, że skuteczność zastosowanego podejścia potwierdzają konkluzje komentowanej tu oceny ex-ante, uwypuklające potrzebę stosowania instrumentów wsparcia o szerszym zakresie. W instrumentach tych komponent finansowy stanowi jedynie jeden z elementów wiązki wsparcia. Warto w tym miejscu dodać, że znaczenie takiego podejścia wydatnie rośnie w przypadku chęci wspierania start-up'ów innowacyjnych / technologicznych.

Z punktu widzenia potrzeb niniejszego opracowania, wnioski z wykonanych dotąd analiz ex-ante instrumentów finansowych są następujące:

⁴² Np. komponent inwestycyjny Akademickich Inkubatorów Przedsiębiorczości oraz przykłady inkubatorów inwestycyjnych, prowadzonych przez rozmaite instytucje, które otrzymały wsparcie w ramach Działania 3.1 PO IG. Odwołujemy się tu do studiów przypadku zawartych w „Ewaluacji tematycznej Działania 3.1 PO IG pn. Inicjowanie działalności innowacyjnej – ocena efektywności i skuteczności Działania 3.1 PO IG”, PARP, Warszawa, grudzień 2010, s. 80-116.

- 1) uwidaczniają się daleko idące dysproporcje w szacowaniu luki finansowej (znacznie różniące się wyniki badań regionalnych a ogólnokrajowych, uwzględniających szacowanie luk na poziomie wojewódzkim); częściowo są one spowodowane różnym czasem przeprowadzania analiz, w części natomiast wynikają ze stosowania odmiennych podejść metodologicznych oraz (co najważniejsze) napotykanymi trudnościami w ich stosowaniu. W rezultacie, wnioski w tym zakresie dla niniejszego badania (i podobnych badań w innych województwach) wydają się mało przydatne,
- 2) stosowanie instrumentów finansowych proponowane jest „standardowo” w kilku priorytetach inwestycyjnych. Są to: w sferze wspierania przedsiębiorstw – PI 3.1, PI 3.2, PI 3.3, w sferze efektywności energetycznej: PI 4.2, PI 4.3, w sferze wspierania przedsiębiorczości – PI 8.7 i w sferze rozwoju substancji miejskiej (przedsięwzięcia w zakresie rewitalizacji) – PI 9.2,
- 3) oceny dotyczące potrzeb inwestycyjnych (co do liczby i wartości projektów) w dziedzinie rozwoju substancji miejskiej (rewitalizacja) dokonywane są z dużym marginesem błędów; jest to wynikiem małej wiarygodności Lokalnych Planów Rozwoju lub (często) ich braku,
- 4) w sytuacji przedłużającego się braku rozstrzygnięć legislacyjnych, dotyczących mechanizmu wspierania finansowego odnawialnych źródeł energii, dyskusyjne (bardzo ryzykowne) staje się programowanie instrumentów finansowych w tej sferze (w analizie ex-ante dla województwa małopolskiego zaproponowano odłożenie decyzji w tej sprawie – stanowisko takie jest w dużej mierze uzasadnione; nie oznacza to jednak potrzeby dokonywania pewnych, choćby przybliżonych, oszacowań już na obecnym etapie),
- 5) propozycje dotyczące stosowania instrumentów kapitałowych (finansowanie typu equity) są zróżnicowane (w analizie dla województwa małopolskiego wskazuje się na zasadność rezygnacji ze wspierania tego instrumentu na poziomie regionalnym, gdy tymczasem w analizie ex-ante instrumentów finansowych w województwie warmińsko-mazurskim instrument taki jest proponowany⁴³; występuje również w wariantach instrumentu quasi-kapitałowego dla podmiotów ekonomii społecznej),
- 6) jeśli chodzi o wspieranie przedsiębiorczości i uruchamiania nowych działalności gospodarczych, to niezbędne jest uzupełnianie oferty finansowania usługami okołobiznesowymi, wspomagającymi uruchamianie i/lub prowadzenie nowego biznesu (przede wszystkim z uwagi na fakt, iż czynnik kapitałowy stanowi tylko jeden z wielu innych czynników ograniczających zdolność do podejmowania własnego biznesu),
- 7) programowanie wdrażania instrumentów finansowych musi brać pod uwagę potencjał regionalnej sfery pozabankowych pośredników finansowych; w praktyce, w świetle większej niż dotąd skali wspierania instrumentów finansowych oznacza to, że rolę pośredników pełnić powinny również jednostki sektora bankowego,
- 8) w związku z prawdopodobną koniecznością angażowania w dystrybucję środków wsparcia sektora bankowego, powstaje kwestia, w jaki sposób kształtować programy wsparcia, aby były one atrakcyjne dla banków, szczególnie banków sieciowych, preferujących zunifikowane

⁴³ Wskazywany jest także w innych opracowaniach, nie mających charakteru analiz ex-ante. Przykładowo, jest tak również w województwie zachodniopomorskim. Zob. raport PSDB pt. „Ocena bezpośredniego i pośredniego wsparcia sektora MŚP w ramach RPO WZ /.../”, op. cit., s. 134 i n. oraz 228 (rekomendacje) – w raporcie formułuje się rekomendacje do wspierania instrumentów kapitałowych w oparciu o środki dystrybuowane na szczeblu regionalnym.

rozwiązania produktowe, o podobnej postaci niezależnie od delimitacji regionalnej (jak dotąd, angażowanie w dystrybucję wsparcia sektora bankowego – szczególnie banków sieciowych – okazywało się bardzo trudne (w zasadzie uznać można, że było nieudane; w sposób najbardziej jaskrawy ujawniło się to w dziedzinie instrumentów poręczeniowych),

- 9) w sferze mechanizmu (modelu) wdrażania instrumentów finansowych, w zasadzie pewne wnioski formułować można wyłącznie odwołując się do jednej z analiz szczebla regionalnego (tj. analizy dla RPO województwa małopolskiego⁴⁴). W tym przypadku wskazuje się na zróżnicowaną postać systemu wdrażania, przewidującą wykorzystanie rozwiązań w następującej postaci:
 - „fundusz funduszy” (w priorytetach inwestycyjnych programu wspierających wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw, a także w priorytetach dotyczących efektywności energetycznej i odnawialnych źródeł energii – w tym ostatnim przypadku wskazuje się na zasadność powierzenia roli menadżera instytucji międzynarodowej, tj. Europejskiemu Bankowi Inwestycjnemu),
 - pośrednikowi finansowemu, który samodzielnie lub we współpracy z innymi podmiotami będzie udostępniał zarówno finansowanie, jak i inne usługi związane z rozwijaniem biznesu,
- 10) wybór pośredników finansowych powinien opierać się na rozwiązaniach, które będą zachęcać (motywować) pośredników do aktywnego włączenia się w dystrybucję środków wsparcia (np. w zakresie kształtowania kosztów zarządzania wsparciem,
- 11) istotne jest ograniczanie obciążeń administracyjnych, dotyczących pośredników finansowych, jak i ostatecznych odbiorców instrumentów finansowych; obciążenia proceduralne związane z pozyskiwaniem i korzystaniem z instrumentów zwrotnych powinny być wyraźnie mniejsze niż w przypadku „standardowych” instrumentów dotacyjnych; powinny one również uwzględniać warunki oferowane pośrednikom – np. limity dotyczące finansowania kosztów zarządzania instrumentami.

⁴⁴ Elementy te nie zostały uwzględnione w drugiej z komentowanych analiz (tj. w analizie ex-ante instrumentów finansowych województwa warmińsko-mazurskiego).

3 Instrumenty finansowe – propozycje dla poszczególnych obszarów interwencji

3.1 PI 1.2

Priorytet Inwestycyjny 1.2 służy podnoszeniu zdolności przedsiębiorstw do prowadzenia własnych prac badawczo-rozwojowych, wdrażania ich wyników do praktyki gospodarczej, a także rozwijania współpracy ze sferą badawczo-rozwojową i instytucjami nauki w celu wypracowywania nowych rozwiązań i ich komercjalizacji. Interwencja w ramach priorytetu adresuje problem niskiej skłonności do współpracy i ograniczonych zdolności do finansowania prac badawczo-rozwojowych i komercjalizacji ich wyników przez przedsiębiorstwa. Rezultatem działań wspieranych w ramach PI 1.2 powinno być generowanie – w oparciu o wyniki prac badawczo-rozwojowych – nowych rozwiązań, produktów i usług (innowacyjnych) o wysokiej zdolności do komercyjnego wykorzystania oraz ich gospodarczego wykorzystania. Z tego względu, pośród możliwych instrumentów interwencji, wsparcie w ramach tego priorytetu może być udostępniane poprzez zastosowanie instrumentów finansowych.

3.1.1 Cel i zakres interwencji wg RPO

Cel szczegółowy PI 1.2. to podniesienie potencjału badawczo-rozwojowego w przedsiębiorstwach. Zgodnie z założeniami RPO WZ 2014-2020 cel ten ma być osiąganym w wyniku realizacji (wspierania) trzech typów projektów, tj.:

- projektów prowadzących do tworzenia i rozwoju infrastruktury badawczo-rozwojowej w przedsiębiorstwach – umożliwiającej podejmowanie i prowadzenie własnej działalności badawczo-rozwojowej lub prowadzącej do intensyfikacji współpracy przedsiębiorstwa z jednostkami badawczo-rozwojowymi i naukowymi (projekty typu 1),
- projektów badawczo-rozwojowych realizowanych przez przedsiębiorstwa wraz z uzyskaniem ochrony własności przemysłowej (krajowej lub międzynarodowej) – przedsięwzięcia realizowane samodzielnie lub we współpracy z jednostkami badawczo-rozwojowymi lub naukowymi, wraz z pozyskaniem praw ochronnych (projekty typu 2),
- projekty przedsiębiorstw, których przedmiotem jest wdrożenie wyników prac badawczo-rozwojowych i badań naukowych, realizowanych samodzielnie (w tym w oparciu o współpracę ze sferą B+R i jednostkami nauki) lub wdrożenie zakupionych wyników takich prac (projekty typu 3).

Dla tak określonych typów projektów, zasadność transferu wsparcia publicznego przy wykorzystaniu instrumentów finansowych jest zróżnicowana. Generalnie, w przypadku dwóch pierwszych typów projektów (zakup / pozyskanie infrastruktury badawczo-rozwojowej oraz realizacja badań wraz z uzyskaniem praw ochronnych) zastosowanie zwrotnych instrumentów finansowych wydaje się dyskusyjne. Uwzględniając specyfikę takich projektów, właściwsze wydaje się stosowanie wsparcia

bezzwrotnego – w ich przypadku najczęściej trudno będzie wykazać bezpośredni, dochodowy efekt projektu (kształtują one potencjał przedsiębiorstwa do rozwoju wspomaganego działalnością badawczo-rozwojową lub też podnoszą potencjał do współpracy ze sferą badawczo-rozwojową w obszarze badań rozwojowych). Natomiast inny charakter ma trzeci typ projektu, polegający na wdrożeniu wyników prac badawczo-rozwojowych / badań. Z definicji, projekty tego typu powinny w sposób bezpośredni generować dochód. Ewentualna interwencja służyć tu powinna pełnej komercjalizacji wyników działalności badawczo-rozwojowej, w tym zapewne również – w pewnej mierze – kontynuacji badań (uzupełniających), realizowanych w procesie wdrożeniowym. W przypadku tego typu projektów interwencja publiczna polegać może na umożliwieniu kapitalizacji nowego przedsiębiorstwa, które ma być rozwijane w oparciu o rezultaty przeprowadzonych prac badawczych i rozwojowych, dotyczących planowanego do komercjalizacji nowego produktu lub usługi. Odpowiednio do tego założenia, właściwym narzędziem wsparcia jest instrument kapitałowy (wejście kapitałowe), zaopatrujący przedsiębiorstwo w kapitał niezbędny do przeprowadzenia procesu komercjalizacji⁴⁵, a w jego ramach także kontynuacji prac badawczo-rozwojowych, umożliwiających wprowadzanie kolejnych ulepszeń i modyfikacji. Zapewnią one możliwość doskonalenia funkcjonalności produktu, a także umożliwią poszerzanie linii asortymentowej. Jednocześnie, natura instrumentu kapitałowego odpowiadać będzie występowaniu podwyższonego ryzyka, charakterystycznego dla fazy wczesnej komercjalizacji nowych rozwiązań. Z kolei w sytuacji przedsiębiorstw już istniejących, podejmujących się wdrożenia do praktyki gospodarczej wyników działań badawczo-rozwojowych zaproponować można instrument o charakterze dłużnym, skonstruowany w sposób zachęcający do podjęcia procesu wdrożenia. Oba instrumenty (kapitałowy – finansujący nowopowstające przedsiębiorstwa i dłużny – dla firm już istniejących) służyć będą redukcji zjawiska luki finansowania, występującego w przypadku przedsięwzięć opartych na komercjalizacji wyników badań i prac badawczo-rozwojowych. Luka taka występuje z uwagi na wysoki stopień ryzyka, związany z komercjalizacją prac badawczo-rozwojowych, szczególnie, gdy w oparciu o nie tworzone jest nowe przedsiębiorstwo.

Tabela 2. Podsumowanie założeń RPO w ramach PI 1.2

Cel szczegółowy:	Podniesienie potencjału B+R w przedsiębiorstwach
Typy projektów:	Projekty przedsiębiorstw polegające na wdrożeniu własnych lub zakupionych wyników badań naukowych i prac rozwojowych
Odbiorcy wsparcia:	Ogólnie, dla całego PI (typy projektów 1-3): przedsiębiorstwa, partnerstwa (konsorcja) firm, partnerstwa naukowo-przemysłowe (przedsiębiorstwa we współpracy z instytucjami B+R i jednostkami nauki), klastry; (projekty typu 3.) przedsiębiorstwa – wdrożenie wyników prac B+R w nowotworzonych lub istniejących firmach, rozwijanych poprzez komercjalizację wyników tych prac
Zakładana alokacja:	ok. 200 mln zł, w tym ok. 87 mln zł. na finansowanie projektów, polegających na wdrażaniu własnych lub nabytych wyników badań naukowych i prac badawczo-rozwojowych
Uzasadnienie dla IF:	Projekty polegające na wdrożeniu własnych lub zakupionych wyników prac B+R, mające na celu ich komercjalizację (wprowadzenie na rynek) to z definicji projekty generujące dochód, przy czym obciążone ponadprzeciętnym ryzykiem nieudanego

⁴⁵ Proponowany tu instrument odnosi się do jednego z typów projektów aktualnie obecnych w architekturze PI 1.2 RPO WZ. W przypadku podjęcia decyzji o rezygnacji z finansowania tego typu projektów, proponowane tu instrumenty mogą zostać przeniesione do PI 3.3.

	<p>urynkowania (z uwagi na wczesną fazę komercjalizacji). Uzasadnia to zastosowanie dwóch rodzajów instrumentów finansowych: (1) kapitałowego – dla firm nowotworzonych w oparciu o wdrożenie wyników prac badawczych i (2) dłużnego (<i>quasi kapitałowego</i>) – dla przedsiębiorstw już istniejących (rozwijających działalność na bazie wdrożeń); instrumenty te powinny prowadzić do redukcji luki finansowania oraz zawierać zachęty motywujące do podejmowania procesów wdrożeniowych.</p>
--	--

Zastosowanie instrumentów finansowych w PI 1.2 (dla projektów typu 3.) doprowadzi do intensyfikacji prac badawczo-rozwojowych i badań naukowych, podejmowanych z założeniem ich dalszej komercjalizacji w ramach nowotworzonych przedsiębiorstw. Motywować do tego będzie możliwość pozyskania kapitału podwyższonego ryzyka na finansowanie etapu komercjalizacji (w jego ramach także na kontynuację prac badawczo-rozwojowych o charakterze uzupełniającym, odpowiednio do specyfiki komercjalizowanego rozwiązania, produktu, usługi).

Kapitał pozyskiwany w wyniku wejścia kapitałowego lub jako finansowanie dłużne, w części wykorzystywanej na prowadzenie badań uzupełniających, powodować będzie wzrost zainteresowania podejmowaniem / realizacją własnej działalności B+R, jak i podejmowaniem współpracy ze sferą naukową i badawczo-rozwojową (wspólne prowadzenie prac badawczo-rozwojowych i komercjalizacja ich wyników).

3.1.2 Diagnoza problemu

W związku z planowanym instrumentem kapitałowym należy zauważyć, że dostępność kapitału inwestycyjnego na finansowanie przedsięwzięć charakteryzujących się wysokim ryzykiem jest w województwie zachodniopomorskim wciąż niewielka. Na terenie województwa siedzibę posiada tylko jeden tzw. inkubator inwestycyjny, sfinansowany w ramach Działania 3.1 PO IG (jest nim fundusz kapitałowy Pomeranus Seed – działający od 2009 r. w strukturach Polskiej Fundacji Przedsiębiorczości w Szczecinie – PFP⁴⁶). Poza tym, kapitał inwestycyjny (wejścia kapitałowe) dostępny jest jedynie za pośrednictwem innych instytucji (funduszy kapitałowych i inkubatorów inwestycyjnych) działających w kraju. Brak jest też dedykowanych kwestiom innowacyjności, odpowiednio sprofilowanych instrumentów dłużnych (do dyspozycji są natomiast instrumenty o charakterze ogólnym).

Z oczywistych względów opisany stan strukturalny nie sprzyja pozyskiwaniu kapitału przez pomysłodawców / przedsięwzięcia i inicjatywy generowane lokalnie, szczególnie, gdy przewidują one rozwój biznesu oparty na innowacyjnym rozwiązaniu, w tym będącym wynikiem prac badawczych, wymagających określonych nakładów na ich dalszą komercjalizację (niejednokrotnie także sfinansowania uzupełniających badań / prac rozwojowych, np. służących rozwojowi nowego produktu lub usługi). Z uwagi na wczesną fazę urynkowania przedsięwzięcia związane jest z nim ponadprzeciętne ryzyko inwestycyjne.

Problemem pozostaje także zapewnienie ciągłości finansowania rozwoju innowacyjnego przedsiębiorstwa. Nawet pomimo pozyskania początkowego wejścia kapitałowego, kapitał w dyspozycji przedsiębiorstwa okazuje się często niewystarczający wobec wymogów fazy

⁴⁶ Fundacja jest też udziałowcem Funduszu Innowacyjno-Inwestycyjnego "Pomeranus II" Sp. z o.o. oraz prowadzi Sieć Aniołów Biznesu „Amber”.

przyśpieszonego wzrostu firmy. Przykładowo, jak wynika to z wielu opracowań, spółki kapitalizowane przez inkubatory inwestycyjne w ramach Działania 3.1 PO IG, często napotykały poważne problemy w pozyskaniu kolejnego kapitału (tzw. druga i kolejne fazy finansowania), gdyż na rynku istnieje luka pomiędzy ofertą Działania 3.1, a ofertą funduszy inwestycyjnych dokapitalizowanych w ramach Działania 3.2 PO IG (chodzi tu o działalność funduszy inwestycyjnych tworzonych z udziałem kapitału udostępnianego przez Krajowy Fundusz Kapitałowy - KFK). Z kolei pozyskanie finansowania dłużnego przez firmy znajdujące się na wczesnych etapach rozwoju, realizujących innowacyjne oraz oparte na komercjalizacji wyników prac badawczo-rozwojowych przedsięwzięcia, jest – ze zrozumiałych względów – niezwykle trudno osiągalne (z uwagi na wysoki stopień ryzyka oraz – zazwyczaj – brak satysfakcjonujących jakościowo zabezpieczeń).

Przekonanie o trudności w dostępie do finansowania (w dużej mierze zgodne zresztą ze stanem obiektywnym, szczególnie w przypadku rozważanych tu projektów) ogranicza zainteresowanie podejmowaniem innowacyjnych przedsięwzięć gospodarczych, opartych na komercjalizacji wyników prac badawczych. W rezultacie istnieje zapewne szereg pomysłów i koncepcji biznesowych (w tym, odwołujących się do wyników działalności naukowo-badawczej), które nie są w ogóle podejmowane (i analogicznie – nie podejmuje się pewnych badań z uwagi na przewidywane dalsze trudności w ich komercjalizacji).

Precyzyjne oszacowanie popytu na finansowanie w formie wejść kapitałowych przedsięwzięć służących komercjalizacji wyników prac badawczo-rozwojowych i badań naukowych jest niezwykle trudne. Przy czym, można tu odwołać się do konkluzji niedawnego oszacowania, w którym w przybliżeniu ustalono, że w okresie realizacji RPO WZ 2014-2020 powinno być realne sfinansowanie od 10 do 15 projektów rocznie, przy średnim wejściu kapitałowym rzędu 1 mln zł. W związku z tym ustaleniem postulowano wyasygnowanie w ramach RPO WZ kwoty wsparcia na rozwój regionalnego systemu inwestycji kapitałowych rzędu ok. 100 mln zł⁴⁷. Szacunek ten ma jednak bardzo przybliżony charakter. Tym niemniej oddaje on skalę możliwej interwencji, która w rzeczywistości będzie stosunkowo niewielka. Przyjmując, że w niniejszym działaniu (finansowanym typie projektów) wejścia kapitałowe koncentrowane będą na przedsięwzięciach mających za przedmiot komercjalizację wyników prac badawczo-rozwojowych oraz, że realizowane będą wobec nowopowstających podmiotów, realna liczba i wymiar wartościowy inwestycji może być w rzeczywistości nawet mniejszy. Z drugiej jednak strony, dzięki proponowanej interwencji w województwie dostępny będzie (łatwiej) regionalny instrument inwestycyjny, służący aktywizacji działalności badawczo-rozwojowej pod kątem jej dalszej komercjalizacji. Wystąpi również synergia z efektami innego projektu, zrealizowanego przez PFP w ramach Poddziałania 3.3.1 PO IG (wspominamy o nim dalej), w którym doprowadzono do powstania regionalnej platformy aniołów biznesu „Amber”, ułatwiającej mobilizację kapitału prywatnego i konstruowanie montażu finansowych w celu finansowania innowacyjnych projektów gospodarczych.

Podobne konkluzje sformułować można w przypadku instrumentu dłużnego, który powinien mieć (z uwagi na przedmiot finansowania) charakter kapitałowy. Oszacowanie popytu jest trudne, gdyż

⁴⁷ Zob. „Ocena bezpośredniego i pośredniego wsparcia sektora MŚP w ramach RPO WZ oraz uzyskanie rekomendacji z zakresu wsparcia MŚP na przyszłą perspektywę finansową na lata 2014-2020”, badanie na zlecenie Urzędu Marszałkowskiego Województwa Zachodniopomorskiego, PSDB 2013, s. 228.

odnosi się do wdrażania wyników prac badawczo-rozwojowych, które (jak należy założyć) będą podejmowane w celu dalszej komercjalizacji przy wykorzystaniu tego instrumentu. Skala finansowania (co do liczby transakcji), podobnie jak w przypadku instrumentu kapitałowego, będzie raczej umiarkowana.

3.1.3 Dotychczasowa interwencja

Jak dotąd, wsparcie zbliżone do ewentualnie rozważanego w ramach priorytetu inwestycyjnego 1.2 wsparcia kapitałowego było oferowane tylko w ramach programów realizowanych ze szczebla krajowego⁴⁸.

Fundusze typu venture capital zostały dokapitalizowane środkami Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka, w ramach Działania 3.2 Wspieranie funduszy kapitału podwyższonego ryzyka. KFK w ramach realizowanego indywidualnego projektu „Wspieranie funduszy kapitału podwyższonego ryzyka przez Krajowy Fundusz Kapitałowy” zasilił dotąd 16 funduszy. Choć wśród tych funduszy nie ma podmiotów zarejestrowanych w województwie zachodniopomorskim, to przedsiębiorcy w regionie mogą ubiegać się o wsparcie kapitałowe w istniejących funduszach, z uwagi na fakt, iż są one otwarte na klientów z terenu całego kraju.

Interesującą ofertą dla osób rozpoczynających lub rozwijających działalność gospodarczą dysponują tzw. inkubatory inwestycyjne, finansowane w ramach Działania 3.1 Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka. Na terenie Polski wsparto dotąd 78 takich przedsięwzięć, przy czym tylko jedno realizowane przez podmiot z siedzibą na terenie województwa zachodniopomorskiego (Polską Fundację Przedsiębiorczości). Natomiast zapewne na terenie regionu aktywną działalność prowadzą także fundusze z siedzibą w innych regionach, gdyż przykładowo w Wielkopolsce w ramach Działania 3.1 PO IG wsparto 10 projektów, w województwie lubuskim – 2, zaś pomorskim – 4.

W wyniku realizacji przez PFP wspomnianego projektu, w jej strukturze powstał fundusz kapitałowy Pomeranus Seed. Jego oferta polegała na wsparciu doradczo-szkoleniowym dla interesujących pomysłów utworzenia firmy, a następnie objęciu przez Fundację udziałów w nowo założonej spółce o wartości do 200 tysięcy euro i udziale w kapitale zakładowym do 50%. Fundusz był najbardziej zainteresowany obejmowaniem udziałów w firmach zamierzających prowadzić działalność w branżach bio- i nanotechnologii materiałów i wyrobów oraz technologii informacyjno-komunikacyjnych (ICT). Obszar realizacji projektu objął sześć regionów zachodniej Polski. Oprócz województwa zachodniopomorskiego były to także: pomorskie, kujawsko-pomorskie, wielkopolskie, dolnośląskie i lubuskie. W projekcie o łącznym budżecie w wysokości ok. 17,97 mln zł (obejmującym

⁴⁸ Zdaniem Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju takie podejście powinno zostać utrzymane, ze względu na dużą złożoność instrumentów kapitałowych i quasi-kapitałowych, relatywnie (w stosunku na przykład do instrumentów pożyczkowych, czy poręczeniowych) ograniczoną grupę potencjalnych odbiorców ostatecznych oraz liczne instrumenty wsparcia o zbliżonym charakterze projektowane w ramach Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój. Obecnie jednak, nadal nie przesądza to definitywnie o konieczności rezygnacji z instrumentów wsparcia kapitałowego na szczeblu regionalnym, szczególnie w sytuacji zaprojektowania instrumentu dobrze osadzonego w regionie (np. współpracującego z działającą w regionie sferą jednostek B+R i instytucjami nauki), koncentrującego działalność na nielicznych, precyzyjnie wyselekcjonowanych przedsięwzięciach.

część przeznaczoną na wydatki doradczo-szkoleniowe i część na wejścia kapitałowe – po ok. 50%)⁴⁹, realizowanym w okresie 2009-2013 przewidziano 21 wejść kapitałowych i tyle zostało faktycznie wykonanych, przy czym 12 z tych wejść dotyczy spółek z siedzibą na terenie województwa zachodniopomorskiego⁵⁰. Poza tym, Polska Fundacja Przedsiębiorczości zrealizowała także projekt w ramach Poddziałania 3.3.1 PO IG (działalność sieci aniołów biznesu „Amber”).

Na podstawie wyników badań jakościowych, dotychczasowe doświadczenia z realizacji obu tych instrumentów (Działanie 3.1 i Poddziałanie 3.3.1 PO IG) można podsumować następująco:

- oba instrumenty były dość trafnie zaprojektowane i realizacja obu projektów pozwoliła na skuteczną promocję w regionie idei finansowania kapitałowego,
- sieć aniołów biznesu „Amber” jest jedną z najbardziej skutecznych w ramach Poddziałania 3.3.1; mimo tego, że odpowiedni projekt i związane z nim finansowanie kosztów działalności zostało już zakończone ponad rok temu, sieć kontynuuje działalność i do dzisiaj w jej ramach udało się zrealizować 13 transakcji. Dodatkowym atutem jest możliwość zapewnienia ze strony skupionych w sieci aniołów biznesu kolejnych inwestycji w najszybciej rozwijające się firmy z portfela Pomeranus Seed. Tego typu skuteczny mariaż środków publicznych i prywatnych jest wielce pożądany; na konieczność tego typu powiązań kładzie też nacisk Komisja Europejska⁵¹,
- mimo tego, że niektórzy projektodawcy (inkubatory inwestycyjne) w ramach Działania 3.1 uważali, że tzw. proces preinkubacji może trwać bardzo krótko, to jednak w przypadku niektórych firm dłuższy czas preinkubacji i możliwość finansowania określonych kosztów okazały się wręcz niezbędne i bez nich niektóre spółki zapewne nie powstałyby; przykładowo dotyczyło to spółki, która była zawiązywana we współpracy z jedną ze szczecińskich uczelni i konieczna była kosztowna wycena praw własności lub też sytuacji, w której spółka jest zawiązywana przez większą grupę osób, co wymagało odpowiednich, czasochłonnych uzgodnień,
- znacznie korzystniej byłoby, gdyby początkowo inkubator inwestycyjny mógłby objąć większościowe udziały, które następnie byłyby powoli przenoszone na pomysłodawcę; niestety w ramach Działania 3.1 tego typu rozwiązanie nie było możliwe,
- bardzo interesującym instrumentem pozostaje stworzony przez PARP Fundusz Pożyczkowy Wspierania Innowacji (który między innymi powinien pomagać rozwiązywać tego typu problemy). Jego wadą (i planowana kontynuacja tego instrumentu w ramach PO IR tej wady niestety nie usuwa) jest natomiast brak zaangażowania partnerów regionalnych w dystrybucję pożyczek lub choćby identyfikację potencjalnych partnerów.

Firmy, które pozyskały finansowanie ze środków Działania 3.1 PO IG także bardzo pozytywnie oceniają możliwość skorzystania z tego typu wsparcia kapitałowego. Pewnym problemem był natomiast to, że wsparcie w ramach Działania 3.1 miało charakter pomocy de minimis, co (przy

⁴⁹ Obecny potencjał inwestycyjny funduszu Pomeranus Seed, uwzględniając zaangażowanie funduszu wynikające z dokonanych już inwestycji, jest bardzo ograniczony.

⁵⁰ Przykłady pięciu takich przedsięwzięć, ocenianych jako udane (ze znacznymi perspektywami wzrostu) prezentuje raport „Ocena bezpośredniego i pośredniego wsparcia sektora MŚP /.../” op. cit., s. 135-137.

⁵¹ Zob. np. omówione w części wdrożeniowej nowe regulacje dotyczące pomocy publicznej.

maksymalnym poziomie wejścia kapitałowego) skutkowało brakiem możliwości skorzystania z jakiegokolwiek innej kolejnej pomocy de minimis przez okres kolejnych 3 lat (obecnie, w perspektywie finansowej 2014-2020 tego typu wsparcie będzie mogło być udzielane na zasadach rozporządzenia o wyłączeniach grupowych).

Uwzględniając powyższe uwagi, wydaje się, że w województwie zachodniopomorskim istnieje już wystarczające know-how, aby próbować uruchamiać (na niewielką skalę) instrumenty kapitałowe lub quasi kapitałowe, skierowane do innowacyjnych firm, pozyskujących zewnętrzny kapitał.

3.1.4 Proponowane instrumenty

Przedstawione powyżej ustalenia uzasadniają zaproponowanie dwóch następujących instrumentów finansowych, sprofilowanych z uwzględnieniem przedmiotu, czyli komercjalizacji wyników prac badawczo-rozwojowych i badań naukowych, z uwzględnieniem potrzeby prowadzenia badań uzupełniających (rozwojowych – na etapie wdrożenia):

- instrumentu, oferującego wejścia kapitałowe do nowotworzonych przedsiębiorstw,
- instrumentu, oferującego finansowanie dłużne o charakterze kapitałowym (quasi equity), przeznaczonego dla przedsiębiorstw już istniejących.

Parametry obu instrumentów opisujemy w poniższych tabelach.

Tabela 3. Instrument finansowy w ramach PI 1.2 – wejścia kapitałowe

PI: 1.2		wejścia kapitałowe na etapie wczesnego (załączkowego) rozwoju przedsiębiorstwa			
Cel instrumentu:		Zmniejszenie luki finansowania projektów innowacyjnych, obarczonych ponadprzeciętnym ryzykiem; zachęta do podejmowania działalności badawczej z ukierunkowaniem na komercjalizację wyników			
Od:	200 tys. zł	Do:	2 mln zł	na:	max. 7 lat
Finanse i wskaźniki					
Liczba wejść kapitałowych:			30		
Przeciętne wejście kapitałowe:			500 tys. zł.		
Proponowana (bez kosztów zarządzania):			15 mln zł		
Preferencje i grupa docelowa					
Odbiorcy: innowacyjne start-up'y (podmioty rozwijające się w oparciu o wyniki prac badawczo-rozwojowych i badań naukowych)					
Wymóg wniesienia wkładu własnego ze strony pośrednika na poziomie co najmniej 10% wartości wsparcia z pozyskiwanego z RPO WZ (wzmocnienie potencjału inwestycyjnego).					
Możliwość kolejnej (kolejnych) kapitalizacji z chwilą pozyskania innego inwestora (do wysokości inwestycji ze strony inwestora) (przy maksymalnym, łącznym zaangażowaniu do 2 mln zł).					

Tabela 4. Instrument finansowy w ramach PI 1.2 – pożyczki w formie quasi equity

PI: 1.2	pożyczki (quasi equity)
Cel instrumentu:	Zmniejszenie luki finansowania projektów innowacyjnych, obarczonych

		ponadprzeciętnym ryzykiem; zachęta do podejmowania działalności badawczej z ukierunkowaniem na komercjalizację wyników (dla firm istniejących)			
Od:	200 tys. zł	Do:	2mln zł	na:	max. 10 lat
Finanse i wskaźniki					
Liczba pożyczek:			15		
Przeciętna pożyczka:			1 mln zł.		
Proponowana alokacja (bez kosztów zarządzania):			15 mln zł		
Preferencje i grupa docelowa					
Odbiorcy: istniejące mikro, małe lub średnie przedsiębiorstwa, rozwijające się w oparciu o wyniki prac badawczo-rozwojowych i badań naukowych)					
Wymóg wniesienia wkładu własnego ze strony pośrednika na poziomie co najmniej 10% wartości wsparcia z pozyskiwanego z RPO WZ (wzmocnienie potencjału inwestycyjnego). Pożyczki z wydłużoną karencją spłaty, odpłatnością powiązaną z wynikami ekonomicznymi, ewentualnie z możliwością konwersji na udziały we własności spółki.					
Pożyczka udzielana na zasadach komercyjnych, bez zabezpieczeń lub z symbolicznymi zabezpieczeniami (weksel)					

Oceniamy, że utworzenie proponowanych instrumentów nie generuje ryzyka negatywnego oddziaływania na rynek finansowania prywatnego – proponowany schemat nie napotyka konkurencji ze strony środków prywatnych, które na tego typu przedsięwzięcia są niedostępne lub co najmniej trudno dostępne w województwie. Instrument umożliwi natomiast przyciągnięcie kapitału prywatnego do finansowania przedmiotowych przedsięwzięć (co najmniej na poziomie wymaganego wkładu własnego pośrednika / pośredników finansowych).

3.2 PI 3.3

3.2.1 Cele i zakres interwencji RPO

Priorytet Inwestycyjny 3.3 ukierunkowany jest na wsparcie zachodniopomorskich MŚP w generowaniu i wdrażaniu innowacji oraz we wzroście zatrudnienia. W związku z koncentracją PI na innowacjach, szczególnie premiowane mają być projekty związane z B+R, inteligentnymi specjalizacjami województwa oraz z powstawaniem nowych miejsc pracy w przedsiębiorstwach m.in. ekonomii społecznej.

Przekłada się to na wsparcie dla dwóch szczegółowych typów projektów:

- Inwestycje w przedsiębiorstwach – dotyczące wzrostu zatrudnienia bądź innowacji produktowych lub procesowych (projekty typu 1)
- Inwestycje w wysoko innowacyjnych przedsiębiorstwach – dotyczące projektów szczególnie ryzykownych, długoterminowych, związanych z sektorem wysokich technologii lub powstających w kontakcie z uczelniami (projekty typu 2).

W przypadku inwestycji w innowacyjne przedsięwzięcia niezwiązane z sektorem hi-tech, zasadne jest zastosowanie zwrotnych instrumentów finansowych. Przedsięwzięcia te wiążą się z niższym ryzykiem i można oczekiwać, że będą przynosić zwrot z inwestycji. W takiej sytuacji celem interwencji będzie zapewnienie finansowania zewnętrznego tam, gdzie sektor komercyjny nie jest w stanie go zapewnić, tzn. w warunkach luki finansowej. Wtedy wsparcie udzielone przedsiębiorstwu będzie służyło nie tylko podniesieniu jego pozycji konkurencyjnej względem rywali, lecz także wzrostowi konkurencyjności sektora MŚP w województwie ogółem.

W przypadku inwestycji w innowacyjne przedsięwzięcia również można rozważyć zastosowanie instrumentów finansowych do pewnych typów projektów, w szczególności tych obarczonych niższym ryzykiem lub realizowanych przez firmy funkcjonujące już na rynku. Ze względu na pożądaną z punktu widzenia polityki publicznej skutek inwestycji w wysoko innowacyjne przedsięwzięcia, należy rozpatrzyć oferowanie instrumentów na zasadach preferencyjnych w celu wywołania efektu zachęty. Ze względu na niechętny z reguły stosunek przedsiębiorstw do finansowania kapitałowego, stosowanie tego rodzaju instrumentów w przypadku firm, które mają inne możliwości finansowania, może okazać się nieefektywne.

W przypadku firm załączkowych finansujących innowacyjne przedsięwzięcia w sektorze hi-tech wskazane jest obsługiwanie ich potrzeb za pomocą wejść kapitałowych. Pozwoli to na dokapitalizowanie tych firm we wczesnym stadium rozwoju i jednocześnie nie będzie wiązało im rąk na etapach wdrożenia i wczesnej komercjalizacji, który ze względu na charakter branży mogą być długie i obciążone dużym ryzykiem. Istnieje ponadto możliwość przeniesienia podobnych typów projektów z PI 1.2 RPO WZ – ich charakter również uzasadnia wysunięcie oferty kapitału załączkowego.

Tabela 5. Podsumowanie założeń RPO w ramach PI 3.3.

Cel szczegółowy:	Wzrost konkurencyjności i innowacyjności sektora MŚP
Typy projektów:	Projekty związane z wykorzystaniem lub wdrożeniem innowacyjnych produktów i rozwiązań.
Odbiorcy wsparcia:	przedsiębiorstwa
Zakładana alokacja:	750-800 mln zł
Uzasadnienie dla IF:	<p>Projekty inwestycyjne, których dotyczy PI, mają wszystkie na celu wdrażanie innowacji w celu komercjalizacji produktu bądź usprawnienia procesu produkcyjnego, co z założenia prowadzić będzie do generowania dochodu w dłuższej perspektywie. Ponadto typy wspieranych projektów są obciążone ryzykiem rynkowym, które może prowadzić do wystąpienia luki finansowej. W zależności od stopnia ryzyka i wieku firmy, uzasadnia to zastosowanie różnych typów instrumentów finansowych:</p> <ol style="list-style-type: none"> (1) zwrotnych na warunkach rynkowych – w przypadku luki finansowej, innowacji niezwiązanych z sektorami inteligentnych specjalizacji, projektów mających na celu wzrost zatrudnienia (2) zwrotnych na warunkach preferencyjnych – w przypadku projektów wysoce innowacyjnych, ale realizowanych przez podmioty istniejące na rynku bądź nie wiążących się z bardzo wysokim ryzykiem (3) kapitałowych – w przypadku przedsiębiorstw młodych i zależkowych realizujących ryzykowne przedsięwzięcia w sektorach wysokich technologii.

Dzięki użyciu instrumentów finansowych w PI 3.3 przedsiębiorstwa, które miałyby problemy z wdrażaniem innowacji ze względu na brak dostępu do finansowania zewnętrznego będą mogły zrealizować swoje plany. Ponadto zachodniopomorskie firmy otrzymają zachętę, by realizować szczególnie wartościowe z punktu widzenia polityki publicznej projekty z zakresu wdrożenia rozwiązań wysokotechnologicznych, także w warunkach podwyższonego ryzyka. Takie rozwiązanie pozwoli uniknąć efektu jałowej straty i sytuacji, w które wspierane przedsiębiorstwo jedynie korzysta kosztem konkurencji zamiast napędzania pozytywnych trendów w sektorze ogółem.

3.2.2 Diagnoza problemu

Sytuacja gospodarcza przedsiębiorstw

Ocena sytuacji firm w województwie zachodniopomorskim w tym badaniu jest oparta przede wszystkim na wynikach badania telefonicznego CATI, zrealizowanego na losowo-warstwowej próbie 605 przedsiębiorstw w kwietniu 2014 r. Badanie obejmowało mikro, małe i średnie firmy (co oznacza odpowiednio firmy zatrudniające do 9 osób, 10-49 osób i 50-249 osób).

Wyniki zostały przeważone tak, aby umożliwić ich uogólnienie na całe województwo. W tym celu wykorzystano rozkłady brzegowe liczby firm w grupach sekcji PKD (rolnictwo, przemysł, budownictwo, usługi rynkowe, usługi nierynkowe) oraz według wielkości (mikro, małe, średnie). Za źródło posłużyły w tym przypadku ankiety statystyki strukturalnej przedsiębiorstw GUS.

Poniższa tabela prezentuje podstawowe informacje o przedsiębiorstwach w województwie. Z racji na zależność współczynnika odpowiedzi (ang. *response rate*) i cech badanych jednostek, przeprowadzenie ważenia konieczne jest nawet w przypadku próby o charakterze czysto losowym.

Próba analizowanego wywiadu telefonicznego stanowi zbiór losowo-warstwowy, co ukierunkowane jest na zapewnienie statystycznej istotności dokonywanych porównań między wydzielonymi warstwami. W celu zapewnienia tożsamości między strukturą branżową i wielkością próby oraz populacji generalnej dokonano ważenia próby, stosując wagi duże. Liczba przedsiębiorstw jest daną dynamiczną, trudną do identyfikacji w statystyce publicznej. Za najbliższe rzeczywistej wartości zmiennej uznano dane pochodzące ze statystyki strukturalnej GUS, wg których w regionie zarejestrowanych jest nieco ponad 90 tys. przedsiębiorstw. Wartość ta jest niższa od liczby podmiotów wpisanych do rejestru REGON (219,6 tys. w 2013 r.), aczkolwiek zasadniczo zbieżna ze strukturą wielkości przedsiębiorstw tamże określoną. Wypracowały one w 2013 r. łącznie 142 mld zł przychodu, co oznacza, że na firmę przypada średnio 1,6 mln zł przychodu. Liczba małych i średnich przedsiębiorstw ogółem jest w przypadku województwa zachodniopomorskiego interesująca, gdyż charakteryzuje się ono 2. największym wynikiem pod względem liczby firm przypadających na mieszkańca, co świadczy o wysokim poziomie przedsiębiorczości w regionie.⁵²

Tabela 6. Liczba przedsiębiorstw i wielkość ich przychodów w województwie zachodniopomorskim.

	przychody (średnia) (zł)	przychody (mediana) (zł)	liczba przedsiębiorstw wg wag dużych	liczba przedsiębiorstw w próbie CATI
1-9 osób	1 295 633	170 000	87 796	278
10-49 osób	7 578 769	3 000 000	2 244	225
50-249 osób	23 658 135	13 000 000	588	102
ogółem	1 592 364	200 000	90 628	605

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CATI n=605.

W tabeli poniżej widnieją dane GUS nt. przeciętnych przychodów i kosztów przedsiębiorstw zachodniopomorskich i polskich ogółem. Ze względu na inny badany okres oraz zastosowane narzędzia, dane z GUS i z badania CATI nie są całkowicie porównywalne, ale przedstawiają podobny obraz wielkości przychodów osiąganych przez firmy. Zwrócić uwagę należy na fakt, że ogółem stosunek przychodów do kosztów jest wyższy w województwie niż w Polsce ogółem – aczkolwiek zależność ta nie zachodzi w przypadku firm małych.

Tabela 7. Przychody i koszty przedsiębiorstw w 2012 r. (dane średnio na przedsiębiorstwo).

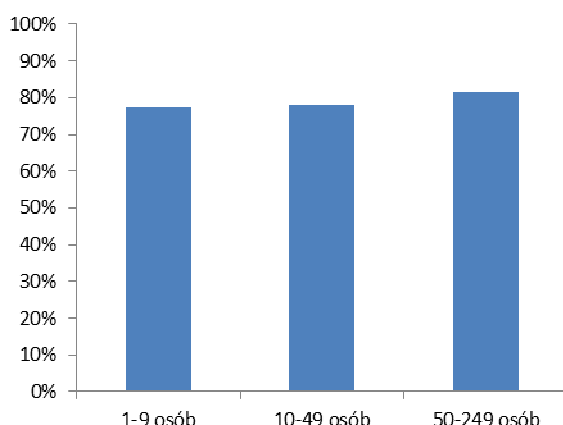
	przychody mln zł		koszty mln zł		przychody/koszty %	
	zachodnio- pomorskie	Polska	zachodnio- pomorskie	Polska	zachodnio- pomorskie	Polska
1-9 osób	0,39	0,44	0,34	0,39	1,16	1,13
10-49 osób	9,62	9,72	9,20	9,17	1,04	1,06
50-249 osób	37,03	49,54	35,41	47,56	1,05	1,04
ogółem	0,86	1,16	0,79	1,08	1,09	1,08

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

⁵² Pekao (2014), s. 27.

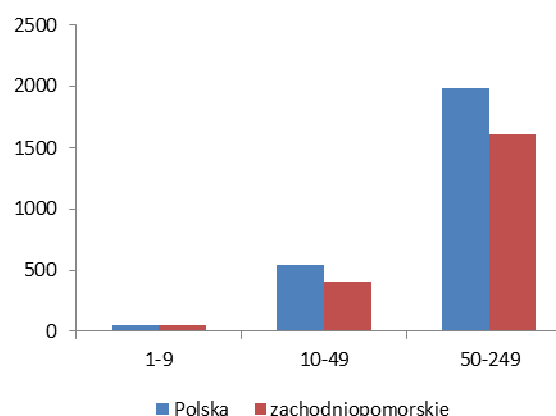
Większość – 77,5% – przedsiębiorstw w województwie zachodniopomorskim deklarowało zyski w ubiegłym roku. Udział ten jest bardzo podobny dla różnych wielkości przedsiębiorstw. Wśród samozatrudnionych można zauważyć nieznacznie wyższy niż średnia udział – o ok. 5 punktów procentowych – podczas gdy udział średnie przedsiębiorstwa deklarują zyski o ok. 4 punkty procentowe częściej niż średnia.

Wykres 4. Udział przedsiębiorstw z województwa zachodniopomorskiego deklarujących osiągnięcie zysku według wielkości.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CATI n=605.

Wykres 5. Przeciętny zysk na przedsiębiorstwo województwie zachodniopomorskim i Polsce ogółem według wielkości (tys. zł).



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Przeciętnie w 2012 r. MSP w zachodniopomorskim wypracowały 73 tys. zł. zysku – o 13% mniej niż przeciętna polska mała lub średnia firma. Ta zależność jednakże odwraca się w sferze mikroprzedsiębiorstw, które zarobiły średnio o 5% więcej niż przeciętna polska mikrofirma. Jak już zaznaczyliśmy wyżej, najgorzej radzi sobie pod tym względem sektor firm małych.

Różnice w deklarowaniu zysków nie są duże także w podziale na sektory. Najwięcej firm, bo 84%, deklarowało osiągnięcie zysku w sektorze przemysłu, najmniej zaś – w budownictwie. Trzeba jednakże pamiętać o tym, że sektor budowlany w całej Polsce w latach 2012-2013 przeżywał osłabienie koniunktury. Na tle reszty Polski budownictwo oraz sektory związane z turystyką – zakwaterowanie, gastronomia i transport osiągnęły w 2012 r. duże zyski na pracującego. Zdecydowanie najgorzej radzi sobie sekcja kulturowa, która w latach 2009-2012 przynosiła konsekwentnie straty.

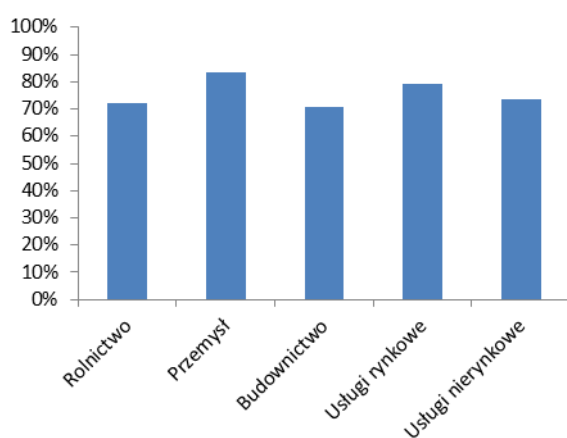
Ogółem, przedsiębiorstwa zachodniopomorskie dobrze oceniają swoje wyniki finansowe na tle Polski, szczególnie w Szczecinie. Z optymizmem patrzą również w przyszłość, oczekując w 2014 r. poprawy przychodów i wyniku finansowego.⁵³

Zakres geograficzny firm zachodniopomorskich odpowiada oczekiwaniom – większe przedsiębiorstwa częściej działają na szerszej zakreślonych rynkach – krajowym lub międzynarodowym, mniejsze zaś działają na obszarze powiatu albo województwa.

⁵³ Pekao (2014), s. 437.

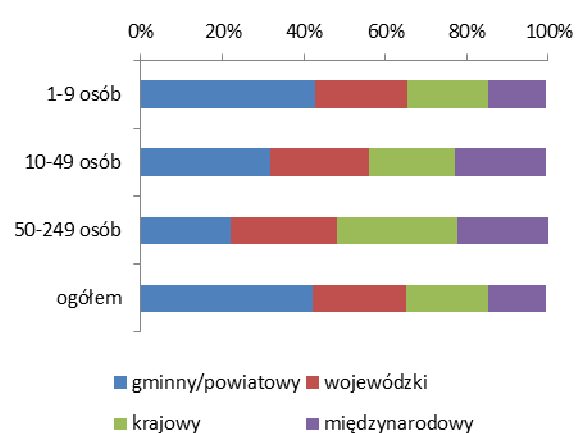
Przedsiębiorstwa zachodniopomorskie pozostają w tyle w stosunku do Polski jeżeli chodzi o inwestycje – sektor prywatny w Polsce ogółem wydaje o 1,8 punktów procentowych PKB więcej na inwestowanie niż w województwie. Przewaga pozostałych województw nad zachodniopomorskim w 2012 r. objawiała się głównie w mikroprzedsiębiorstwach i dużych firmach. Z drugiej strony, przeciętna firma średniej wielkości w województwie zachodniopomorskim inwestuje istotnie więcej niż jej odpowiednik w Polsce ogółem – zarówno w przeliczeniu na wielkość przychodów, jak i w odniesieniu do liczby pracujących. Tę zależność przedstawia poniższy wykres po prawej. Nie jest to ponadto jednorazowa obserwacja – średnie firmy w województwie zachodniopomorskim dominowały nad Polskimi w całym okresie 2009-2012.

Wykres 6. Udział przedsiębiorstw z województwa zachodniopomorskiego deklarujących osiągnięcie zysku według sektora.



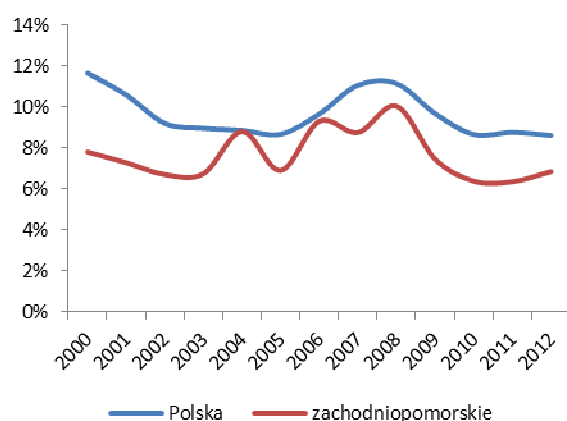
Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CATI n=605.

Wykres 7. Zakres działalności przedsiębiorstw z województwa zachodniopomorskiego według wielkości.



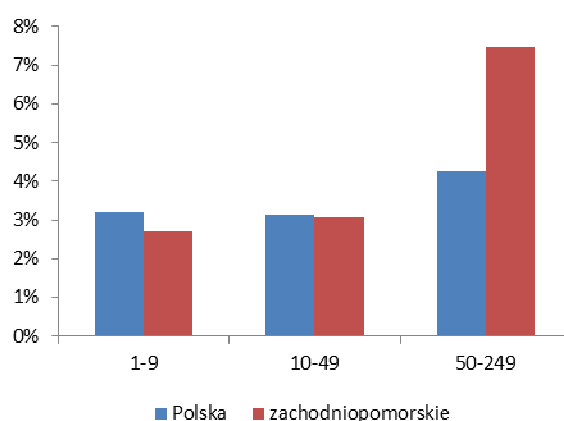
Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CATI (n=605).

Wykres 8. Stopa inwestycji prywatnych (stosunek nakładów inwestycyjnych w sektorze prywatnym do PKB) w województwie zachodniopomorskim i Polsce ogółem.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS.

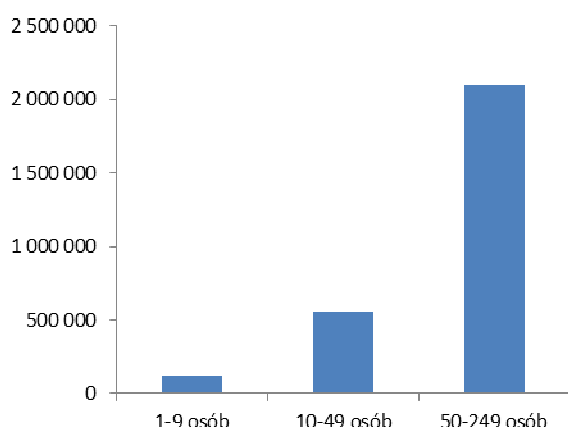
Wykres 9. Stosunek inwestycji do przychodów w województwie zachodniopomorskim i Polsce ogółem według wielkości w 2012 r.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

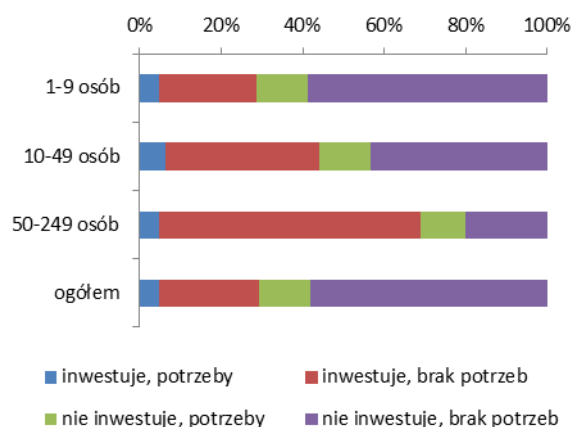
Przeciętne MSP zachodniopomorskie zainwestowało w 2013 r. 168,8 tys. zł. Jak widać na wykresie poniżej, wielkość inwestycji jest silnie zależna od wielkości przedsiębiorstwa. Wynika to nie tylko z tego, że mniejsze przedsiębiorstwa dokonują mniejszych inwestycji, ale też z tego, że rzadziej inwestują – udział przedsiębiorstw deklarujących dokonywanie inwestycji jest również silnie zależny od wielkości. Aż ponad 70% mikroprzedsiębiorstw nie dokonało w 2013 r. żadnej inwestycji, w porównaniu z ok. 30% średnich firm. Z drugiej strony, występowanie niezrealizowanych potrzeb inwestycyjnych zależy jedynie w bardzo małym stopniu od wielkości przedsiębiorstwa. Obie te zależności ilustruje wykres poniżej.

Wykres 10. Średnia wielkość inwestycji wykonanych w 2013 r. według wielkości przedsiębiorstw w województwie zachodniopomorskim.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CATI n=605.

Wykres 11. Struktura zachodniopomorskich przedsiębiorstw deklarujących dokonywanie inwestycji oraz występowanie niezaspokojonych potrzeb inwestycyjnych według wielkości.

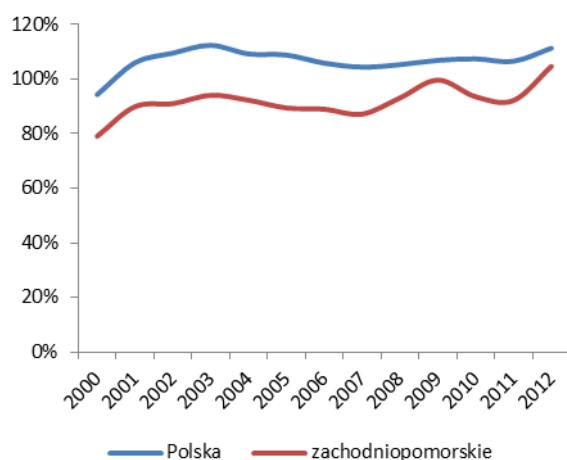


Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CATI (n=605).

Z inwestycjami i planami inwestycyjnymi przedsiębiorstw ściśle powiązany jest istniejący zasób kapitału dostępny w województwie. Z danych statystyki publicznej wynika, że zasób kapitału w województwie zachodniopomorskim jest niższy od poziomu krajowego – o 6% w 2012 r. Pomimo niższej stopy inwestycji prywatnych, wielkość zasobu kapitału w województwie jako % PKB konverguje do wielkości w Polsce, po części ze względu na wyższą od ogólnopolskiej przeciętnej stopy inwestycji publicznych.

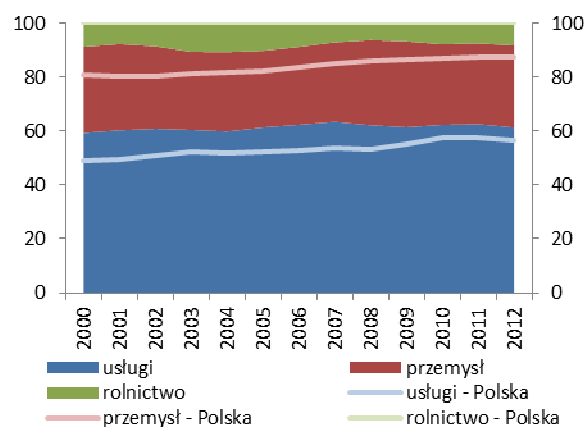
Pod względem makroekonomicznych zmiennych dotyczących zatrudnienia i rynku pracy województwo plasuje się poniżej średniej – wskaźnik zatrudnienia wynosił w 2012 r. 55,9% w porównaniu z 59,7% w skali kraju, podczas gdy stopa bezrobocia była na poziomie 11%, o 0,8 punktu procentowego ponad średnią krajową. Struktura zatrudnienia według sektora nie odbiega obecnie znacząco od średniej krajowej, ale jest to efekt długotrwałej konwergencji polskich regionów. W zachodniopomorskim wciąż jednak można zaobserwować w zatrudnieniu wyższy udział usług, a niższy rolnictwa.

Wykres 12. Stosunek wartości brutto środków trwałych w sektorze prywatnym do PKB w województwie zachodniopomorskim i Polsce ogółem.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS

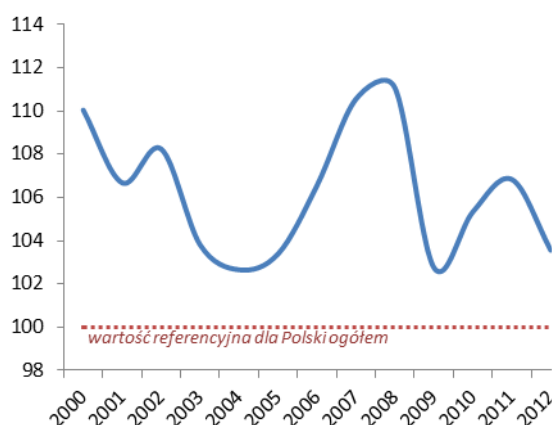
Wykres 13. Struktura zatrudnienia w województwie zachodniopomorskim i Polsce ogółem według grupy sekcji PKD.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS.

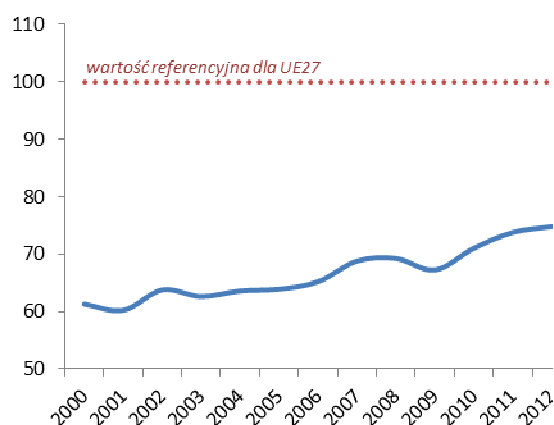
Produktywność, mierzona jako wartość dodana na pracującego, jest powyżej średniej krajowej, choć da się zaobserwować tendencję zniżkową. Tym niemniej województwo powoli konverguje do poziomu unijnego – o ile w 2000 r. produktywność w odniesieniu do poziomu UE-27 wynosiła 61,3%, w 2012 r. ta wartość wzrosła do 74,8%

Wykres 14. Wydajność pracy (wartość dodana / liczba pracujących) w województwie zachodniopomorskim w odniesieniu do Polski ogółem (PL=100).



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS

Wykres 15. Wydajność pracy (wartość dodana / liczba pracujących) w województwie zachodniopomorskim w odniesieniu do Unii Europejskiej (UE27=100).

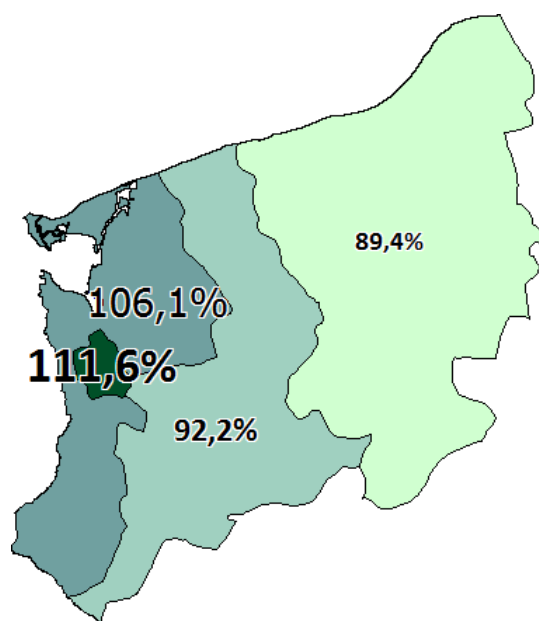


Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS

Pośród podregionów województwa (NUTS 3), najbardziej pod względem produktywności (mierzonej pośrednio przez produkt lokalny brutto na osobę) wyróżnia się Szczecin. Różnice pomiędzy poszczególnymi podregionami województwa nie są aż tak silnie zarysowane, jak w przypadku niektórych innych województw, np. mazowieckiego, małopolskiego albo wielkopolskiego, tym niemniej jest to region dość zróżnicowany pod względem rozwoju gospodarczego – wyraźnie zaznaczona jest przewaga gospodarcza Szczecina i podregionu szczecińskiego nad koszalińskim i stargardzkim. Firmy w tych bardziej rozwiniętych podregionach istotnie częściej prowadziły zyskowną działalność (80,9% firm w Szczecinie, 77,1% w podregionie szczecińskim) niż w pozostałych (76,6% w podregionie stargardzkim, 75% w koszalińskim).

Dominacja gospodarcza Szczecina nad resztą regionu jest odzwierciedlona także w subiektywnych odczuciach firm. Przedsiębiorstwa szczecińskie nie tylko najlepiej w województwie oceniają ogólną sytuację koniunkturalną, ale też oczekują największej poprawy pod tym względem. Dobrze oceniają również swoją sytuację finansową i oczekują, że będzie jeszcze lepsza. Jediną zmienną, gdzie firmy szczecińskie źle oceniają swoją sytuację na tle województwa jest oczekiwanie na zapłatę ze strony kontrahentów – ale i tu firmy te z optymizmem spoglądają w przyszłość. Wśród pozostałych podregionów sytuacja jest już dość wyrównana. Najbardziej zauważalnym trendem są niemal jednoznacznie pesymistyczne przewidywania koniunkturalne w podregionie stargardzkim.⁵⁴

Mapa 1. Produkt brutto per capita w porównaniu z PKB per capita Polski.



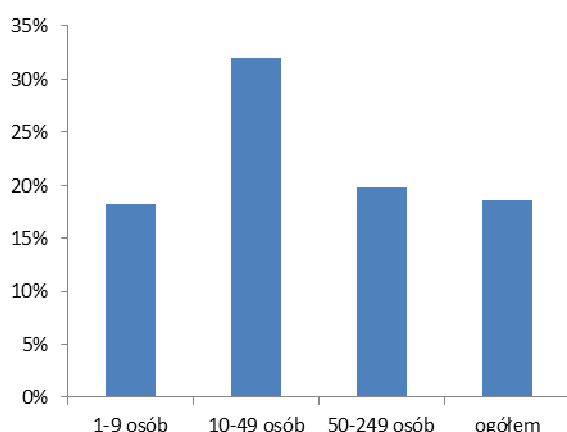
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS.

Plany dotyczące zwiększania zatrudnienia są zaskakująco podobne dla mikro i średnich przedsiębiorstw – ok. 18-20% przedsiębiorstw deklaruje taki zamiar. Istotnie wyższy udział przedsiębiorstw małych, na poziomie 32%, jest również interesujący.

⁵⁴ Pekao (2014), s. 435, 438.

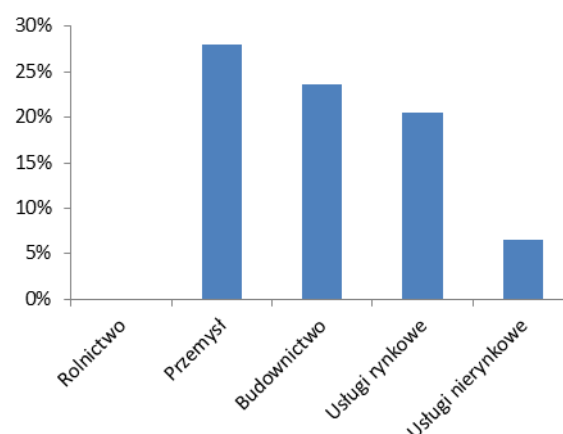
Udział przedsiębiorstw planujących większe zatrudnienie według sektora jest natomiast zgodny z dotychczasową trajektorią – bardzo niskie zapotrzebowanie na dodatkową pracę w rolnictwie, duże w przemyśle i mniejsze w usługach. Biorąc pod uwagę fakt, że przedsiębiorstw usługowych jest więcej niż przemysłowych, oznaczać to będzie przede wszystkim dalszy wzrost znaczenia usług kosztem rolnictwa.

Wykres 16. Odsetek przedsiębiorstw z województwa zachodniopomorskiego planujących zwiększenie zatrudnienia w najbliższym czasie według wielkości.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CATI (n=605).

Wykres 17. Odsetek przedsiębiorstw z województwa zachodniopomorskiego planujących zwiększenie zatrudnienia w najbliższym czasie według sektora.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CATI (n=605).

Jak można się spodziewać, dość dobrze przewidują planowany wzrost zatrudnienia takie zmienne, jak występowanie konkretnych planów inwestycyjnych i dotychczasowe wyniki finansowe. 21% firm, które osiągnęły zyski, chce zwiększać zatrudnienia, w porównaniu z 6% przedsiębiorstw, które poniosły stratę. Jeszcze silniejsza jest zależność od planów rozwoju firmy w 2014 r. – aż 34% przedsiębiorstw z planami inwestycyjnymi chce zwiększać zatrudnienie.

Ramka 1. Specjalizacje gospodarcze regionu

Jakie sektory zachodniopomorskiej gospodarki dają najlepsze perspektywy na przyszły rozwój województwa? W ramach przygotowań do nowej perspektywy 2014-2020 Narodowej Strategii Spójności, rozpoczęto proces wyłaniania tzw. inteligentnych specjalizacji, czyli sfer gospodarki, które są kluczowe we wzmacnianiu pozycji konkurencyjnej województwa. Dla tych sektorów jest ponadto przeznaczone większe wsparcie.

Dotychczasowy proces wyłonił następującą listę głównych kandydatów na inteligentne specjalizacje:

- biogospodarka,
- działalność morka i logistyczna,
- sektor metalowy i maszynowy,
- usługi oparte na wiedzy,
- turystyka.⁵⁵

W jaki sposób można ocenić ten wybór w świetle dostępnych danych o sektorach zachodniopomorskiej gospodarki? Choć dane dotyczące sektorów gospodarki są dostępne jedynie w podziale według PKD 2007, co nie odpowiada w pełni przedstawionym powyżej działom, można mimo wszystko otrzymać ogólny obraz gospodarki województwa w zarysie.

Działami zachodniopomorskiej gospodarki, w których ma ona największe przewagi konkurencyjne w porównaniu z resztą Polski, są zakwaterowanie i gastronomia (sekcja I) oraz transport i gospodarka magazynowa (sekcja H). Więcej pracowników jest zatrudnionych w zakwaterowaniu i gastronomii i więcej wartości dodanej jest wytwarzanej w tym sektorze w województwie zachodniopomorskim niż w jakimkolwiek innym. Co prawda sektor ten jest względnie mało produktywny na tle Polski, ale w ostatnich latach nastąpił istotny wzrost na tej linii.

Transport i magazyny z kolei są najbardziej produktywnym sektorem w województwie i po województwie pomorskim zachodniopomorskie jest krajowym liderem pod względem udziału wartości dodanej w tym sektorze w ogólnej produkcji regionu. Ponadto zarówno transport, jak i gastronomia i hotelarstwo są względnie najbardziej kapitałochłonnymi sektorami zachodniopomorskiej gospodarki na tle Polski. To sugeruje, że turystyka, działalność morska i logistyka mogą rzeczywiście należeć do najbardziej prorozwojowych branż regionu.

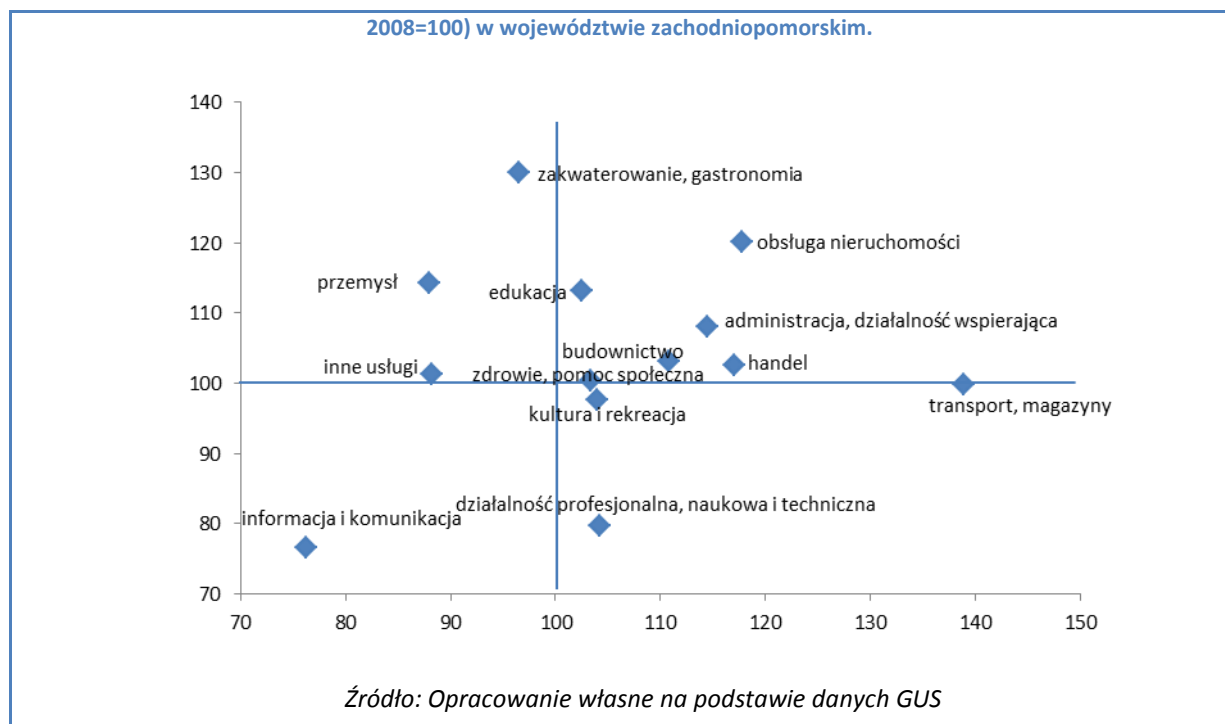
Ciekawi również dobra pozycja województwa na tle innych pod względem działalności technicznej i naukowej (sekcja M), gdzie Mazowsze i Małopolska od wielu lat utrzymują pozycję dominującą. Ze względu na produktywność sektora województwo zachodniopomorskie jest silnym konkurentem na tym polu, aczkolwiek średnioroczne tempo zmiany w latach 2008-2011 było w regionie niższe od wartości tego indeksu dla Polski ogółem. Dwie inne branże, które są szczególnie rozwinięte w województwie i które w przeciągu ostatnich lat rozwinęły się ponadprzeciętnie, to budownictwo i obsługa rynku nieruchomości (sekcje F oraz L).

Kolejnym obszarem, gdzie województwo zachodniopomorskie wyróżnia się pozytywnie, są tzw. usługi nierynkowe, tzn. administracja publiczna, edukacja, opieka zdrowotna i kultura (sekcje O, P, Q, R). Choć sektory te nie odznaczają się ponadprzeciętną produktywnością, odpowiadają one za dość dużą część produkcji województwa i są całkiem dobrze wyposażone w kapitał fizyczny. Z drugiej strony, wysoki udział usług nierynkowych w produkcji jest powszechną cechą wśród słabiej rozwiniętych województw, np. Polski Wschodniej – więc może sygnalizować niedostateczny poziom rozwoju ściśle komercyjnych sektorów.

Z drugiej strony, niezadowolająca jest pozycja regionu jeżeli chodzi o przetwórstwo przemysłowe (sekcja C). Charakteryzuje się ono w województwie zachodniopomorskim bardzo niską produktywnością i słabym wyposażeniem w kapitał fizyczny, co może rzucać się cieniem na próby stawiania na produkcję maszyn i obróbkę metalu jako na konia pociągowego, szczególnie biorąc pod uwagę surowcowe ubóstwo regionu.

Wykres 18. Wydajność pracy (wartość dodana / liczba pracujących) w odniesieniu do Polski w podziale na sektory w 2011 r. (oś pozioma, PL=100) oraz zmiana wydajności pracy w cenach realnych w latach 2009-2011 (oś pionowa,

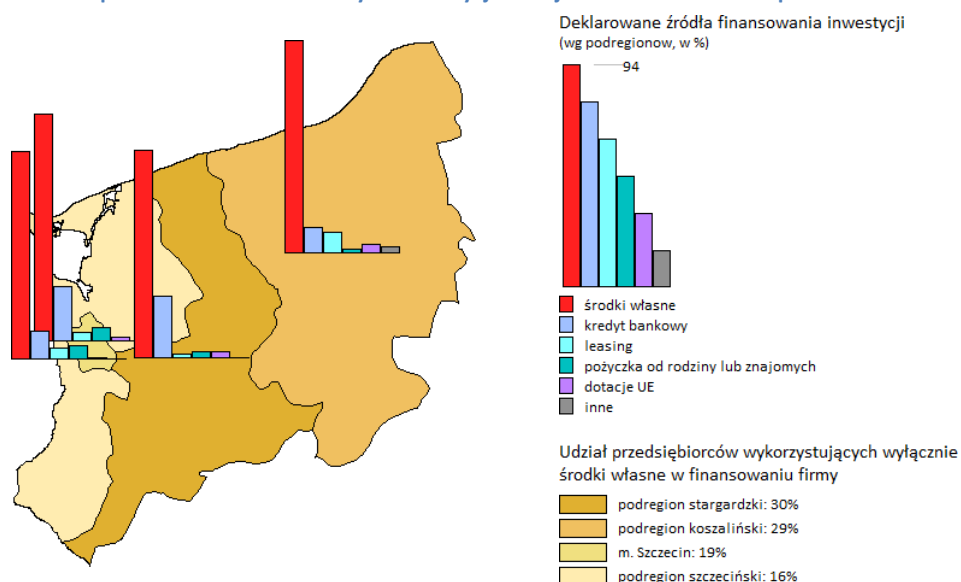
⁵⁵ Biuletyn informacyjny Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Zachodniopomorskiego, nr 1 (11)/2013



Zapotrzebowanie na kredyt

Przedsiębiorstwa w województwie zachodniopomorskim sięgają po finansowanie zwrotne równie chętnie, jak firmy w pozostałych regionach Polski i bardzo dobrze – najlepiej na tle Polski – oceniają możliwości dostępu do niego.⁵⁶ Jest mało prawdopodobne, aby w najbliższym czasie sytuacja uległa dużej zmianie – firmy zachodniopomorskie oczekują bardzo niewielkiej poprawy dostępu do finansowania, a w podregionie stargardzkim nawet jego pogorszenia. Podobny odsetek firm planuje w przeciągu nadchodzących miesięcy finansować działalność środkami zewnętrznymi, co w przeciągu 2013 r.⁵⁷ Z drugiej strony, można zaobserwować wzrostowy trend w udziale kredytów i pożyczek w zobowiązaniach firm zachodniopomorskich – o ile w latach 2005-2011 oscylował on w granicach 36-43%, w 2012 i 2013 r. wzrósł aż do 50%.⁵⁸ Ponadto firmy małe i średnie w województwie deklarowały przeciętnie, że rośnie dla nich znaczenie zewnętrznych źródeł finansowania.⁵⁹

Mapa 2. Luka niezrealizowanych inwestycji w województwie zachodniopomorskim.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CATI.

Najczęściej z finansowania zewnętrznego korzystają firmy w podregionach koszalińskim (29% ankietowanych) i stargardzkim (30%). Rzadziej korzystają zeń przedsiębiorstwa z podregionu szczecińskiego (16%) oraz Szczecina (19%). Różnica ta jest istotna statystycznie na poziomie $\alpha=0,05$. 50% respondentów z m. Szczecina oraz podregionu szczecińskiego jako przyczynę finansowania przedsiębiorstwa wyłącznie ze środków własnych podało brak dodatkowych potrzeb, co zbieżne jest z rozkładem odpowiedzi w Polsce ogółem. W obu jednostkach przestrzennych odpowiednio 30% i 40% przedsiębiorców za przyczynę braku finansowania zewnętrznego podmiotu podało niechęć do zadłużania. Aż 23% ankietowanych z m. Szczecina (wobec 14% w skali kraju) za przyczynę określiło

⁵⁶ Pekao (2014), s. 62.

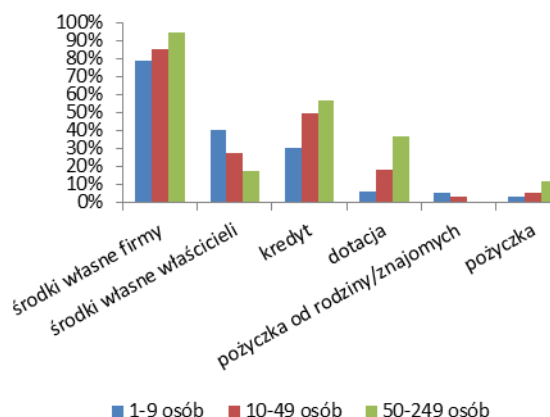
⁵⁷ Pekao (2014), s. 439.

⁵⁸ US w Szczecinie (2013).

⁵⁹ PSDB (2013), s. 173.

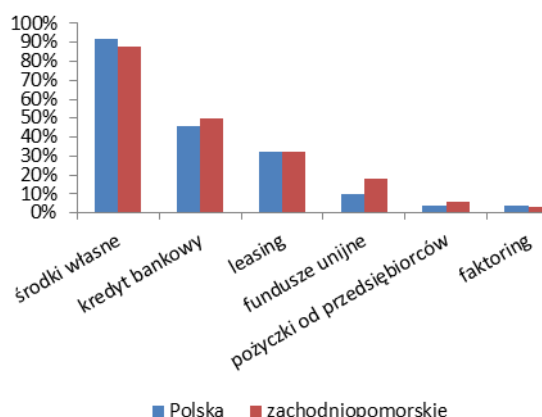
brak możliwości korzystania zeń, w tym z powodu niewystarczającej zdolności kredytowej. Różnica ta jest znamienna statystycznie na każdym typowym poziomie istotności.⁶⁰

Wykres 19. Sposób finansowania inwestycji przez zachodniopomorskie MSP według wielkości.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie PSDB (2013).

Wykres 20. Źródła finansowania MSP w województwie zachodniopomorskim i Polsce ogółem w 2011 r.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie EPMPF (2011).

To oznacza, że firmy z podregionu koszalińskiego korzystają często z kredytów obrotowych, natomiast w stargardzkim istnieje duże zapotrzebowanie na środki na cele inwestycyjne. Częściowo obraz ten potwierdzają informacje o wielkości inwestycji w przekroju podregionalnym – wśród inwestycji w podregionie koszalińskim jest najmniejszy udział droższych niż 100 tys. zł w całym województwie, natomiast w podregionie stargardzkim – największy. To sugeruje, że w najbardziej ubogim podregionie, stargardzkim, zachodzi proces konwergencji do poziomu przeciętnego dla województwa, z czym wiąże się zwiększony popyt na zewnętrzne finansowanie inwestycji.⁶¹

Jak widać na powyższym wykresie po lewej, wykorzystanie finansowania zewnętrznego na potrzeby inwestycyjne rośnie wraz z wielkością firmy. Trend ten jest potwierdzony przez fakt, że wśród klientów banków można znaleźć więcej firm średnich i małych, a mniej mikroprzedsiębiorstw, niż w populacji firm zachodniopomorskich. Ponadto banki dużo częściej udzielają kredytów spółkom niż osobom fizycznym prowadzącym działalność gospodarczą.⁶²

Wyniki badania CATI wskazują na to, że łącznie 39% firm w województwie zachodniopomorskim (51% nieubiegających się o kredyt) nie ma potrzeb w zakresie dodatkowego finansowania zwrotnego. Badanie banku Pekao potwierdza tę liczbę. W Polsce natomiast odsetek ten był o 3 p.p. niższy.⁶³

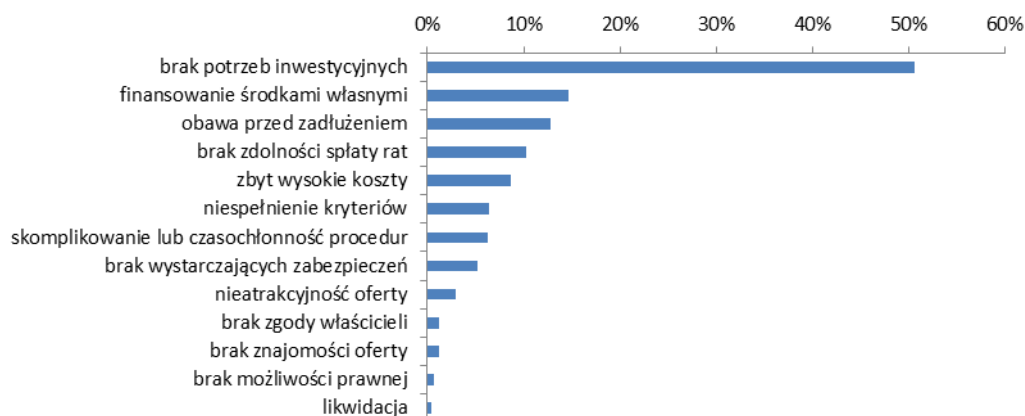
Wykres 21. Przyczyny nieubiegania się o finansowanie zwrotne przez zachodniopomorskie przedsiębiorstwa w 2013 r.

⁶⁰ Pekao (2014), s. 440-441.

⁶¹ Pekao (2014), s. 442.

⁶² PSDB (2013), s. 23.

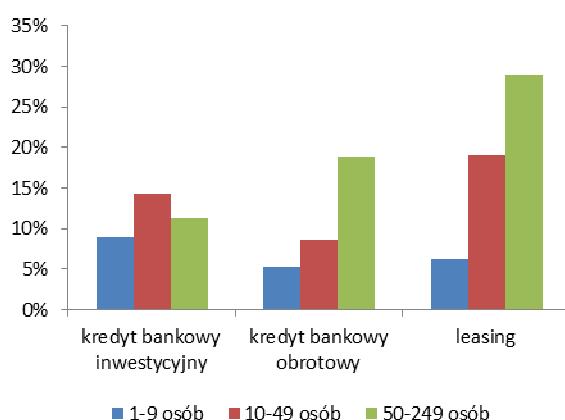
⁶³ Pekao (2014), s. 440.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CATI (n=605).

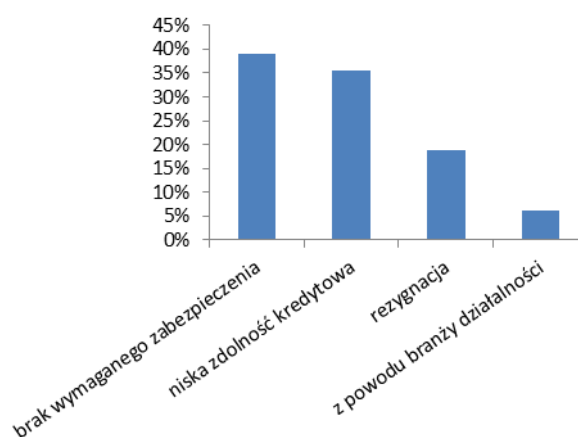
Z drugiej strony, niezadowolenie z istniejącej oferty lub jej nieznanomość nie były często podawane jako przyczyny nieubiegania się o finansowanie przez zachodniopomorskie przedsiębiorstwa – jedynie odpowiednio 3% i 1,2% firm udzieliło takiej odpowiedzi. Podobne wyniki uzyskano w badaniu Pekao. Oznacza to, że brak wiedzy i niedostateczna promocja nie są dla przedsiębiorców istotną barierą w procesie pozyskiwania finansowania zwrotnego.

Wykres 22. Udział przedsiębiorstw z województwa zachodniopomorskiego ubiegających się o dany typ finansowania według wielkości.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CATI (n=605).

Wykres 23. Przyczyny odmowy udzielenia kredytu bankowego przedsiębiorstwom z województwa zachodniopomorskiego.

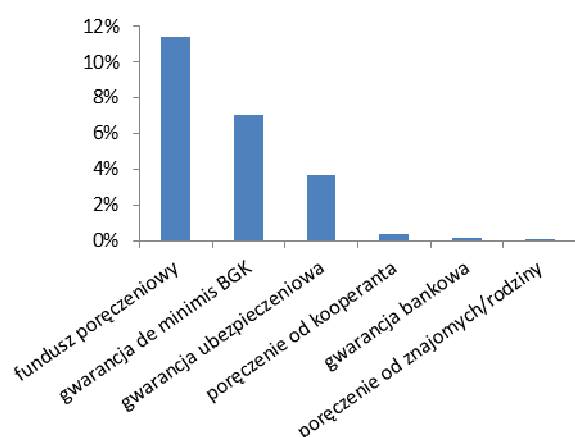


Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CATI.

Wyniki badania CATI wskazują na to, że najbardziej popularnym źródłem finansowania dla przedsiębiorstw zachodniopomorskich były kredyty inwestycyjne, z których korzystało 9% badanych; mniejszą popularnością cieszyły się leasingi (7%) oraz kredyty obrotowe (5%). Ponadto daje się zauważyć zaznaczoną wcześniej silną pozytywną zależność popularności finansowania zewnętrznego od wielkości firmy.

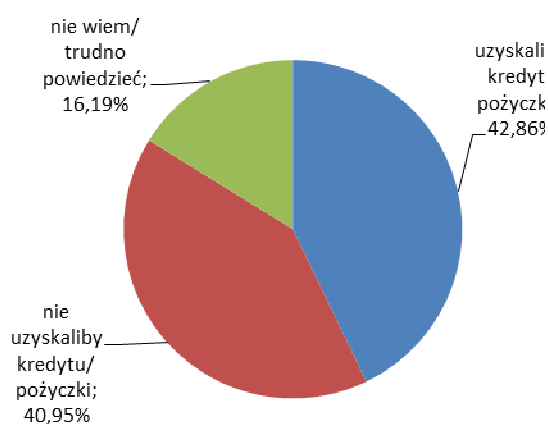
29% przedsiębiorstw zachodniopomorskich, które ubiegały się o kredyt, nie otrzymały go. Odsetek ten silnie zależy od wielkości firmy i wynosi 30% w przypadku mikroprzedsiębiorstw, natomiast dla firm małych i średnich spada odpowiednio do 15% i 13%. Najczęstszą przyczyną odmowy udzielenia kredytu (39% respondentów) był brak odpowiednich zabezpieczeń, co wskazuje na dużą wagę zjawiska asymetrii informacji na rynku zachodniopomorskim, dopiero na dalszych miejscach plasowały się odpowiedzi wskazujące na niską zdolność kredytową (35%) oraz na branżę działalności (6%). Według badania PSDB, wśród ogółu firm ubiegających się o finansowanie dłużne, największym powodem także był brak wystarczających zabezpieczeń.⁶⁴

Wykres 24. Udział przedsiębiorstw w województwie zachodniopomorskim, które rozważały skorzystanie z poręczenia lub gwarancji wśród przedsiębiorstw, które ubiegały się o kredyt bankowy w 2013 r.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CATI (n=605).

Wykres 25. Udział opinii o wpływie poręczenia na szanse uzyskania finansowania dłużnego wśród zachodniopomorskich przedsiębiorstw, które otrzymały poręczenie z funduszu poręczeniowego.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie PSDB (2013).

Problem niedostatecznych zabezpieczeń odbija się także na popycie na poręczenia i gwarancje. 36% przedsiębiorstw, które ubiegały się o kredyt, rozważało skorzystanie z dodatkowego poręczenia. Skorzystanie z usług funduszu poręczeniowego było najbardziej popularną opcją – 11% respondentów rozpatrywało tę opcję. Innymi popularnymi formami zabezpieczenia były gwarancje de minimis Banku Gospodarstwa Krajowego (7%) oraz gwarancje ubezpieczeniowe (4%). Inne typy zabezpieczeń nie cieszyły się zainteresowaniem.

Tym niemniej, aż 42,9% przedsiębiorstw, które uzyskały poręczenie w funduszu poręczeniowym deklaruje, że uzyskałoby kredyt także i bez pomocy poręczenia.⁶⁵ To może sugerować, że występuje w przypadku funduszy poręczeniowych problem jałowej straty. Należy jednakże mieć na uwadze, że sam fakt, że przedsiębiorstwo skorzystało z poręczenia świadczy o występowaniu ryzyka kredytowego na rynku.

Działalność poręczycielska była wspierana w ramach Inicjatywy JEREMIE. W latach 2010-2013, w których wdrażany był program, zachodniopomorskie fundusze poręczeniowe udzieliły 1351

⁶⁴ PSDB (2013), s. 177.

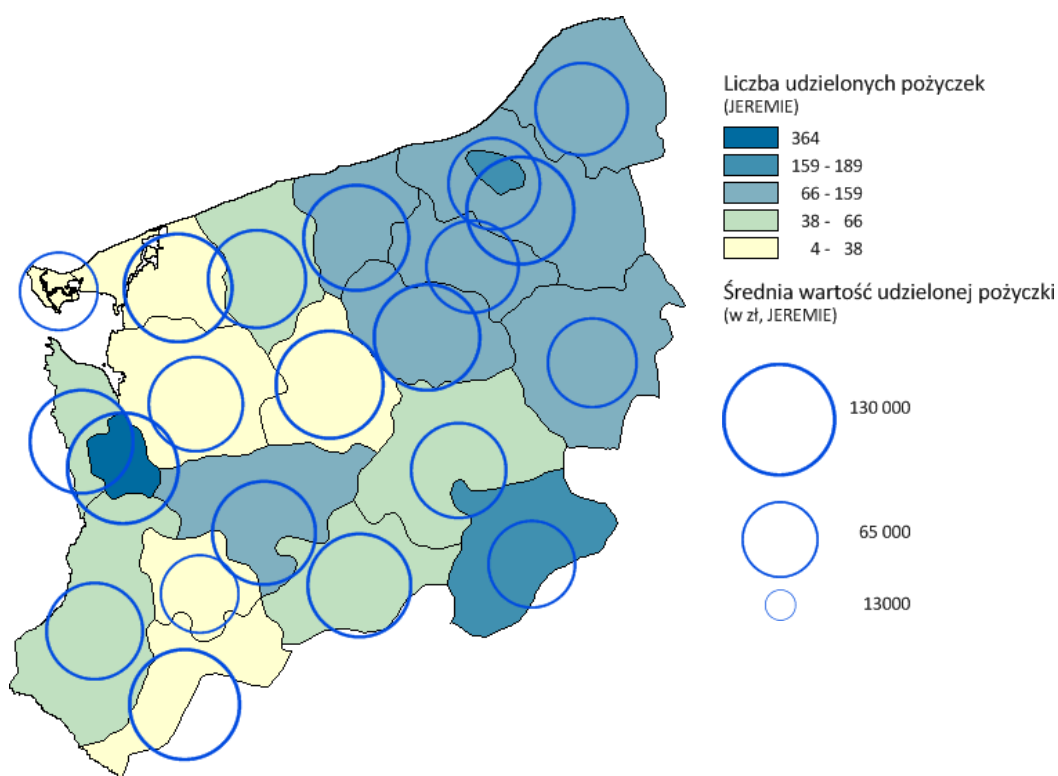
⁶⁵ PSDB (2013), s. 99.

reporęczonych poręczeń na łączną kwotę 140 mln zł. Udział reporeczeń Zachodniopomorskiego Funduszu Powierniczego JEREMIE wynosił blisko 108 mln zł, czyli 77% tej sumy. Poręczenia stanowiły średnio 51% wartości pożyczki lub kredytu. Średnie reporeczone poręczenie z funduszu poręczeniowego miało więc wartość 104 tys. zł. Suma wartości reporeczeń (z uwzględnieniem faktu, że w przypadku większości umów nie upłynął termin zapadalności kredytu) była ok. 3 razy większa niż wartość wsparcia przekazanego przez MFP do pośredników finansowych.

Spośród przedsiębiorstw, które skorzystały z pożyczki lub kredytu wspartych reporeczeniem BGK, ok. 10% funkcjonowało na rynku nie dłużej niż 2 lata. 78% ostatecznych beneficjentów to mikroprzedsiębiorstwa, 21% - małe, 1% - średnie. Oznacza to, że po wsparcie sięgały częściej większe firmy. Co ciekawe, firmy korzystające z poręczeń JEREMIE miały podobną strukturę co klienci banków pod względem zasięgu działania firmy.⁶⁶

W ramach inicjatywy JEREMIE Bank Gospodarstwa Krajowego oferował również poręczenia portfelowe. Ogółem 377 kredytów o łącznej wartości 18 mln zł zostało wspartych w ten sposób – przeciętnie poręczenie opiewało na 47 tys. zł. Zdecydowana większość firm korzystających z poręczenia portfelowego byli mikroprzedsiębiorstwami, a 34% z nich stanowiły firmy młode, działające krócej niż dwa lata na rynku.

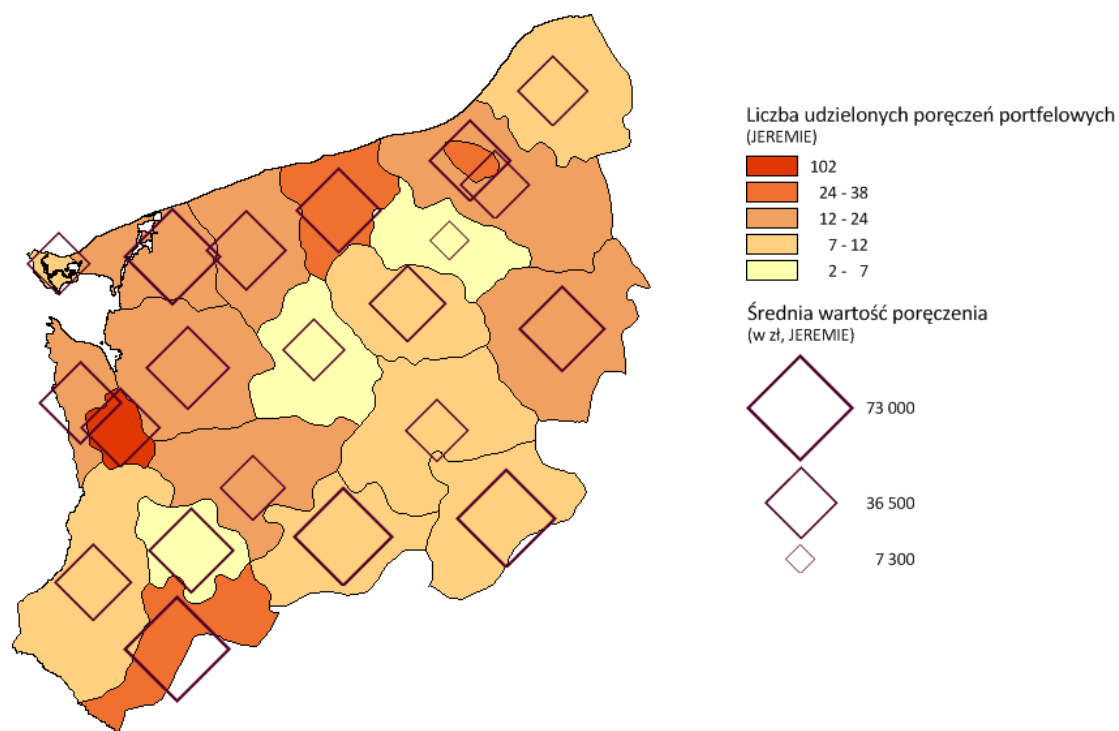
Mapa 3. Wartość i liczba pożyczek udzielonych w ramach JEREMIE w województwie zachodniopomorskim.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych BGK.

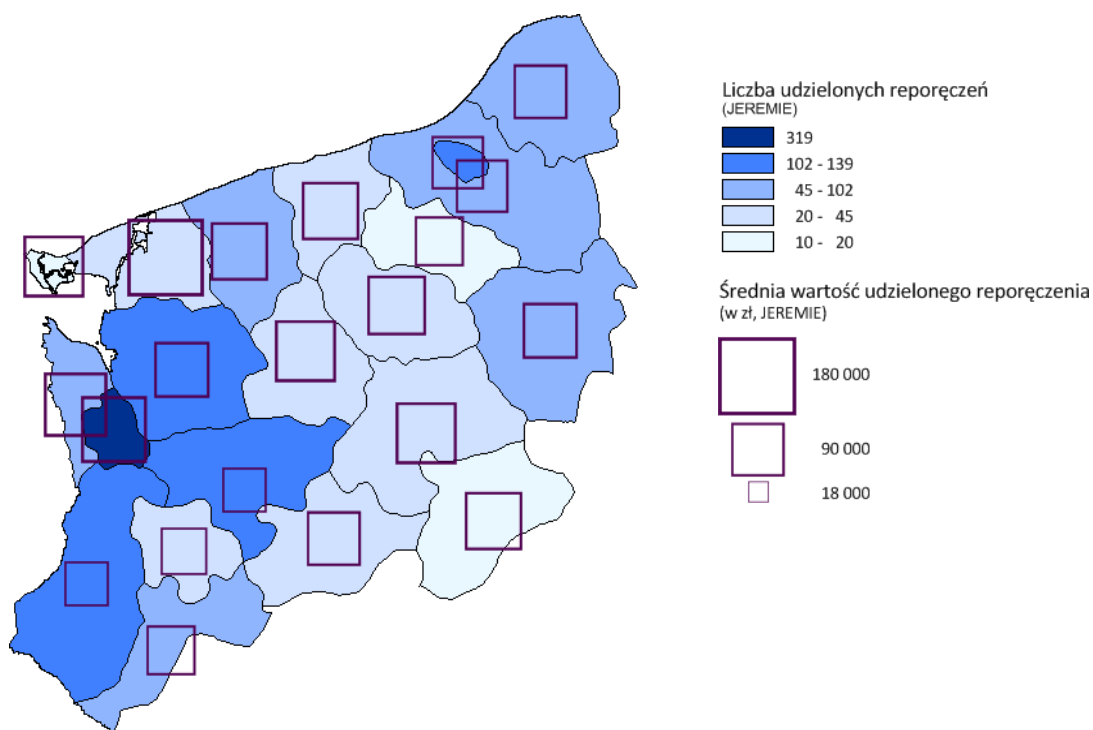
⁶⁶ PSDB (2013), s. 102

Mapa 4. Wartość i liczba poręczeń portfelowych udzielonych w ramach JEREMIE w województwie zachodniopomorskim.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych BGK.

Mapa 5. Wartość i liczba reporeczeń udzielonych w ramach JEREMIE w województwie zachodniopomorskim.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych BGK.

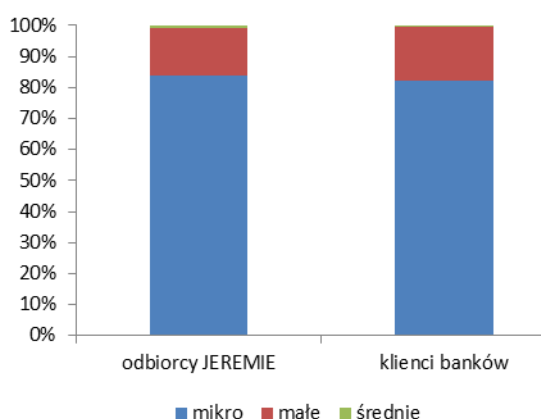
Innym pozabankowym źródłem finansowania, z którego korzystali przedsiębiorcy zachodniopomorscy, były pożyczki z funduszy pożyczkowych, również finansowane w ramach JEREMIE. Od początku funkcjonowania JEREMIE udzielono tych pożyczek 1688, z czego z 25% stanowiły firmy młodsze niż 2 lata. Łącznie udzielono 184 mln zł pożyczek, co przekłada się na przeciętną pożyczkę wielkości 109 tys. zł.

Według danych pochodzących z badania PSDB na lata 2008-2012, przeciętna kwota pożyczki z funduszu pożyczkowego była niższa od przeciętnego kredytu bankowego. Szczególnie różnicę dało się zauważyć w przypadku pożyczek powyżej 500 tys. zł, segmentu rynku zasadniczo nieobsługiwanego przez fundusze pożyczkowe. Pożyczki poniżej 100 tys. zł z kolei cieszyły się względnie dużą popularnością ze względu na niewielką konkurencję ze strony banków.⁶⁷

Co ciekawe, wielkość i zasięg działania firm, które korzystały z pożyczek wspartych w ramach JEREMIE były podobne do klientów banków. Dało się jednakże zaobserwować różnice na poziomie preferowanych form prawnych – banki względnie niechętnie pożyczają osobom fizycznym.⁶⁸

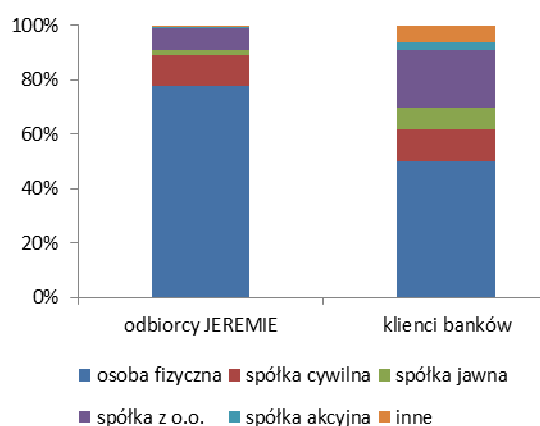
Pożyczki z JEREMIE wiązały się z reguły częściej z wyższymi przychodami ze sprzedaży, większymi zyskami, większą liczbą klientów i rozszerzeniem zasięgu działalności w porównaniu z kredytami bankowymi. Ciężko jest jednak ocenić, czy miało to miejsce ze względu na bezpośredni efekt wsparcia, korzystne warunki, po których zostało ono udzielone, czy lepszy dobór klientów.⁶⁹

Wykres 26. Struktura ostatecznych beneficjentów JEREMIE oraz klientów banków według wielkości w województwie zachodniopomorskim.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie PSDB (2013).

Wykres 27. Struktura ostatecznych beneficjentów JEREMIE oraz firm – klientów banków* według formy prawnej w województwie zachodniopomorskim.



* grupa referencyjna przedsiębiorców, którzy w ciągu ostatnich 5 lat ubiegali się o finansowanie bankowe.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie PSDB (2013).

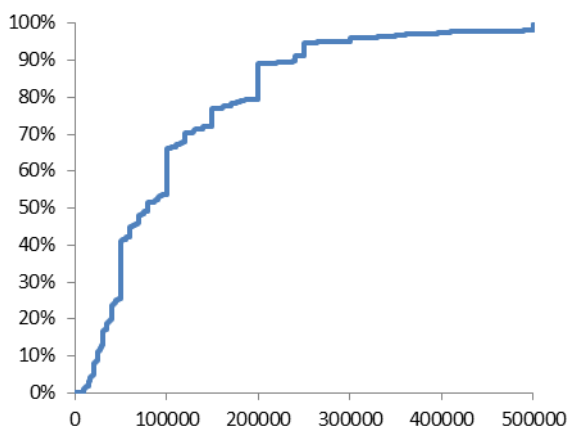
⁶⁷ PSDB (2013), s. 98

⁶⁸ Ibid., s. 94, 102.

⁶⁹ Ibid., s. 100-103.

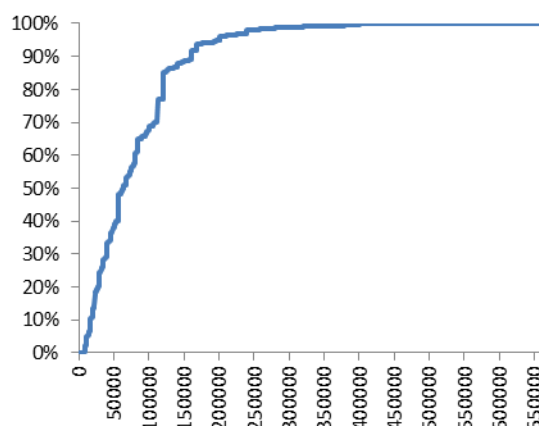
Poniższe wykresy przedstawiają rozkład pożyczek i poręczeń w ramach JEREMIE według wielkości. Jak widać na wykresie po lewej, 80% udzielonych dotychczas pożyczek opiewało na wartość poniżej 200 tys. zł, natomiast połowa pożyczek miała wartość poniżej 80 tys. zł. Struktura poręczeń była dość podobna, ale na niższym poziomie – tzn. połowa reporeczeń była na kwoty poniżej 64 tys. zł, a 80% było nie większe niż 120 tys. zł.

Wykres 28. Dystrybuanta wielkości pożyczek z funduszy pożyczkowych w województwie zachodniopomorskim.



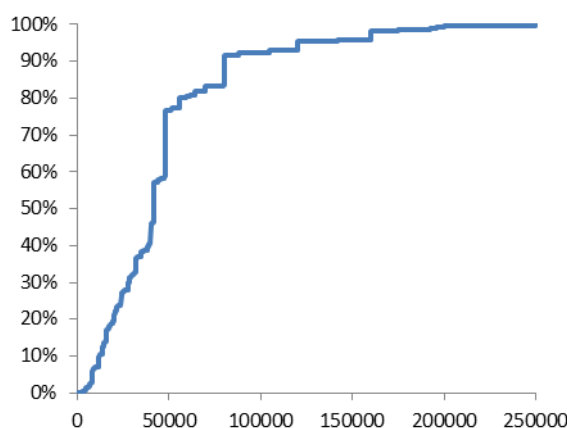
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych BGK.

Wykres 29. Dystrybuanta wielkości reporeczeń w województwie zachodniopomorskim.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych BGK.

Wykres 30. Dystrybuanta wielkości poręczeń portfelowych w województwie zachodniopomorskim.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych BGK.

Powyższe obserwacje dotyczyły dotychczasowego zapotrzebowania na finansowanie. Jakich zmian możemy na tym polu oczekiwać w przyszłości? O ile w ubiegłym roku firmy zachodniopomorskie ubiegały się w sumie o 11,4 mld zł w finansowaniu zwrotnym (z czego otrzymały 9 mld zł), ich plany

na 2014 r. zakładają zapotrzebowanie w wysokości 5,4 mld. Nie musi to oznaczać, że zapotrzebowanie będzie mniejsze – częściowo świadczy to o braku konkretnych planów w tym zakresie.

Tabela 8. Wielkość szacowanego zapotrzebowania na finansowanie zwrotne inwestycyjne w 2014 r.

	średnia (w populacji ubiegających się o kredyt, zł)	suma (mln zł)	liczba firm (po zastosowaniu wag dużych)
1-9 osób	739 730	4 550	6 152
10-49 osób	1 619 996	397	245
50-249 osób	5 768 394	438	76
ogółem	832 089	5 386	6 473

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CATI.

Interesujące jest to, że w porównaniu z rokiem poprzednim najczęściej deklarują chęć finansowania inwestycji kredytem mikroprzedsiębiorstwa – ich szacowane zapotrzebowanie na 2014 r. jest równe 88% finansowania, jakie otrzymali w 2013 r., w porównaniu z ok. 20% w przypadku pozostałych MSP. Częściowo odzwierciedla to fakt, że relatywnie rzadziej korzystają one z finansowania obrotowego, o które w ankiecie nie pytaliśmy w perspektywie 2014 r. Biorąc jednakże pod uwagę fakt, że firmy zachodniopomorskie spodziewają się poprawy warunków rynkowych i finansowych, a ponadto deklarują podobny stopień wykorzystania finansowania zewnętrznego w 2014 r. jak w przeszłości, może to sygnalizować spadek zainteresowania finansowaniem zewnętrznym wśród małych i średnich firm, a wzrost wśród mikroprzedsiębiorstw.⁷⁰ Ponadto zachodniopomorskie MSP planują także częstsze wykorzystanie finansowania zewnętrznego (szczególnie dotacji oraz pożyczek nieformalnych) dla celów inwestycyjnych, co logicznie musi oznaczać mniejsze zapotrzebowanie na środki obrotowe i potwierdza powyższe rozważania.⁷¹

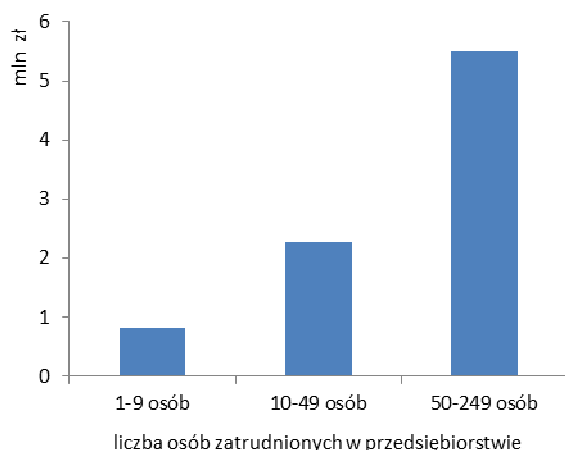
Przeciętna wielkość inwestycji planowanych w 2014 r. przez przedsiębiorstwa zachodniopomorskie to 579 tys. zł. Ok. 10% wartości tych inwestycji ma zostać pokryte z kredytów lub pożyczek. Wielkość planowanego inwestycyjnego finansowania zwrotnego jest w pewnym stopniu proporcjonalna do wielkości firmy (aczkolwiek dla mikrofirm udział planowanych pożyczek w obecnych przychodach jest wyższy niż w przypadku małych i średnich przedsiębiorstw). Z drugiej strony, firmy małe planują średnio dużo większe wydatki inwestycyjne niż mikroprzedsiębiorstwa i średnie firmy. Ponadto, udział planowanego finansowania zewnętrznego dla tych inwestycji w przychodach tych firm jest bardzo mały. Ambitne plany małych przedsiębiorstw zachodniopomorskich dotyczące inwestycji i zatrudnienia zdają się nie mieć przełożenia na ich planowane finansowanie zewnętrzne.

Wykres 31. Średnia wartość inwestycji planowanych w przeciągu 3 lat według wielkości podmiotów w województwie zachodniopomorskim.

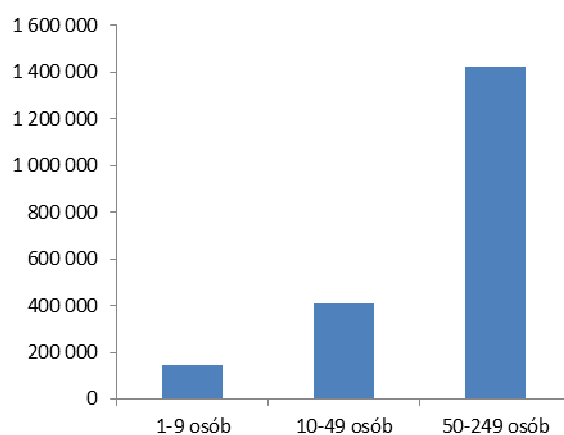
Wykres 32. Średnia wartość pożyczki planowanej w 2014 r. na sfinansowanie inwestycji (w subpopulacji planujących inwestycje) według wielkości podmiotów w województwie zachodniopomorskim.

⁷⁰ Pekao (2014), s. 239.

⁷¹ Ibid., s. 442.



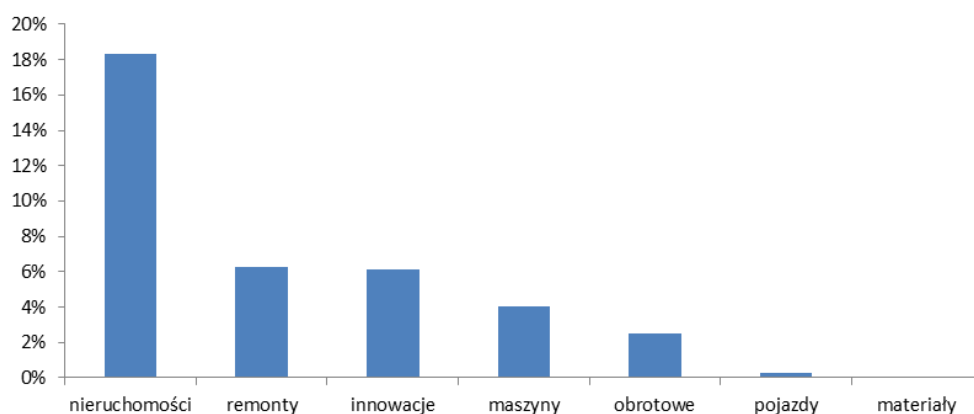
Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CATI.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CATI.

Dynamiczny rozwój sektora budowlanego w województwie zachodniopomorskim znajduje swoje odzwierciedlenie w planach inwestycyjnych firm – ok. 18% wszystkich obecnych planów inwestycyjnych, które firmy zamierzają finansować ze środków zwrotnych dotyczy nieruchomości. Jest to nieznacznie więcej w porównaniu z celami inwestycji finansowanych ze środków zwrotnych w 2013 r. Istotnie mniejszy niż w ubiegłym roku – wahając się w okolicach 4-6% – będzie natomiast, według planów przedsiębiorstw, udział inwestycji w maszyny i pojazdy oraz remontowych. Nieznacznie rzadziej też przedsiębiorstwa deklarują, że celem ich inwestycji będą innowacje. Biorąc pod uwagę niepewność tych planów, przedstawione wyniki nie muszą dokładnie opisywać dalszej ewolucji finansowania zwrotnego inwestycji w województwie.

Wykres 33. Struktura planowanych inwestycji finansowanych z kredytu lub pożyczki wg celu w województwie zachodniopomorskim



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CATI (n=62).

Luka finansowa

Problem luki finansowej był już przybliżany w innych badaniach wykonanych na podstawie danych z województwa zachodniopomorskiego. Badanie Europejskiego Funduszu Inwestycyjnego z 2008 r.

szacuje wielkość niezaspokojonego popytu na ok. 570 mln zł. Niestety badanie to cierpi na szereg poważnych niedociągnięć metodologicznych, wśród których najbardziej krytycznym jest korzystanie z danych nie uwzględniających mikroprzedsiębiorstw – czyli firm najsilniej dotkniętych problemem luki finansowej.⁷²

Niejako w opozycji do badania EFI powstało opracowanie Tamowicza, które zarzuciło mu niepełną analizę i wątpliwe założenia. Na podstawie innych założeń i danych, także wychodzących od problemu niezaspokojonego zapotrzebowania na kredyt, opracowanie dotarło do liczb w wysokości 59-106 mln zł – w zależności od zakładanej populacji firm w luce. Przyjęte w tym badaniu założenia niestety również nie w pełni odpowiadają potrzebom związanym z badaniem luki. Zakłada ono, że średnia wielkość luki w przedsiębiorstwach równa jest przeciętnej wielkości pożyczki z funduszu pożyczkowego. Ponadto przyjęty odsetek odmów dla mikroprzedsiębiorstw na poziomie 50% wydaje się, w świetle badania CATI, zawyżony.⁷³

Badanie PSDB podchodzi do zagadnienia inaczej, ale otrzymuje końcowy szacunek na poziomie 9,8 mld zł w całej nadchodzącej perspektywie, co daje 1,4 mld rocznie. Dodatkowo z badania wynika, że zapotrzebowanie na środki z funduszy pożyczkowych wynosić będzie 686 mln zł, a na poręczenia 392 mln zł.⁷⁴

Opracowanie IBS na temat luki finansowej w Polsce przyjmuje natomiast zupełnie inną metodę szacowania luki na podstawie kosztu kapitału dla przedsiębiorstw i otrzymuje wielkość 594 mln zł. Badanie IBS wykorzystuje w swojej nowatorskiej metodzie koncepcję luki środków trwałych, czyli wielkości środków trwałych w przedsiębiorstwach, której brakuje w gospodarce, aby osiągnięta została wielkość społecznie optymalna.⁷⁵

Z tego badania wywodzą się jeszcze dwa pojęcia: luki deklaracji i luki nieprzyznanego finansowania. Te dwie koncepcje zostaną wykorzystane także tutaj. Luka deklaracji oznacza wielkość inwestycji, z których firmy musiały zrezygnować z powodu niedostatecznego dostępu do finansowania zewnętrznego. Luka nieprzyznanego finansowania jest to sumaryczna wartość pożyczek i kredytów, o które przedsiębiorstwa się ubiegały, ale których wnioski zostały odrzucone. Te wielkości są mierzone w tym badaniu w celu przybliżenia wielkości luki finansowej.

Choć obie te koncepcje są przydatne dla potrzeb badania, należy sobie zdawać sprawę z ich ograniczeń. Żadna z tych miar nie uwzględnia faktu, że nie wszystkie projektu inwestycyjne i plany firm są uzasadnione. To, że firma deklaruje, że powinna dostać finansowanie nie znaczy, że byłoby społecznie optymalne, by tak się stało. Ponadto niektóre plany firm wzajemnie się wykluczają. Do tego należy mieć na uwadze, że luka deklaracji nie zawiera zapotrzebowania firm na finansowanie obrotowe, natomiast luka nieprzyznanego finansowania nie uwzględnia firm, które nie ubiegały się o finansowanie, założywszy z góry, że go nie dostaną. Oznacza to, że obie te miary należy traktować jedynie jako przybliżenie skali problemu, a nie jako szacunek wielkości luki jako taki.

⁷² DGA-EFI (2008), s. 44.

⁷³ Tamowicz (2008), s. 34-35.

⁷⁴ PSDB (2013), s. 183-184.

⁷⁵ IBS (2013), s. 63.

Poniższa tabela opisuje podstawowe statystyki dotyczące luki finansowej w tych wymiarach. Szacujemy, że luka deklaracji (którą nazywamy w tym badaniu luką według deklarowanych niezrealizowanych inwestycji) obejmuje blisko 15 tys. przedsiębiorstw – w ogromnej większości mikrofirm – i wynosi 10,5 mld zł. Luka niezyskanego finansowania natomiast ma dużo mniejszy zakres – 2,4 mld zł w ponad 5 tys. firm. Pomimo tego, że w przypadku obu miar luki średnia wielkość na przedsiębiorstwo jest istotnie mniejsza dla mikroprzedsiębiorstw niż dla małych i średnich firm, mikroprzedsiębiorstwa odpowiadają za ok. 91% całkowitej wartości luki.

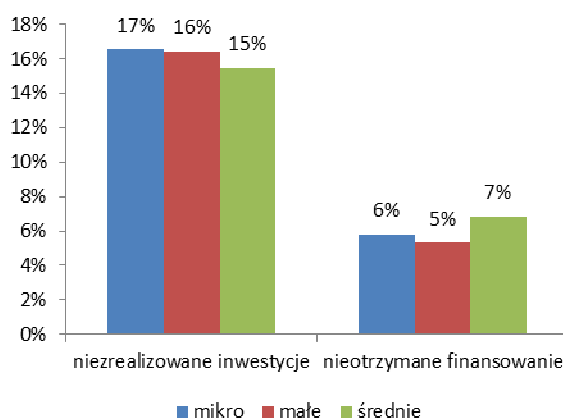
Tabela 9. Wielkość luki finansowej według wielkości przedsiębiorstw w województwie zachodniopomorskim.

	wg deklarowanych niezrealizowanych inwestycji				wg niezyskanego finansowania			
	średnia (zł)	mediana (zł)	ogółem (mln zł)	liczba (firmy)	średnia (zł)	mediana (zł)	ogółem (mln zł)	liczba (firmy)
mikro	666 000	150 000	9 675	14 526	426 308	160 000	2 164	5 075
małe i średnie	1 936 020	400 000	890	460	1 374 485	500 000	218	158
ogółem	704 942	167 000	10 564	14 986	455 020	160 000	2 381	5 234

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CATI.

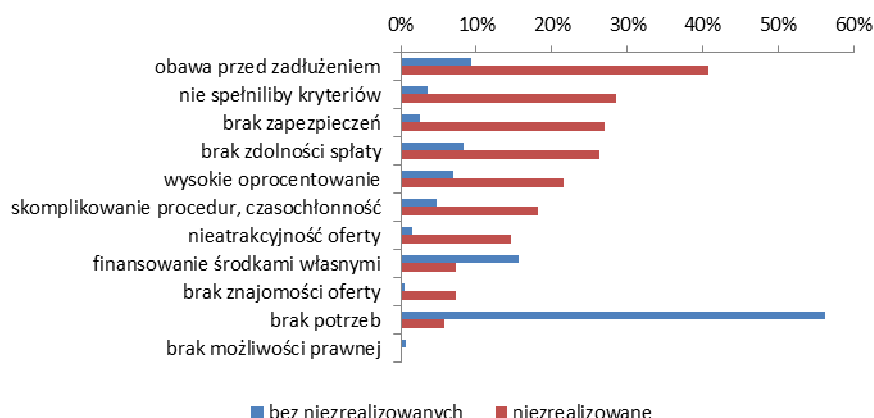
Błąd standardowy średniej luki finansowej dla próby nieważonej równy jest około ¼ wartości średniej zarówno w przypadku luki nieprzyznanego finansowania zewnętrznego, jak deklarowanych niezrealizowanych inwestycji. Jak widać na poniższym wykresie po lewej, udział przedsiębiorstw deklarujących niezrealizowane inwestycje zależy od wielkości w intuicyjny sposób – wśród większych przedsiębiorstw liczba tych, które musiały zrezygnować z niektórych planów inwestycyjnych jest mniejsza. W przypadku nieotrzymanego finansowania jest już inaczej – średnie firmy mają wyższy odsetek odmów niż mikro i małe przedsiębiorstwa. Ma to swoje źródło jednakże w fakcie, że większe przedsiębiorstwa częściej ubiegają się o finansowanie – tak więc można oczekiwać, że jest dużo firm mikro i małych, które po prostu nie ubiegały się o finansowanie, bo spodziewały się, że go nie otrzymają.

Wykres 34. Udział przedsiębiorstw danego typu pozostających w luce w województwie zachodniopomorskim.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CATI.

Wykres 35. Przyczyny nieubiegania się o finansowanie zwrotne w 2013 r. w zależności od występowania niezrealizowanych inwestycji w województwie zachodniopomorskim.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CATI.

Nakreślone powyżej koncepcje luki finansowej nie są ze sobą niepowiązane. Widać to na przykładzie zależności między posiadaniem niezrealizowanych inwestycji oraz ubieganiem się o pożyczki bankowe i otrzymywaniem ich. Firmy, które deklarowały później niespełnione plany inwestycyjne ubiegały się o pożyczkę ponad 3 razy częściej niż pozostałe. Jednocześnie niemal wszystkie (94%) firmy bez niezrealizowanych potrzeb otrzymały finansowanie, o które się ubiegały, natomiast pozostałe otrzymywały finansowanie tylko w 35% przypadków.

Przyczyny, dla których firmy nie ubiegały się o finansowanie również się drastycznie różniły. Firmy bez niezaspokojonych potrzeb w zdecydowanej większości nie potrzebowały finansowania zewnętrznego albo finansowały inwestycje środkami własnymi. Firmy, które są w luce deklaracji, najczęściej cytowały obawę przed zadłużeniem i niemożność spełnienia wymogów formalnych jako przyczyny odstąpienia od ubiegania się o finansowanie zwrotne. Często odpowiedzią (27%) był również brak odpowiedniego zabezpieczenia, co sygnalizuje występowanie problemu asymetrii informacji.

Brak zabezpieczeń był także, obok niskiej zdolności kredytowej, jednym z najczęstszych powodów odrzucenia przez banki wniosków o kredyt firmom z niezrealizowanymi inwestycjami. W przypadku przedsiębiorstw, które nie miały problemów z realizacją inwestycji, zwykle same rezygnowały z procesu albo ich wnioski były odrzucane z niejasnych przyczyn.

Jak można się spodziewać, problem luki finansowej dotyka w znacznie większym stopniu młodsze przedsiębiorstwa. Wśród firm młodszych niż 3 lata odsetek tych, które nie otrzymały finansowania wynosił 12%, natomiast nie zrealizowało swoich planów inwestycyjnych 33%. Dla porównania, w przypadku starszych firm te odsetki wynosiły już, odpowiednio, 6% oraz 16%. Należy jednakże zwrócić uwagę na dość niewielką próbę młodych przedsiębiorstw – choć ogólny zarys wyników jest wiarygodny, nie należy przywiązywać się do konkretnych liczb otrzymanych w ten sposób.

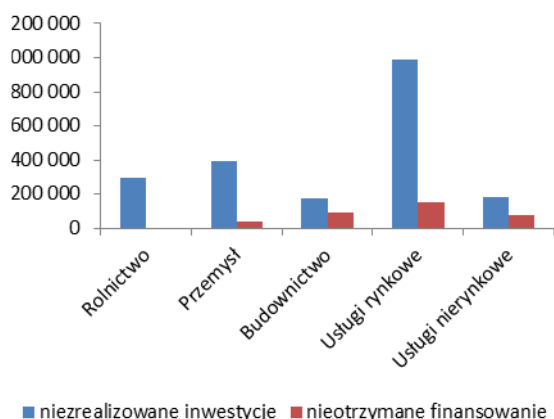
Wielkość niezrealizowanych inwestycji i nieotrzymanego finansowania można analizować także z punktu widzenia różnych sektorów gospodarki. Zdecydowane największe miary luki znaleźć można w sektorze usług rynkowych – przeciętna firma w luce ma prawie milion inwestycji niezrealizowanych z

powodu braku finansowania i nie otrzymała ok. 150 tys. zł finansowania. Mniejszy zakres luki zaobserwować można wśród firm w usługach nierynkowych i w budownictwie. Co ciekawe, w przemyśle i rolnictwie daje się zaobserwować bardzo niewielki zakres luki nieotrzymanego finansowania, natomiast firmy te znacznie częściej deklarują niespełnienie planów inwestycyjnych. Może to oznaczać, że firmy w tych sektorach częściej rezygnują z ubiegania się o finansowanie.

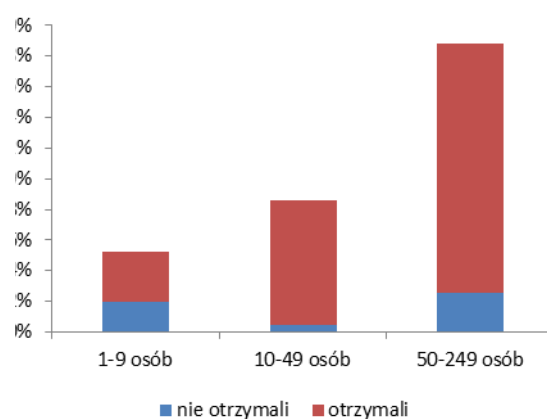
Ogółem 6% firm nie otrzymało finansowania, ale można zauważyć wyraźne odstępstwo od tej reguły – w przypadku aż 17% przedsiębiorstw budowlanych wnioski o finansowanie zostały odrzucone. Ponadto 17% firm w województwie zachodniopomorskim miało niezrealizowane inwestycje. Większość sektorów nie odbiegała znacząco od tej wartości, ale można zaobserwować istotnie niższy udział firm w luce wśród przedsiębiorstw w usługach nierynkowych (12%) oraz gospodarstw rolnych (14%).

Wykres 36. Przeciętna wielkość luki nieotrzymanego finansowania oraz luki niezrealizowanych inwestycji według sektora w województwie zachodniopomorskim.

Wykres 37. Udział zachodniopomorskich przedsiębiorstw, które ubiegały się o kredyt bankowy obrotowy według wielkości i tego, czy kredyt został udzielony.



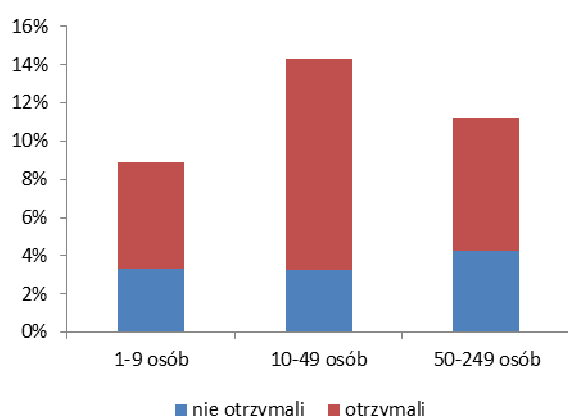
Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CATI.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CATI.

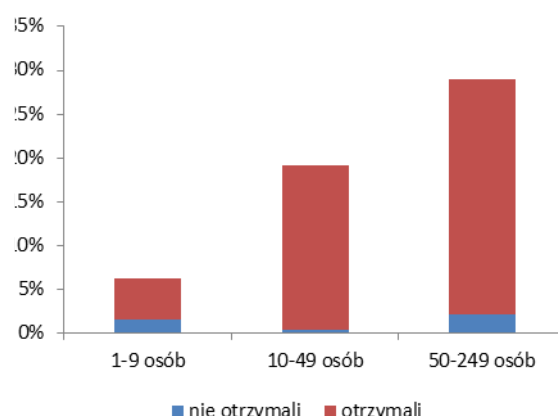
Jaka forma finansowania jest najczęściej dotknięta problemem luki? Możemy częściowo odpowiedzieć na to pytanie analizując stopę odmów dla poszczególnych instrumentów finansowania zwrotnego, o jakie firmy najczęściej się ubiegały. Jak już wcześniej zaznaczyliśmy, mamy do czynienia z interesującą sytuacją, w której najczęściej z problemem luki finansowej według tej miary mierzyły się firmy średnie. W rozbiciu na poszczególne formy finansowania taką sytuację napotykamy jednakże jedynie w przypadku kredytów inwestycyjnych. Spośród różnych form finansowania ta jest również najtrudniejsza do uzyskania – 37% firm ubiegających się o nie otrzymało odpowiedź odmowną. O ile stopa odmów była podobna dla mikrofirm i średnich przedsiębiorstw, dla firm małych była ona znacząco niższa – na poziomie 23%.

Wykres 38. Udział zachodniopomorskich przedsiębiorstw, które ubiegały się o kredyt bankowy inwestycyjny według wielkości i tego, czy kredyt został udzielony.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CATI.

Wykres 39. Udział zachodniopomorskich przedsiębiorstw, które ubiegały się o leasing według wielkości i tego, czy kredyt został udzielony.

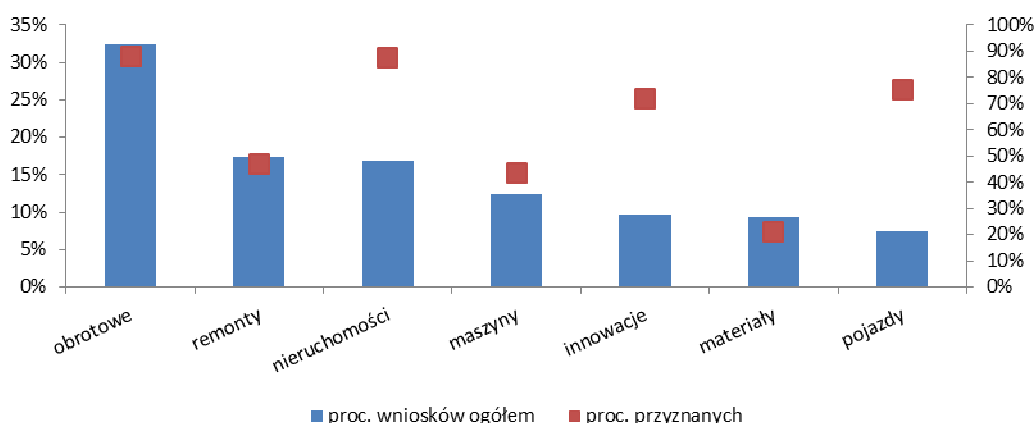


Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CATI.

Kredyty bankowe na cele obrotowe były nieznacznie łatwiejsze do uzyskania: 65% firm ubiegających się o tę formę finansowania uzyskało je. Tym razem można było zaobserwować jednakże istotnie niższą stopę odmów dla małych (5%) i średnich (14%) przedsiębiorstw. Jedynie 23% wniosków o leasing zostało natomiast odrzuconych – ponownie, odsetek ten był istotnie wyższy dla mikroprzedsiębiorstw (25%) niż dla firm małych (2%) i średnich (7%). Większa stopa odrzuceń wśród

firm małych niż średnich jest tylko częściowo wyjaśniana lepszą sytuacją finansową firm małych, które ubiegały się o finansowanie – blisko 90% tych firm cieszyło się zyskami w 2013 r., w porównaniu z 89% firm średnich. Nie wyjaśnia tego do końca także zróżnicowanie przeznaczenia finansowania pomiędzy firmami różnej wielkości – dla niemal każdej kategorii celu finansowania firmy średnie częściej spotykały się z odmową niż małe.

Nykres 40. Udział wniosków o kredyt bankowy na dany cel (lewa oś) oraz udział przyznanych kredytów we wnioskach o kredyt na dany cel (prawa oś) w województwie zachodniopomorskim.

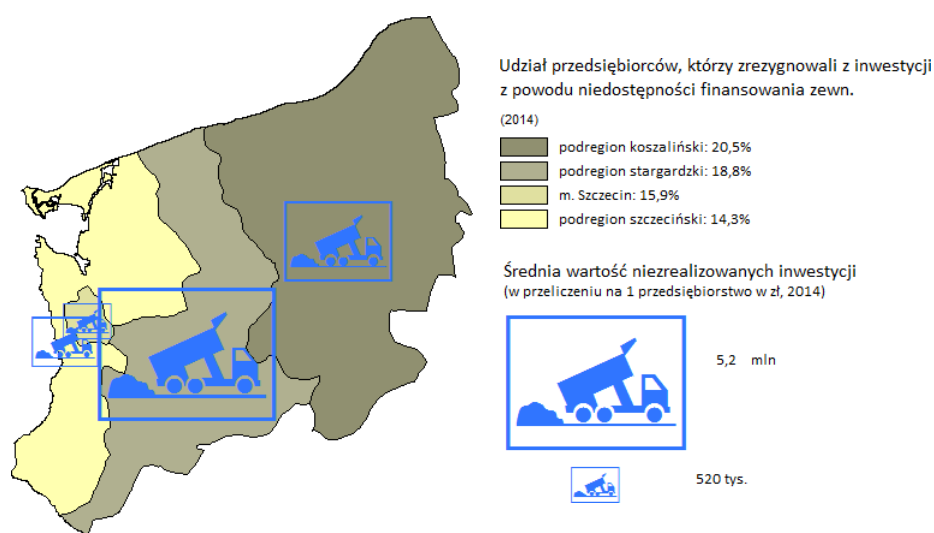


Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CATI.

Tym niemniej, rodzaj przeznaczenia finansowania zewnętrznego miało w przypadku kredytów bardzo duże znaczenie dla przyznawania kredytów. Najczęściej przedsiębiorstwa ubiegały się o kredyty obrotowe i te były najczęściej ze wszystkich typów rozpatrywane pozytywnie. Ze względu na względną łatwość zabezpieczenia kredytu, kredyty hipoteczne pod nieruchomości i pożyczki na zakup pojazdu również spotykały się często z pozytywną odpowiedzią – częściej niż w 75% przypadków. Bardzo trudno było natomiast otrzymać kredyt w celu zakupu materiałów (21% wniosków rozpatrzonych pozytywnie), maszyn (44%) oraz w celu dokonania remontu (47%).

Możemy również częściowo opisać zróżnicowanie luki finansowej w wymiarze geograficznym, aczkolwiek fakt, że obserwacje nie były ważone ze względu na położenie geograficzne oraz niewielka próba w przypadku niektórych powiatów oznacza, że wyniki należy traktować z dystansem. Niezrealizowane inwestycje są największym problemem w podregionie koszalińskim, gdzie największy udział przedsiębiorstw się z nim mierzy i gdzie przeciętna wielkość niezrealizowanych inwestycji na przedsiębiorstwo jest największa. Problem nieotrzymanego finansowania z kolei najczęściej dotyczy firmy w samym Szczecinie, natomiast przeciętna wielkość luki nieotrzymanego finansowania na przedsiębiorstwo jest w Szczecinie najmniejsza.

Mapa 6. Luka niezrealizowanych inwestycji w województwie zachodniopomorskim.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CATI.

Ciekawe są współzależności pomiędzy poszczególnymi zmiennymi według powiatów. Istnieje pozytywna zależność pomiędzy liczbami firm dotkniętymi przez obie miary luki w poszczególnych powiatach. Dane nie wskazują jednakże na jakąkolwiek zależność między przeciętną wielkością luki finansowania a przeciętną wielkością niezrealizowanych inwestycji na przedsiębiorstwo. Jednocześnie można zauważyć, że luka niezyskanego finansowania częściej dotyka firmy w bogatszych podregionach, podczas gdy zależności takiej nie ma (lub jest wręcz odwrotna) w przypadku niezrealizowanych inwestycji.

Jeżeli chodzi o przyszłą trajektorię ewolucji luki finansowej, pewnych wskazówek dostarczają odpowiedzi na pytanie w badaniu CATI dotyczące możliwości wpływu braku środków finansowych na inwestycje i działalność bieżącą w przyszłym roku. 34% firm stwierdziło, że jest taka możliwość, przy czym większe firmy rzadziej odpowiadały twierdząco. Ponadto ok. 8% firm (czyli 25% tych, które spodziewają się problemów) wskazało konkretnie na problemy z uzyskaniem finansowania zwrótnego jako na naczelną problem, z jakim się mierzą w tym względzie. Co ciekawe, firmy małe – które, według powyższych analiz – miały najmniejsze problemy z uzyskaniem finansowania zewnętrznego – najczęściej wymieniały dostępność kredytów i pożyczek jako problem.

3.2.3 Dotychczasowa interwencja - schemat wsparcia IIF ze środków RPO WZ poprzez Inicjatywę JEREMIE

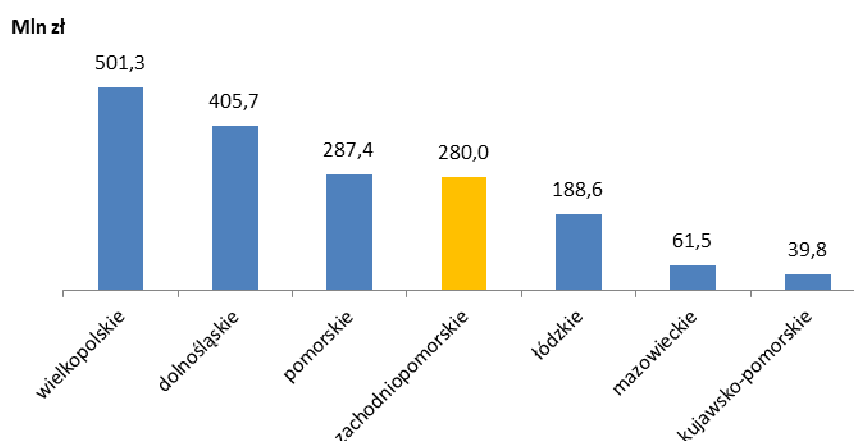
Podstawowe informacje o Inicjatywie JEREMIE

JEREMIE to mechanizm, którego działanie odchodzi od tradycyjnego dotacyjnego wsparcia funduszy pożyczkowych, poręczeniowych podwyższonego ryzyka i innych na rzecz mechanizmu odnawialnego (tzw. rewolwingowego) z udziałem ww. podmiotów. W Polsce Inicjatywa JEREMIE realizowana jest przez instytucje zarządzające na poziomie województw, za pomocą regionalnych Funduszy Powierniczych JEREMIE (FPJ).

Na podstawie umowy z dnia 29 września 2009 r., Zarząd Województwa Zachodniopomorskiego, jako Instytucja Zarządzająca Regionalnym Programem Operacyjnym dla Województwa Zachodniopomorskiego na lata 2007-2013 (IZ RPO WZ) powierzył Bankowi Gospodarstwa Krajowego rolę Menadżera Zachodniopomorskiego Funduszu Powierniczego JEREMIE (MZFPJ), który realizuje przedsięwzięcie pt. „Wsparcie przedsiębiorczości poprzez rozwój instrumentów inżynierii finansowej w ramach inicjatywy JEREMIE w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Zachodniopomorskiego na lata 2007-2013”. Na projekt przeznaczono 280 mln zł. BGK we współpracy z Instytucją Zarządzającą (IZ) odpowiedzialny jest za wybór pośredników finansowych (np. banków, funduszy pożyczkowych lub poręczeniowych), którzy otrzymują wsparcie ze środków FPJ i w oparciu o nie na preferencyjnych warunkach udzielają firmom wsparcia finansowego (pożyczek, kredytów i poręczeń).

Na tle łącznie siedmiu regionów wdrażających w Polsce inicjatywę JEREMIE, wielkość ZFPJ należy uznać za relatywnie wysoką, aczkolwiek wyraźnie ustępującą przodującym pod tym względem Wielkopolsce i Dolnemu Śląskowi, a więc regionom o jednym z najwyższych potencjałów gospodarczych w kraju.

Wykres 41. Wartość umów podpisanych z Menadżerami Funduszy Powierniczych JEREMIE.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie informacji MRR nt. stanu wdrażania instrumentów inżynierii finansowej w ramach RPO 2007-2013 wg stanu na 31.03.2014 r.

Wsparcia finansowego w ramach Inicjatywy JEREMIE na terenie województwa zachodniopomorskiego aktualnie (według stanu na 31.05.2014 r.) udziela 15 instytucji (pośredników finansowych), wyłonionych w wyniku rozstrzygnięcia konkursów organizowanych przez BGK. Jest to 10 podmiotów udzielających kredyty i pożyczki, dzięki wsparciu otrzymanemu w postaci pożyczki globalnej (w tym jedna umowa na produkt: pożyczka globalna dla przedsiębiorczości akademickiej), 4 fundusze poręczeniowe, które otrzymały wsparcie w formie reporeczenia oraz 3 banki udzielające kredytów w oparciu o podpisane umowy poręczenia portfelowego. Warto zwrócić uwagę, że dwóch pośredników finansowych podpisało umowy w ramach konkursów dotyczących dwóch różnych produktów: Fundusz Poręczeń Kredytowych w Stargardzie Szczecińskim - pożyczki globalnej i reporeczenia, natomiast Gospodarczy Bank Spółdzielczy w Choszcznie - pożyczki globalnej i poręczenia portfelowego.

Tabela 10. Zestawienie umów zawartych z pośrednikami finansowymi w ramach Inicjatywy JEREMIE w województwie zachodniopomorskim – w układzie rocznym (wartość umów w mln zł).

Pośrednik/produkt	2010	2011	2012	2013	Łączna wartość umów	Łączna liczba umów
Poręczenie portfelowe		5,0	8,4	30,0	43,4	4
FM Bank PBP S.A.			8,4	25,0	33,4	2
Gospodarczy Bank Spółdzielczy w Barlinku		5,0			5,0	1
Gospodarczy Bank Spółdzielczy w Choszcznie				5,0	5,0	1
Pożyczka globalna*	40,0	75,0	10,0	72,0	197,0	16
Fundacja Centrum Innowacji i Przedsiębiorczości		10,0		10,0	20,0	2
Fundacja na rzecz Rozwoju Polskiego Rolnictwa	10,0			5,0	15,0	2
Fundusz Poręczeń Kredytowych w Stargardzie Szczecińskim Sp. z o.o.				5,0	5,0	1
Gospodarczy Bank Spółdzielczy w Choszcznie			10,0		10,0	1
Idea Bank S.A.				10,0	10,0	1
Koszalińska Agencja Rozwoju Regionalnego S.A.		10,0			10,0	1
Polska Fundacja Przedsiębiorczości	25,0	30,0		25,0	80,0	3
Stowarzyszenie Inicjatyw Społeczno-Gospodarczych w Białogardzie		20,0			20,0	1
Szczeciński Fundusz Pożyczkowy Sp. z o.o.	5,0	5,0		15,0	25,0	3
Zachodniopomorska Agencja Rozwoju Regionalnego S.A.				2,0	2,0	1
Reporeczenie	40,0		37,0	50,0	127,0	10
Fundusz Poręczeń Kredytowych w Stargardzie Szczecińskim Sp. z o.o.	3,0		2,0	3,0	8,0	3
Fundusz Wspierania Rozwoju Gospodarczego Miasta Szczecina Sp. z o.o.	7,0		5,0	7,0	19,0	3
POLFUND Fundusz Poręczeń Kredytowych S.A.				10,0	10,0	1

Zachodniopomorski Regionalny Fundusz Poręczeń Kredytowych Sp. z o.o.	30,0		30,0	30,0	90,0	3
Suma	80,0	80,0	55,4	152,0	367,4	30

* Łącznie z produktem: pożyczka globalna na rozwój przedsiębiorczości akademickiej (umowa ZARR)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych UM WZ wg stanu na 31.03.2014 r.

W 2013 roku został przeprowadzony konkurs na udzielenie wsparcia w postaci produktu unikatowego w skali kraju – „pożyczki globalnej na rozwój przedsiębiorczości akademickiej”. Wyłoniono jednego pośrednika (Zachodniopomorską Agencję Rozwoju Regionalnego SA), z którym w październiku 2013 r. podpisano umowę o wartości 2 milionów złotych. W oparciu o nią udzielane są nieoprocentowane pożyczki (również bez innych opłat i prowizji) skierowane do zachodniopomorskich studentów i absolwentów (do dwóch lat od momentu ukończenia studiów).

Suma 30 umów podpisanych przez MZFP z pośrednikami finansowymi wyniosła 367,4 mln zł (131% kwoty pierwotnej alokacji, wynoszącej 280 mln zł), zaś łączna wartość wszystkich 3 699 umów z przedsiębiorcami osiągnęła kwotę 370 mln zł.

Produkty finansowe

Menedżer ZFPJ do końca marca 2014 r. ogłosił i rozstrzygnął 9 konkursów dla pośredników finansowych: 3 na reporeczenie, 4 na pożyczkę globalną (w tym jeden dla produktu: „pożyczka globalna dla przedsiębiorczości akademickiej – w 2013 r.) oraz 2 dla produktu poręczenie portfelowe. Podpisano 30 umów z pośrednikami finansowymi. Dwa kolejne konkursy (1.4/2014 – reporeczenie oraz 2.4/2014 – pożyczka globalna) zostały ogłoszone w 2014 r. i będą rozstrzygnięte w II połowie bieżącego roku.

Tabela 11. Charakterystyka konkursów dla pośredników finansowych (PF) w ramach Inicjatywy JEREMIE w województwie zachodniopomorskim.

Nr konkursu	Produkt Finansowy	Alokacja konkursu (mln zł)	Liczba złożonych wniosków	Liczba podpisanych umów z PF	Wartość podpisanych umów z PF (mln zł)	Procent wykorzystania alokacji konkursu	Procent zaakceptowanych wniosków PF
1.1/2010	Reporeczenie	80	3	3	40	50%	100%
1.2/2011	Reporeczenie	50	4	3	37	74%	75%
1.3/2012	Reporeczenie	60	4	4	50	83%	100%
2.1/2010	Pożyczka globalna	80	3	3	40	50%	100%
2.2/2011	Pożyczka globalna	150	9	6	85	57%	67%
2.3/2012	Pożyczka globalna	70	9	6	70	100%	67%
3.1/2011	Poręczenie portfelowe	120	2	2	13,4	11%	100%
3.2/2012	Poręczenie portfelowe	80	3	2	30	38%	67%
4.1/2013	Pożyczka globalna na rozwój przedsiębiorczości akademickiej	5	2	1	2	40%	50%
Suma		695	39	30	367,4	53%	77%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych UM WZ wg stanu na 31.01.2014 r.

Pierwsze konkursy BGK na wyłonienie pośredników finansowych cieszyły się relatywnie niskim zainteresowaniem instytucji finansowych i przeznaczone alokacje zostały wykorzystane w co najwyżej 50% (w pierwszym konkursie na poręczenie portfelowe – w zaledwie 11%), natomiast w każdym kolejnym naborze wskaźnik ten był coraz wyższy. Pełne wykorzystanie alokacji konkursowej nastąpiło tylko raz – w konkursie na udzielenie pożyczki globalnej (2.3/2012), w którym to konkursie - w celu zaspokojenia popytu zgłaszanego przez pośredników finansowych - konieczne stało się podniesienie kwoty alokacji z 50 mln do 70 mln zł.

Produkty finansowe w ramach Inicjatywy JEREMIE na terenie województwa zachodniopomorskiego aktualnie udziela 15 instytucji (pośredników finansowych). Liczba ta jest porównywalna z liczbami pośredników w innych regionach, zaawansowanych we wdrażaniu Inicjatywy JEREMIE (Wielkopolska i Pomorze – również po 15, Dolny Śląsk – 18), natomiast wyraźnie wyższa niż w województwach: łódzkim - 10, kujawsko-pomorskim – 8 i mazowieckim – 9).

Inicjatywa JEREMIE w województwie zachodniopomorskim w sposób szczególny wspierała podmioty sektora MŚP, natomiast w części konkursów szczególnie firmy o krótkim okresie funkcjonowania – do 24 miesięcy od daty zarejestrowania (start-up'y).

W ramach produktu pożyczka globalna pośrednicy finansowi mogli udzielać przedsiębiorcom finansowania w wysokości, w zależności od konkursu, od 500 tys. do 1 miliona złotych (lub wartości 5% przyznanego limitu pożyczki globalnej), jednak MZFP konstrukcją produktu zachęcał do udzielania pożyczek w kwotach znacznie niższych. Udział własny pośrednika finansowego w pożyczce, w zależności od konkursu i kwoty pożyczki, stanowił od 5% (pożyczki do 50 tys. zł - w konkursach 2.1 i 2.2 oraz pożyczki do 250 tys. – w konkursach 2.3 i 2.4) aż do 50% (pożyczki o wartości od 500 tys. do 1 mln zł – w konkursie 2.1). W konkursie 2.4 wysokość udziału własnego uzależniona była także od sposobu wyznaczania oprocentowania pożyczki - w pożyczkach udzielanych na zasadach rynkowych udział pośrednika finansowego został ustalony na poziomie o 2 p.p. wyższym, niż w przypadku pożyczek oprocentowanych zgodnie z zasadami udzielania pomocy de minimis. Generalnie jednak we wszystkich konkursach możliwe było udzielanie finansowania będącego i nie będącego pomocą publiczną.

Maksymalny okres trwania jednostkowej pożyczki nie mógł przekraczać 60 miesięcy. W zamian za udzielanie pożyczek na określonych przez MZFP warunkach, pośrednicy finansowi otrzymywali wynagrodzenie tytułem pokrycia kosztów zarządzania – w maksymalnej wysokości 2% lub 3% (w zależności od konkursu) zarówno w okresie budowy portfela (procent przyznanego limitu pożyczki globalnej), jak i po zakończeniu okresu jego budowy - do końca obowiązywania pożyczek (procent wykorzystanego limitu). Dodatkowe wynagrodzenie (tzw. zachęta) mogło być wypłacane także z tytułu szybkiej budowy portfela oraz jego niskiej szkodowości. Jego wielką zaletą było to, że nie musiało ono pokrywać poniesionych kosztów, ale było rodzajem premii dla najlepszych pośredników.

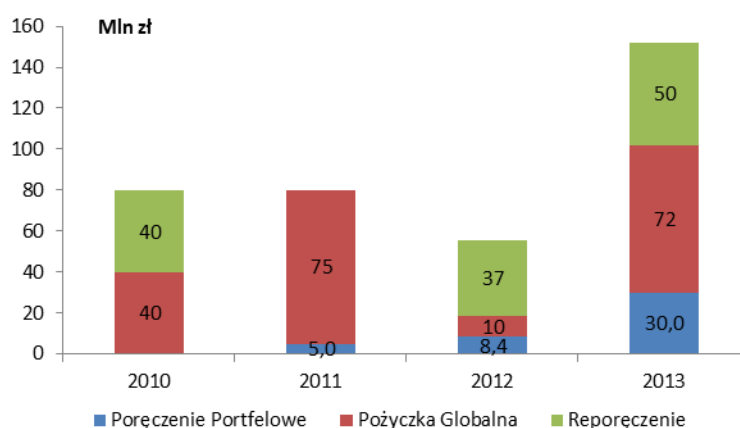
Produkt pożyczka globalna w większości konkursów ukierunkowany był na wsparcie wszystkich firm sektora MŚP, tylko w konkursie 2.4 MZFP położył nacisk na jego wybrane segmenty. Wynagrodzenie w postaci tzw. zachęt mogło być wypłacane tylko w przypadku przeznaczenia określonej wartości wsparcia dla następujących grup:

- firm z obszarów o szczególnie niekorzystnej sytuacji społeczno-gospodarczej (określonych w RPO WZ),
- start-up'ów,
- firm działających w ramach regionalnych obszarów specjalizacji i klastrów funkcjonujących w województwie zachodniopomorskim.

W konkursie na pożyczkę globalną dla przedsiębiorczości akademickiej, w porównaniu z konkursami na standardowe pożyczki globalne, udzielane były kwoty znacznie niższe (do 75 tys. zł, przy preferencjach dla pożyczek 25 tys. zł), a w zamian przysługiwały podwyższone (do 4%) limity refundowanych przez MZFP kosztów zarządzania. Zachęty finansowe były wypłacane za szybką budowę portfela oraz za udzielanie mikropożyczek start-up'om i na preferencyjnych zasadach finansowych (de minimis). Pożyczki w ramach tego konkursu mogły być udzielane tylko mikroprzedsiębiorstwom.

Jednostkowe poręczenia, udzielane w ramach produktu reporeczenie, mogły być udzielane MŚP na okres do 66 miesięcy, początkowo do kwoty 500 tys. zł (w konkursie 1.1), a następnie do 1 mln zł (konkursy 1.2 i 1.3). Pośrednicy mogli korzystać z wynagrodzenia za poniesione koszty zarządzania – do poziomu 2% przyznanego/wykorzystanego limitu oraz zachęt finansowych uzależnionych od terminu i wskaźnika procentowego wykorzystania przyznanego limitu reporeczenia, osiągniętych wyników (wartości środków przekazanych MŚP w formie jednostkowych poręczeń) oraz szkodowości zbudowanego portfela poręczeń. Udział MZFP w poręczeniach wynosił, w zależności od konkursu i kwoty poręczenia, od 50% do 80%.

Wykres 42. Wartości umów zawartych z pośrednikami finansowymi (wg daty zawarcia i typu produktu finansowego) w ramach inicjatywy JEREMIE w województwie zachodniopomorskim.



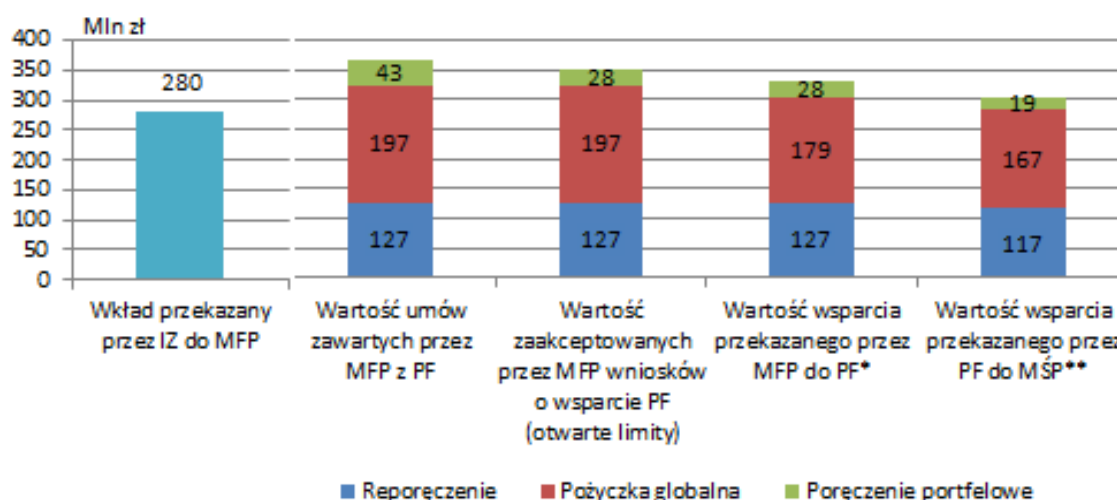
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych UM WZ wg stanu na 31.03.2014 r.

Z kolei portfel poręczenia portfelowego mogły stanowić poręczenia w wysokości do 1 mln zł (konkurs 3.1) lub 2 mln zł (konkurs 3.2). Poręczenia mogły stanowić maksymalnie 80% wartości zaciąganego przez MŚP kredytu, przy czym taki współczynnik dotyczył w konkursie 3.1 kredytów do kwoty 250 tys. zł, zaś w konkursie 3.2 nawet do 500 tys. zł, ale tylko gdy kredytobiorca był start-up'em (prowadził działalność poniżej 24 miesięcy). Osiągnięcie minimalnego, określonego udziału poręczeń udzielonych tej grupie firm był także premiowany dodatkowym wynagrodzeniem. Pośrednicy mieli prawo do dodatkowej zachęty, jednak w konkursie 3.1 ta wartość, proponowana przez instytucje finansowe i

ustalona na maksymalnym poziomie 2%) była ocenianym elementem wniosku o udzielenie poręczenia portfelowego (w konkursie 3.2 maksymalny poziom kosztów wynagrodzenia ustalono na poziomie 1% przyznanego/wykorzystania limitu poręczenia portfelowego).

Wartość wszystkich umów pierwszego stopnia podpisanych z pośrednikami finansowymi osiągnęła 367 mln zł. Ponad połowę (52%) tej kwoty dotyczyło udzielania pożyczek i kredytów (pożyczka globalna), 35% – zwiększenia liczby poręczeń udzielanych przez fundusze poręczeniowe (produkt: reporęczenie), zaś 12% – poręczaniu kredytów bankowych (poręczenie portfelowe). Umowy o łącznej największej wartości (to jest 152 mln zł) podpisane zostały w roku 2013, podczas gdy we wcześniejszych latach wartość roczna wahała się w przedziale 55 - 80 mln zł.

Wykres 43. Postęp w realizacji Inicjatywy JEREMIE w województwie zachodniopomorskim.



* Otwarte limity (produkt: reporeczenie i poręczenie portfelowe), wypłacone transze (pożyczka globalna)

** w części przypadającej na FP

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych UM WZ wg stanu na 31.03.2014 r.

Wartość wsparcia przekazanego przez pośredników finansowych do MŚP (w postaci wypłaconych pożyczek i udzielonych poręczeń/reporeczeń), w części przypadającej na ZFPJ wyniosła 303,5 mln, a więc o 8% przekroczyła pierwotną kwotę zasilającą fundusz powierniczy.

Do końca 2013 roku okres budowy portfela zakończył się w 13 projektach, stanowiących blisko połowę wartości wszystkich 30 zawartych dotąd z pośrednikami finansowymi umów. Instytucje finansujące otrzymały z tytułu realizacji tych umów wynagrodzenie z funduszu powierniczego w wysokości 9,5 mln zł, w tym zdecydowana większość (9,2 mln zł) tytułem ponoszonych kosztów zarządzania i 335 tys. w formie zachęt oraz wypłat z zysku.

Dla pośredników finansowych, najbardziej dotąd dochodowym produktem okazały się – w równym stopniu - pożyczka globalna i reporeczenie – suma przychodów od FPJ stanowiła bowiem 6% wartości umów zawartych z MZFPJ. Dla poręczenia portfelowego wskaźnik ten był przeszło trzykrotnie niższy (1,9%). Pożyczka globalna okazała się również najbardziej kosztownym produktem z punktu widzenia wspierania poprzez Inicjatywę JEREMIE dostępu MŚP do finansowania zewnętrznego, bowiem

wypłaty dla pośredników stanowiły 4,9% wartości udzielonych przedsiębiorcom pożyczek. Z kolei wynagrodzenie PF stanowiło tylko 2,3% wartości poręczonych, w umowach o udzielenie reporeczenia, pożyczek i kredytów oraz 1,7% wartości kredytów poręczonych przez banki w projektach poręczenie portfelowego.

Tabela 12. Przychody pośredników finansowych w projektach, w których budowa portfela zakończyła się do końca 2013 r.

Wyszczególnienie / Nazwa instrumentu finansowego	Poręczenie Portfelowe	Pożyczka Globalna	Reporeczenie	Suma końcowa
Liczba zakończonych umów I st.	2	8	3	13
Wartość zakończonych umów I st. (mln zł)	13,4	115,0	40,0	168,4
Wartość zakończonych umów jako wartość wszystkich zawartych umów	30,9%	58,4%	31,5%	45,8%
Wartość finansowania pozyskanego przez MŚP w wyniku umów (mln zł)	15,4	141,4	103,7	260,5
Koszty zarządzania wypłacone z funduszu powierniczego pośrednikom finansowym (mln zł)	0,3	6,6	2,4	9,2
Koszty wynagrodzenia wypłaconego z funduszu powierniczego pośrednikom finansowym (mln zł)*	0,0	0,3	0,0	0,3
Suma przychodów PF od FP (mln zł)	0,3	6,9	2,4	9,5
Przychody PF – w relacji do wartości projektu	1,9%	6,0%	6,0%	5,7%
Przychody PF – w relacji do wartości finansowania pozyskanego przez MŚP	1,7%	4,9%	2,3%	3,7%

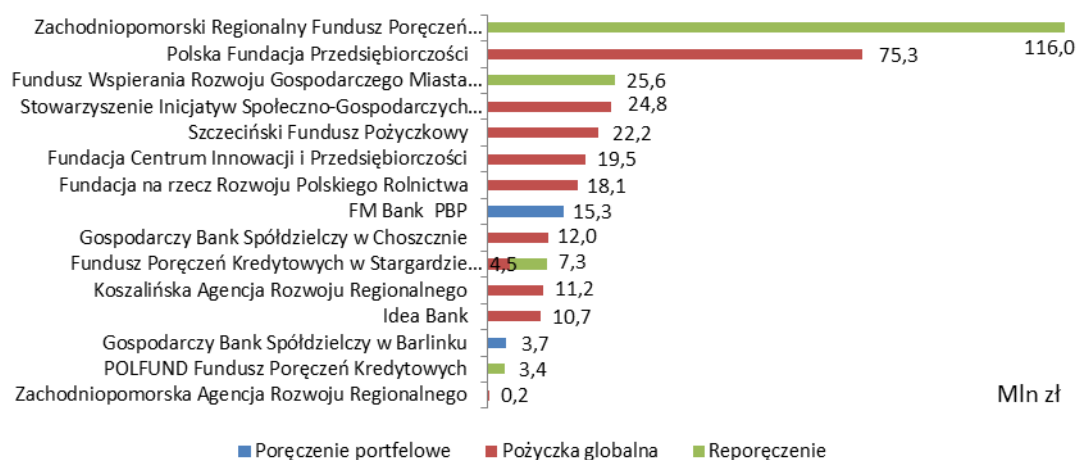
* zachęty oraz wypłaty z zysku

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych UM WZ wg stanu na 31.03.2014 r.

Wsparcie udzielone przedsiębiorstwom przez pośredników finansowych

Projekty realizowane przez pośredników finansowych w ramach Inicjatywy JEREMIE pozwoliły na udzielenie do końca marca 2014 r. zachodniopomorskim MŚP 1 840 pożyczek i kredytów o łącznej wartości 199 mln zł. Wartość udzielonych 1 859 poręczeń to 171 mln zł – dzięki nim przedsiębiorcy uzyskali finansowanie w wysokości 323 mln zł. Najaktywniejsi (pod względem wartości umów zawartych z przedsiębiorcami) pośrednicy finansowi to Zachodniopomorski Regionalny Fundusz Poręczeń Kredytowych (116 mln zł) oraz Polska Fundacja Przedsiębiorczości (75 mln). Pozostałe podmioty działały w regionie na znacznie mniejszą skalę. Zwraca uwagę, że instrumenty inżynierii finansowej w województwie zachodniopomorskim dystrybuowały podmioty o skali działania ogólnokrajowej, regionalnej i lokalnej, również posiadające główną siedzibę poza tym regionem (Idea Bank, FM Bank PBP, Fundacja na rzecz Rozwoju Polskiego Rolnictwa). Wydaje się, że taka różnorodność sprzyjała zaoferowaniu zachodniopomorskim przedsiębiorcom dopasowanej do ich potrzeb zróżnicowanej oferty pożyczek, kredytów i poręczeń.

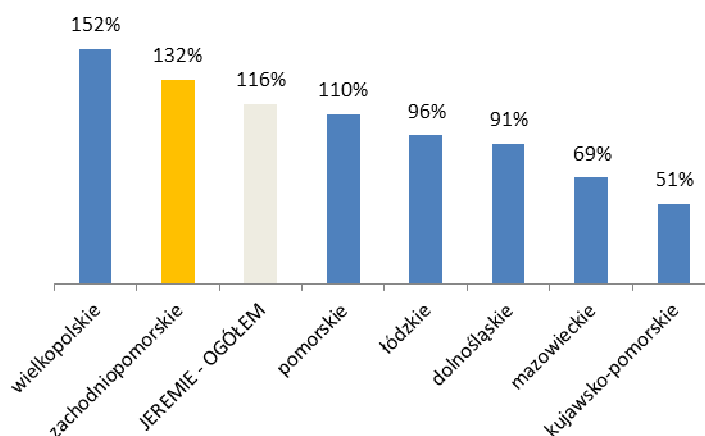
Wykres 44. Łączna wartość umów (pożyczki/poręczenia) podpisanych przez pośredników finansowych z MŚP.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych UM WZ wg stanu na 31.03.2014 r.

Wartość umów zawartych z przedsiębiorcami (370 mln zł) o 32% przekroczyła więc wartość ZFPJ. Jest to wskaźnik zdecydowanie wyższy niż w większości regionów realizujących taki schemat wsparcia, niższy tylko niż w przodującej pod tym względem Wielkopolsce (152%).

Wykres 45. Wartość umów zawartych z przedsiębiorcami w ramach Inicjatywy JEREMIE w relacji do wartości FPJ.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie informacji MRR nt. stanu wdrażania instrumentów inżynierii finansowej w ramach RPO 2007-2013 wg stanu na 31.03.2014 r.

Pośrednicy finansowi udzielili najwięcej pożyczek i kredytów w ramach umów pożyczki globalnej (1 840 umów z MŚP o wartości 199 mln zł), przy czym średnio co czwarta oferowana była na preferencyjnych warunkach (oprocentowanie niższe niż na zasadach rynkowych), co oznaczało udzielenie pomocy publicznej. Niewiele mniej liczne umowy reporeczenia (1 448 – w 96% udzielono pomocy publicznej) pozwoliły na zaciągnięcie kredytów i pożyczek o wartości bliskiej 300 mln zł, zaś wartość 411 kredytów poręczonych dzięki umowie poręczenia portfelowego (również niemal wszystkie z pomocą publiczną) to 25 mln zł.

Tabela 13. Wartość wsparcia udzielonego przedsiębiorcom w ramach zachodniopomorskiej inicjatywy JEREMIE.

Produkt	Liczba umów ogółem	Kwota umów z MŚP (mln zł)	Kwota finansowania pozyskanego przez MŚP (mln zł)	Wartość udzielonej pomocy publicznej (mln zł)	Liczba umów z pomocą publiczną
Poręczenie portfelowe	411	19,0	24,9	2,5	408
Pożyczka globalna	1 840	198,6	198,6	5,8	459
Reporeczenie	1 448	152,3	298,4	20,0	1 389
Suma	3 699	369,9	521,9	28,2	2 256

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych UM WZ wg stanu na 31.03.2014 r.

Wśród wspartych dzięki umowom przedsiębiorców aż 86% to mikrofirmy (w grupie korzystających z poręczenia portfelowego stanowiły niemal 100%), a co piąte w momencie podpisania umowy pożyczki/kredytu lub poręczenia działało na rynku krócej niż 24 miesiące (najwięcej – 36% było ich wśród firm zaciągających kredyty poręczone dzięki umowom poręczenia portfelowego).

Tabela 14. Charakterystyka przedsiębiorców – odbiorców ostatecznych umów zawartych w Inicjatywie JEREMIE.

Produkt	Liczba umów ogółem	w tym: z mikrofirmami	w tym: z firmami małymi	w tym: z firmami średnimi	w tym: ze start-up'ami	Odsetek mikrofirm	Odsetek start-up'ów
Poręczenie portfelowe	411	410	-	1	149	99,8%	36,3%
Pożyczka globalna	1 840	1 647	179	14	447	89,5%	24,3%
Reporeczenie	1 448	1 131	303	14	143	78,1%	9,9%
Suma	3 699	3 188	482	29	739	86,2%	20,0%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych UM WZ wg stanu na 31.03.2014 r.

Najwięcej umów wsparcia przedsiębiorców podpisano na terenie 2 dużych miast na prawach powiatów, największych w regionie - przede wszystkim Szczecina (844 umów), a w mniejszym stopniu także Koszalina (364 umowy). Z podmiotami posiadającymi swoją główną siedzibę poza regionem zachodniopomorskim zawarto 45 umów.

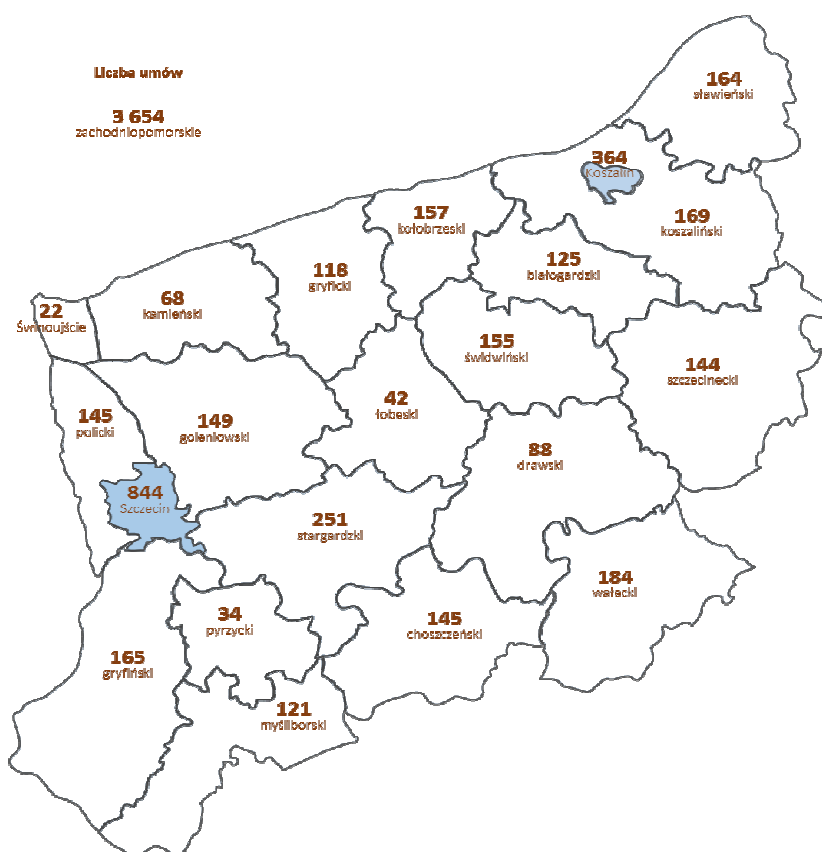
Tabela 15. Umowy zawarte z MŚP w ramach zachodniopomorskiej Inicjatywy JEREMIE – wg siedziby firmy.

Powiat	Liczba umów z MŚP	w tym: poręczenie portfelowe	w tym: pożyczka globalna	w tym: reporeczenie	Liczba podmiotów MŚP	Liczba umów na 1 000 MŚP
białogardzki	125	5	100	20	4 962	25,2
choszczeński	145	10	104	31	4 144	35,0
drawski	88	10	53	25	5 929	14,8
goleniowski	149	13	30	106	8 750	17,0
gryficki	118	14	52	52	7 679	15,4
gryfiński	165	11	42	112	8 550	19,3
kamieński	68	14	32	22	7 115	9,6
kołobrzeski	157	30	99	28	12 828	12,2
miasto Koszalin	364	44	198	122	18 288	19,9
koszaliński	169	16	95	58	7 062	23,9
łobeski	42	3	16	23	3 334	12,6
myśliborski	121	35	22	64	6 861	17,6

Powiat	Liczba umów z MŚP	w tym: poręczenie portfelowe	w tym: pożyczka globalna	w tym: reporeczenie	Liczba podmiotów MŚP	Liczba umów na 1 000 MŚP
policki	145	15	66	64	10 092	14,4
pyrzycki	34	5	8	21	3 631	9,4
ślawieński	164	14	77	73	5 906	27,8
stargardzki	251	18	81	152	12 400	20,2
miasto Szczecin	844	108	394	342	67 229	12,6
szczecinecki	144	14	71	59	7 899	18,2
świdwiński	155	11	118	26	4 508	34,4
miasto Świnoujście	22	7	4	11	6 539	3,4
wałecki	184	7	163	14	5 731	32,1
Suma	3 654	404	1 825	1 425	219 437	16,7

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych UM WZ wg stanu na 31.03.2014 r. oraz danych GUS (podmioty gospodarki narodowej wpisane do rejestru REGON) wg stanu na 31.12.2013 r.

Mapa 2. Liczba umów zawartych do 31 marca 2014 w ramach Inicjatywy JEREMIE – wg siedziby odbiorców ostatecznych (MŚP).



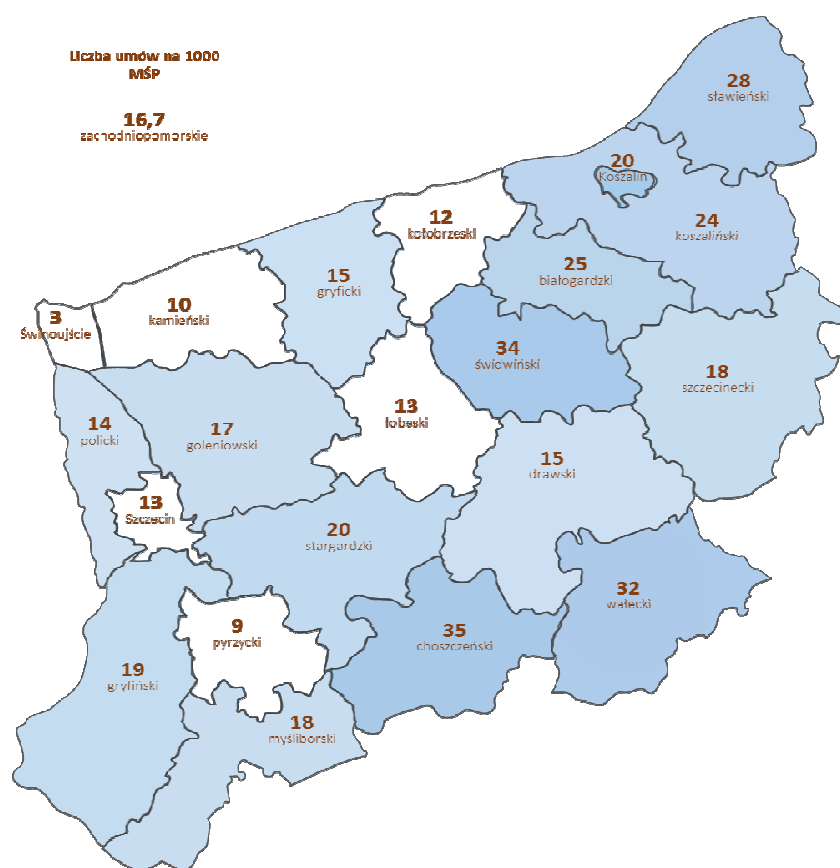
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych UM WZ.

Bardziej miarodajne dane o poziomie wsparcia przedsiębiorstw MŚP w poszczególnych powiatach uzyskuje się jednak odnosząc liczbę podpisanych umów II stopnia do liczby firm tego sektora, działających na danym obszarze. Pod tym względem liderem okazują się powiaty: choszczeński,

świdwiński i wałecki, w których na każde 1 000 zarejestrowanych mikro, małych i średnich firm przypadało ponad 30 umów pożyczki, kredytu lub poręczenia, udzielonych w ramach Inicjatywy JEREMIE. Powiaty te charakteryzują się relatywnie niską liczbą podmiotów gospodarczych, ale na ich terenie działają aktywni pośrednicy finansowi: Polska Fundacja Przedsiębiorczości (powiat wałecki), Fundacja na rzecz Rozwoju Polskiego Rolnictwa (powiat świdwiński) oraz Gospodarczy Bank Spółdzielczy w Choszczynie (powiat choszczeński). Najgorzej pod względem poziomu wsparcia przedsiębiorstw prezentują się powiaty o peryferyjnym względem dużych aglomeracji położeniu, na terenie których (lub w ich bezpośrednim sąsiedztwie) brak aktywnych pośredników finansowych (np. Świnoujście oraz powiaty: pyrzycki i kamieński). Niski wskaźnik notowany jest także w największym skupisku miejskim regionu (Szczecinie) w którym działa bardzo wielu przedsiębiorców i relatywnie mało liczne pożyczki, kredyty i poręczenia, udzielane w ramach Inicjatywy JEREMIE, mogą zaspokoić potrzeby tylko ograniczonego odsetka firm, a ponadto dostępna jest tam relatywnie bogata oferta różnego (i konkurencyjnego wobec JEREMIE) finansowania dłużnego.

Dysproporcje pomiędzy bezwzględną i względną (w odniesieniu do liczby firm) liczbą umów w poszczególnych powiatach dobrze przedstawiają obydwie mapy.

Mapa 3. Liczba umów zawartych z MŚP – w przeliczeniu na 1 000 MŚP zarejestrowanych w bazie REGON.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych UM WZ wg stanu na 31.03.2014 r. oraz danych GUS (podmioty gospodarki narodowej wpisane do rejestru REGON) wg stanu na 31.12.2013 r.

Finansowanie udzielone zachodniopomorskim przedsiębiorcom w projektach wspartych w Inicjatywie JEREMIE miało zazwyczaj (w połowie przypadków) trudne do jednoznacznego określenia

przeznaczenie inwestycyjne, w blisko co trzecim przypadku wiązało się z zakupem, budową bądź modernizacją obiektów firmy, zaś niemal w co czwartym - z zakupem wyposażenia. Bardzo rzadko (1% projektów) celem inwestycji było tworzenie nowych miejsc pracy lub nabycie (ew. zastosowanie) nowych rozwiązań technicznych lub technologicznych. Celem inwestycji było więc zazwyczaj utworzenie lub zmodernizowanie majątku trwałego firmy, co wydaje się w pełni uzasadnione w kontekście tego, że znaczna część przedsiębiorców to start-up'y i firmy mikro.

Postęp rzeczowy i szkodowość w projektach realizowanych przez pośredników finansowych

Inicjatywa JEREMIE jest na terenie Polski nowym instrumentem wsparcia instrumentów inżynierii finansowej, dlatego jej realizacja przez MFPI jest na bieżąco monitorowana i w razie potrzeby są podejmowane środki zaradcze. Stałej analizie poddawany jest postęp rzeczowy umów zawartych z pośrednikami finansowymi i ocena ryzyka nieudzielenia przedsiębiorcom zakładanego poziomu wsparcia.

Zdecydowana większość umów realizowana była bez większych zakłóceń, co dobrze świadczy o przygotowaniu i realizacji Inicjatywy JEREMIE w regionie. Konieczne było zmniejszenie aneksem wartości tylko dwóch umów – jednej dotyczącej reporeczenia, a drugiej – poręczenia portfelowego. Obniżenie przyznanego limitu poręczenia miało miejsce w przypadku FM Banku w ramach konkursu 3.1/2011. Realizacja umowy przebiegała zbyt wolno i wobec ryzyka niewykorzystania w pełni limitu poręczenia portfelowego, na wniosek pośrednika został on obniżony z 12,5 mln do 8,125 mln zł. Podobnie stało się w przypadku umowy reporeczenia Funduszu Wspierania Rozwoju Gospodarczego Miasta Szczecina (konkurs 1.1/2010), aneksem zmniejszono wartość umowy z 10 mln do 7 mln zł⁷⁶.

Przyczyną wolniejszego od oczekiwanego postępu rzeczowego Inicjatywy JEREMIE w przypadku niektórych pośredników jest oferowanie produktów finansowych na preferencyjnych warunkach finansowych. Choć sprzyja to pozyskiwaniu klientów, to na przykład jeden z banków spółdzielczych celowo powoli realizował projekt, aby nie zmniejszać drastycznie osiąganych przychodów z tytułu sprzedaży swoich własnych, bardziej rentownych produktów⁷⁷. Dostrzeżono prawidłowość, że część pośredników finansowych miała spore problemy ze zbyt wolną realizacją projektów w ich początkowym okresie (pierwszych około 6 miesięcy), natomiast po okresie wstępnym, wprowadzenia produktu na rynek, efektywność działalności zazwyczaj rosła⁷⁸.

Wypłaty reporeczenia (łącznie 342 tys. zł) z FPJ odnotowano tylko w przypadku umowy z Zachodniopomorskim Regionalnym Funduszem Poręczeń Kredytowych (konkursy: 1.1 i 1.2) oraz Funduszem Wspierania Rozwoju Gospodarczego Miasta Szczecina (konkurs 1.1).

Pośrednicy finansowi realizujący projekty w ramach otrzymanych pożyczek globalnych (z limitem 195 mln zł) wypowiedzieli przedsiębiorcom umowy o wartości (w udziale MZFP) 4,64 mln zł. Wypłaty odnotowano na rzecz trzech pośredników: Polskiej Fundacji Przedsiębiorczości, Szczecińskiego

⁷⁶ Na podstawie Protokołów z XVI, XVII i XXIII Posiedzenia Rady Inwestycyjnej Zachodniopomorskiego Funduszu Powierniczego JEREMIE.

⁷⁷ Więcej na ten temat w Protokole z XXV Posiedzenia Rady Inwestycyjnej Zachodniopomorskiego Funduszu Powierniczego JEREMIE.

⁷⁸ Więcej na ten temat w Protokole z XXI Posiedzenia Rady Inwestycyjnej Zachodniopomorskiego Funduszu Powierniczego JEREMIE.

Funduszu Pożyczkowego i Fundacji na rzecz Rozwoju Polskiego Rolnictwa. Relatywnie wysoką szkodowość rejestruje tylko Szczeciński Fundusz Pożyczkowy, który w ramach konkursów nr 2.1 i 2.2 przekroczył przyjęte w umowie progi szkodowości, określone na poziomie 10% w konkursie 2.1 i 8% - w konkursie 2.2.

MFP nie wypłacił dotąd bankom poręczeń w ramach realizowanych przez nie projektów poręczenia portfelowego, aczkolwiek FM Bank PBP przygotował wnioski o wypłatę na kwotę 224 tys. zł.

Podsumowując, według stanu na koniec stycznia 2014 r. poziom wykorzystania dopuszczalnej szkodowości w ramach konkursów na reporeczenie wynosił 0,33%, w ramach pożyczki globalnej - 26,6%, zaś dla poręczeń portfelowych i pożyczki globalnej dla przedsiębiorczości akademickiej wyniósł 0%. Łączna wartość wypłaconych reporeczeń/poreczeń oraz wypowiedzianych pożyczek wyniosła 5 mln zł. Należy spodziewać się wzrostu szkodowości wraz z upływem kolejnych miesięcy obowiązywania umów podpisanych z przedsiębiorcami przez pośredników finansowych.

Potencjał pośredników finansowych JEREMIE w województwie zachodniopomorskim Fundusze pożyczkowe

W Polsce istnieje przeszło 60 funduszy pożyczkowych⁷⁹, finansowanych z udziałem środków publicznych. Jeszcze do niedawna oferowały one pożyczki w wysokości zazwyczaj nie przekraczającej 120 tysięcy złotych, obecnie niektóre udzielają pożyczek w wysokości nawet 1 miliona złotych. Co do zasady, ideą tworzenia tego typu instytucji było kierowanie oferty do najmniejszych firm, w tym rozpoczynających działalność oraz przyjazne, mało sformalizowane procedury. W praktyce oferta i zasady uzyskiwania finansowania są bardzo zróżnicowane i niekiedy wyraźnie odbiegające od pierwotnych założeń.

Główną instytucją pożyczkową w województwie zachodniopomorskim, a także jedną z największych na terenie całego kraju, jest szczecińska Polska Fundacja Przedsiębiorczości (dalej PFP), oferująca pożyczki także na terenie szeregu innych regionów (wielkopolskiego, kujawsko-pomorskiego, lubuskiego, pomorskiego, dolnośląskiego oraz łódzkiego). W województwie zachodniopomorskim prowadzi ona obecnie 2 fundusze pożyczkowe – Pomeranus i Pomeranus-JEREMIE, w ramach których udzielane są pożyczki w wysokości do 500 tysięcy złotych. Warunkiem otrzymania pożyczki jest prowadzenie działalności gospodarczej od co najmniej 3 miesięcy. W ramach funduszu Pomeranus udzielane są pożyczki obrotowe i inwestycyjne na rzecz firm mikro i małych, zaś w ramach funduszu Pomeranus-JEREMIE – na rzecz podmiotów sektora MŚP na cele inwestycyjne lub inwestycyjno-obrotowe. PFP oferuje także pożyczki (wraz ze wsparciem doradczym i szkoleniowym) osobom rozpoczynającym działalność gospodarczą w ramach Działania 6.2 PO KL (fundusz mikropożyczkowy „Klon”).

Poza PFP, na terenie województwa działalność pożyczkową prowadzą:

- Szczeciński Fundusz Pożyczkowy Sp. z o.o., który oferuje możliwość finansowania (kwota do 250 tys. zł) działalności inwestycyjnej i obrotowej oraz początkowego etapu rozwoju -

⁷⁹ Rynek Funduszy Pożyczkowych w Polsce. Raport 2012, Polski Związek Funduszy Pożyczkowych, Warszawa 2013.

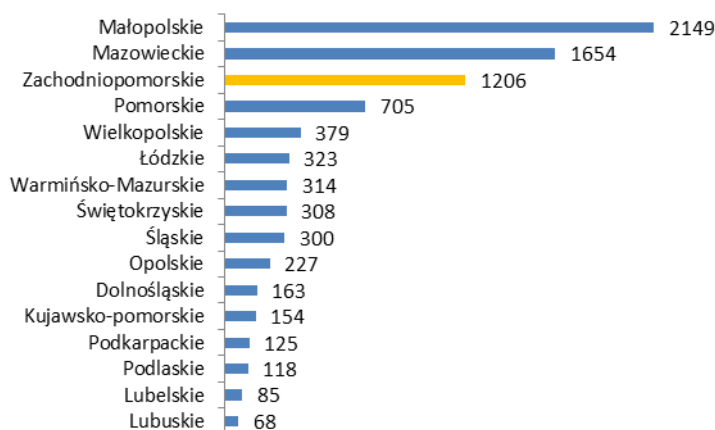
przedsiębiorców sektora MŚP z terenu Szczecina i gmin ościennych oraz powiatu stargardzkiego;

- Stowarzyszenie Inicjatyw Społeczno-Gospodarczych w Białogardzie, kierujące do zachodniopomorskich przedsiębiorców MŚP pożyczki o wartości do 500 tys. zł;
- Fundacja Centrum Innowacji i Przedsiębiorczości w Koszalinie, która oferuje pożyczki mikro, małym i średnim przedsiębiorcom, posiadającym siedzibę lub prowadzącym działalność gospodarczą w województwie zachodniopomorskim. Maksymalna kwota wsparcia to 500 tys. zł;
- Fundusz Poręczeń Kredytowych w Stargardzie Szczecińskim Sp. z o.o. - dzięki podpisanej w 2013 r. umowie w wysokości 5 milionów złotych, podmiot ten rozpoczął udzielanie, w ramach inicjatywy JEREMIE, pożyczek dla przedsiębiorców posiadających siedzibę lub prowadzących działalność gospodarczą na terenie powiatu stargardzkiego. Maksymalna kwota pożyczki to 250 tys. zł.
- Fundacja na rzecz Rozwoju Polskiego Rolnictwa w Warszawie, Oddział Połczyn Zdrój, prowadząca Zachodniopomorski Fundusz Pożyczkowy. Oferowane są pożyczki do wysokości 250 tys. zł.
- Zachodniopomorska Agencja Rozwoju Regionalnego, udzielająca pożyczki od końca 2012 roku w wysokości do 200 tysięcy złotych, dla przedsiębiorców z terenu regionu.

Działalność pożyczkową, z udziałem środków publicznych, na terenie województwa zachodniopomorskiego prowadzi więc 7 podmiotów. Do tej grupy można zaliczyć także Stowarzyszenie Wspierania Małej Przedsiębiorczości z siedzibą w Dobiegniewie, nie posiadające jednak w województwie zachodniopomorskim swoich placówek. Fundusz działa przede wszystkim na terenie województwa lubuskiego, jednak swym zasięgiem obejmuje również część województwa zachodniopomorskiego (teren powiatów: choszczeńskiego i myśliborskiego) – podmioty z tego terenu mogą korzystać z pożyczek do 120 tys. zł udzielanych z funduszu założonego w ramach programu TOR 10. Większość środków jednak, w tym pozyskanych w ramach Lubuskiego RPO, wykorzystywana jest na wsparcie przedsiębiorstw lubuskich. W trakcie tworzenia są także inne instytucje, między innymi powołany z inicjatywy Zachodniopomorskiego Regionalnego Funduszu Poręczeń Kredytowych fundusz „Pożyczki Zachodniopomorskie”.

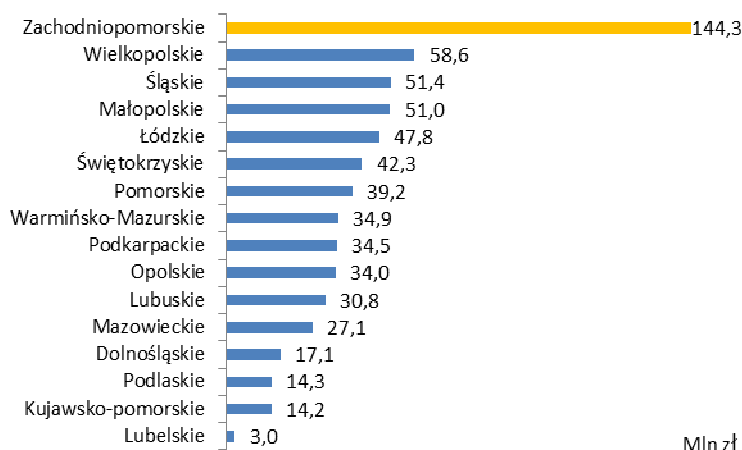
Fundusze z siedzibą w województwie zachodniopomorskim (dane nie uwzględniają więc wyników funduszy z siedzibą poza terenem województwa - funduszu w Dobiegniewie oraz FPDA) i od niedawna udzielającego pożyczek funduszu w Stargardzie Szczecińskim udzieliły w 2012 roku łącznie 1 206 pożyczek⁸⁰, o łącznej wartości 144 mln zł, co stawia region na czołowym miejscu w Polsce. Podmioty te nie opublikowały ogólnodostępnych, bardziej aktualnych wyników swojej działalności, ustaliliśmy jednak, że na przykład Szczeciński Fundusz Pożyczkowy w 2013 r. udzielił 49 pożyczek o łącznej wartości 8 mln zł.

⁸⁰ Rynek Funduszy Pożyczkowych w Polsce. Raport 2012, Polski Związek Funduszy Pożyczkowych, Warszawa 2013 (nowsze dane nie są niestety przez PZFP udostępnione).

Wykres 46. Liczba udzielonych pożyczek w podziale na regiony wg stanu na 31.12.2012 r.⁸¹

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Polskiego Związku Funduszy Pożyczkowych.

Wykres 47. Wartość udzielonych pożyczek w podziale na regiony wg stanu na 31.12.2012 r.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Polskiego Związku Funduszy Pożyczkowych.

Prezentowane dane wskazują na ponadprzeciętną pozycję zachodniopomorskich funduszy pożyczkowych w Polsce, pod względem aktywności. Precyzyjne ustalenie wartości pożyczek udzielonych zachodniopomorskim przedsiębiorcom nie jest jednak możliwe ze względu na to, że część podmiotów udziela pożyczek poza regionem, w którym znajduje się ich siedziba. W tej sytuacji, liczba i wartość wszystkich pożyczek udzielonych przez te instytucje w sprawozdaniach przypisywana jest wyłącznie do regionu, w którym zarejestrowana jest główna siedziba pożyczkodawcy. Przykładowo, w przypadku województwa zachodniopomorskiego, znaczna część akcji pożyczkowej Polskiej Fundacji Przedsiębiorczości nie trafia do firm z tego regionu. Z drugiej strony, część pożyczek przypisywanych w sprawozdaniach do województwa mazowieckiego (w którym zarejestrowana jest

⁸¹ Dane obejmują wyniki wszystkich funduszy pożyczkowych, które przesyłają sprawozdania do Polskiego Związku Funduszy Pożyczkowych. Inne dostępne dane, dotyczące funduszy współpracujących z Polską Agencją Rozwoju Przedsiębiorczości, choć bardziej precyzyjne, obejmują niestety znacznie mniejszą liczbę funduszy.

FDPA) oraz do województwa lubuskiego (fundusz w Dobiegniewie) w rzeczywistości wspiera działalność firm zachodniopomorskich.

W przypadku znacznej części funduszy pożyczkowych (w tym niektórych działających w regionie zachodniopomorskim) pojawia się problem z wykorzystaniem posiadanego kapitału pożyczkowego. Niepełne⁸² dane PARP wskazują, że na koniec 2013 r. odsetek zaangażowania kapitału pożyczkowego w Polsce wynosił zaledwie 54%, zaś w funduszach zachodniopomorskich 47%.

Fundusze poręczeńiowe

Fundusze poręczeń kredytowych są ważnym elementem grupy instytucji ułatwiających dostęp do finansowania zewnętrznego. Ich oferta jest skierowana do osób nie mogących pozyskać finansowania – przede wszystkim w banku, rzadziej także w funduszu pożyczkowym - ze względu na brak wystarczających zabezpieczeń. W Polsce istnieje obecnie ok. 50 takich instytucji, zaś zgromadzony w nich kapitał poręczeniowy przekracza poziom 1,2 miliarda złotych⁸³.

W województwie zachodniopomorskim aktywnie działają 4 fundusze poręczeń kredytowych: Zachodniopomorski Regionalny Fundusz Poręczeń Kredytowych, Polfund SA, Fundusz Wspierania Rozwoju Gospodarczego Miasta Szczecina oraz Fundusz Poręczeń Kredytowych w Stargardzie Szczecińskim. Największy - Polfund SA - jako jedyny z 4 wymienionych funduszy prowadzi też działalność na terenie całego kraju, a nie tylko na terenie regionu.

Tabela 1. Wyniki działania wybranych funduszy poręczeniowych w województwie zachodniopomorskim w 2013 r.

Fundusz	Kapitał poręczeniowy (mln zł)	Wartość udzielonych poręczeń (mln zł)	Liczba udzielonych poręczeń	Wartość aktualnych poręczeń (mln zł)
Polfund	83,0	98,9	625	105,1
ZRFPK	28,5	43,8	388	56,8
FWRGMS	72,5	11,2	77	51,2
FPK w Stargardzie Szczecińskim	4,0	3,4	51	4,8

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości

Generalnie województwo zachodniopomorskie jest uznawane za jeden z regionów o najmocniejszej sieci funduszy poręczeniowych, dzięki istnieniu aż 4 funduszy, z których co najmniej dwa (Polfund i ZRFPK) należą do jednych z większych i najbardziej aktywnych w skali kraju.

Oferta funduszy poręczeniowych jest także oceniana pozytywnie przez korzystające z niej firmy. Przykładowo, spośród firm, które otrzymały poręczenie od jednego w działających w regionie funduszy poręczeniowych, aż 41% uważało, że bez poręczenia nie byłoby w stanie otrzymać kredytu⁸⁴.

⁸² Dane PARP nie obejmują funduszy pożyczkowych Polskiej Fundacji Przedsiębiorczości, które nie posiada umowy z PARP o współpracy w sferze działalności pożyczkowej.

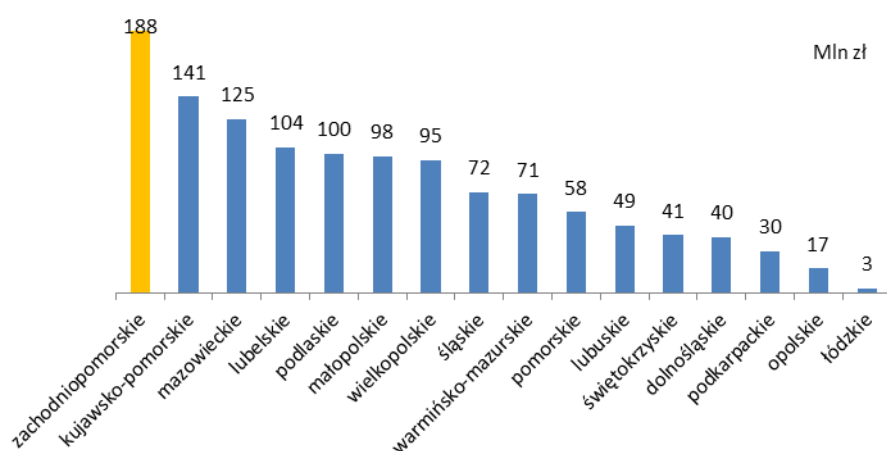
⁸³ Dane Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości na koniec 2013 roku.

⁸⁴ PSDB, „Ocena bezpośredniego i pośredniego wsparcia sektora MŚP w ramach RPO WZ oraz uzyskanie rekomendacji z zakresu wsparcia MŚP na przyszłą perspektywę finansową na lata 2014-2020”, Warszawa 2013, s. 99

Bardzo ważnym czynnikiem, wpływającym na dostępność do finansowania zwrotnego w regionie jest też Inicjatywa JEREMIE - ze wsparcia w postaci reporeczeń korzystały wszystkie działające w regionie fundusze poręczeniowe, co bardzo korzystnie wpłynęło na poziom ich aktywności. Reporeczenia w ramach Inicjatywy JEREMIE nie tylko znacznie redukowały ryzyko, związane z udzielaniem poręczeń, ale pozwalały na pokrycie kosztów zarządzania i były także z nimi powiązane tzw. zachęty, będące szansą na pozyskanie dodatkowych środków przez fundusz.

W 2013 r. w całej Polsce nieznacznie zwiększyła się wartość kapitału (do blisko 1,2 mld zł), natomiast spadła wartość udzielonych poręczeń - w województwie zachodniopomorskim w latach 2012-2013 wartość udzielonych poręczeń spadła bardzo wyraźnie - z 206 mln do 157 mln zł. Oznacza to relatywnie niskie wykorzystanie najwyższego w Polsce kapitału poręczeniowego.

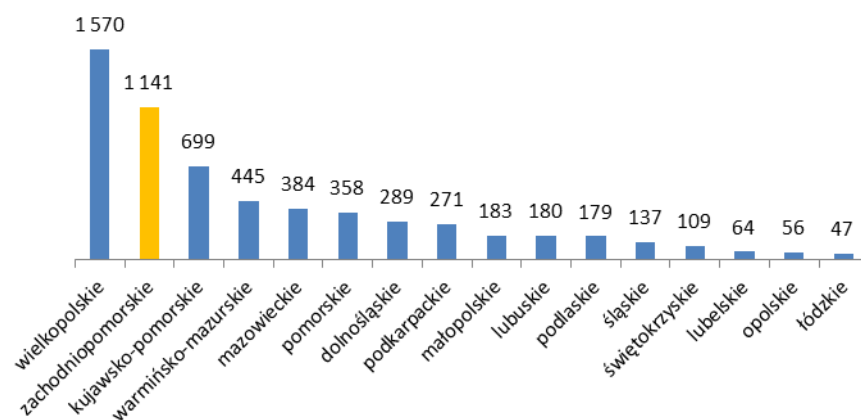
Wykres 48. Wartość kapitału poręczeniowego na koniec 2013 r..



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości.

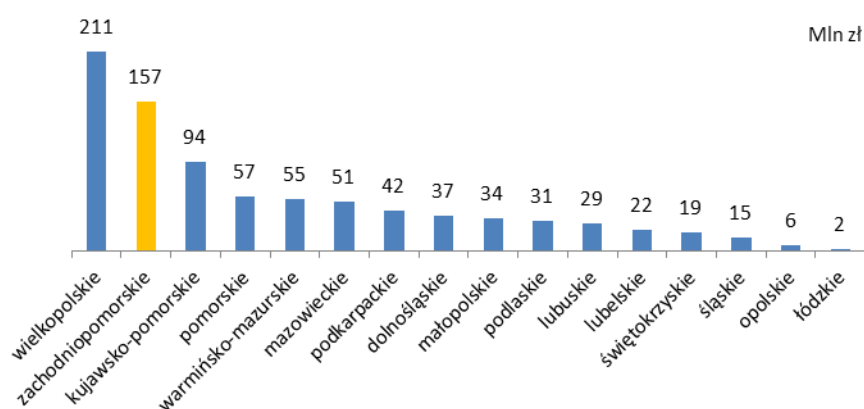
Wartość i liczba udzielonych w 2013 r. poręczeń plasuje region na drugim miejscu w Polsce, co zważywszy na wspomniane wysokie kapitały, sytuuje region na piątym miejscu pod względem stopnia ich wykorzystania, daleko za przodującą pod tym względem Wielkopolską.

Wykres 49. Liczba poręczeń udzielonych w 2013 r.



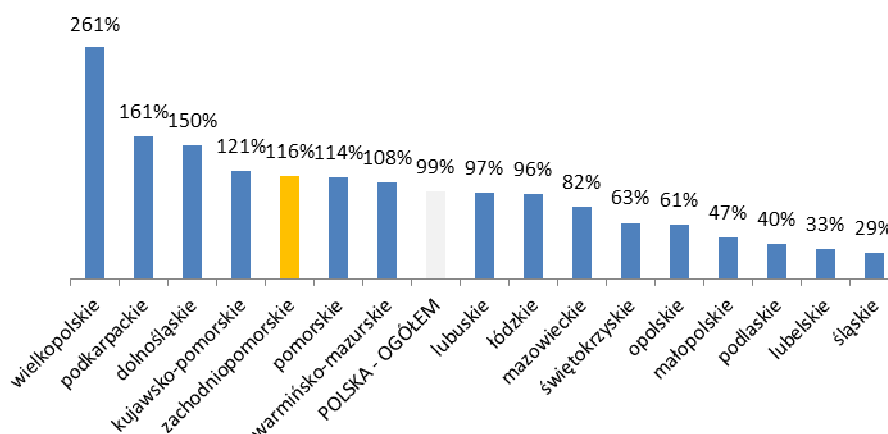
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości.

Wykres 50. Wartość poręczeń udzielonych w 2013 r.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości.

Wykres 51. Wskaźnik zaangażowania kapitału.

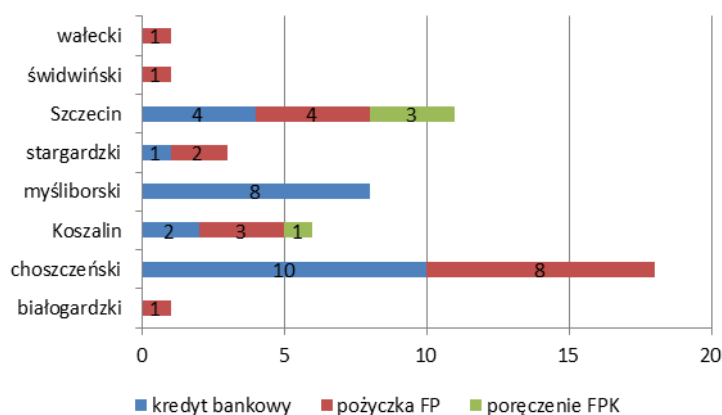


Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości.

Sieć dystrybucji instrumentów finansowych

Sieć dystrybucyjna placówek bankowych, funduszy pożyczkowych i poręczeniowych jest szczególnie istotna w przypadku wspierania przedsiębiorstw najmniejszych i o najkrótszym stażu rynkowym, gdyż ich właściciele tylko sporadycznie decydują się na poszukiwanie finansowania u odległych pośredników finansowych. W efekcie, w powiatach, w których brak jest placówek PF (ewentualnie: w powiatach, które są od nich odległe) potrzeby przedsiębiorców w zakresie dostępu do finansowania zewnętrznego są zaspokajane w najmniejszym stopniu.

Wykres 52. Liczba placówek pośredników finansowych oferujących instrumenty inżynierii finansowej wspierane w RPO WZ - według powiatów województwa zachodniopomorskiego.

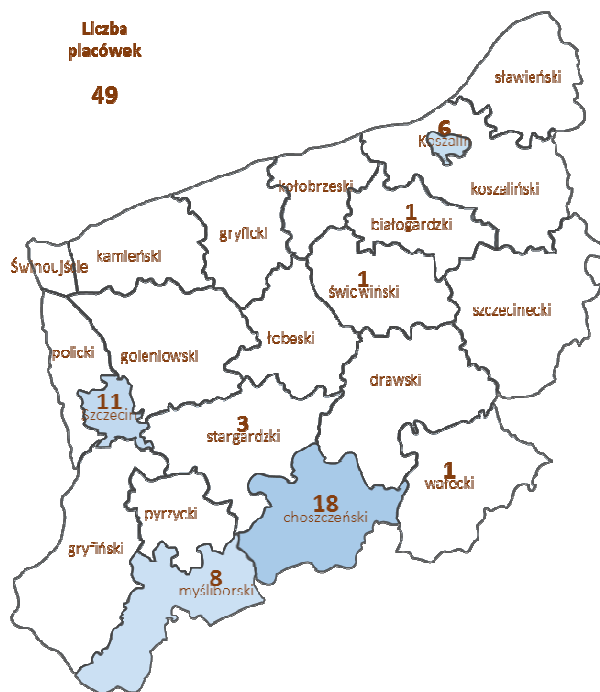


Źródło: opracowanie własne na podstawie stron internetowych pośredników finansowych.

Placówki oferujące produkty finansowe ze wsparciem Inicjatywy JEREMIE (49 różnych rodzajów oddziałów i punktów obsługi klienta) zlokalizowane były tylko w 8 spośród 21 powiatów regionu, liczne placówki położone są w Szczecinie i Koszalinie (tylko w tych dwóch miastach oferowane istniały placówki funduszy poręczeniowych, oferujących poręczenia w ramach reporeczenia JEREMIE), zaś najliczniejsze w powiatach choszczeńskim i myśliborskim, w których znaczną liczbę placówek dysponują 2 banki spółdzielcze: Gospodarczy Bank Spółdzielczy w Barlinku oraz Gospodarczy Bank Spółdzielczy w Choszcznie. Spośród pozostałych powiatów wyróżnia się także powiat stargardzki (3 placówki).

Porównanie poniższej mapy rozkładu placówek z wcześniej prezentowaną mapą rozkładu umów zawartych w ramach Inicjatywy JEREMIE z przedsiębiorcami (w przeliczeniu na 1 000 MŚP) wskazuje jak istotne dla znalezienia odbiorców na produkty wspierane w ramach Inicjatywy JEREMIE jest dysponowanie szeroką siecią dystrybucji. Właściciele firmy mikro, którzy najczęściej są odbiorcami produktów finansowych JEREMIE, prawdopodobnie nie są skłonni do poszukiwania wsparcia finansowego daleko od miejsca prowadzenia swojej działalności, dlatego w powiatach, w których nie są zlokalizowane placówki pośredników finansowych JEREMIE, relatywnie mniej liczne są także przypadki korzystania z pożyczek i poręczeń/reporeczeń oferowanych w ramach Inicjatywy.

Mapa 4. Liczba placówek pośredników finansowych oferujących instrumenty finansowe wsparte z RPO WZ.

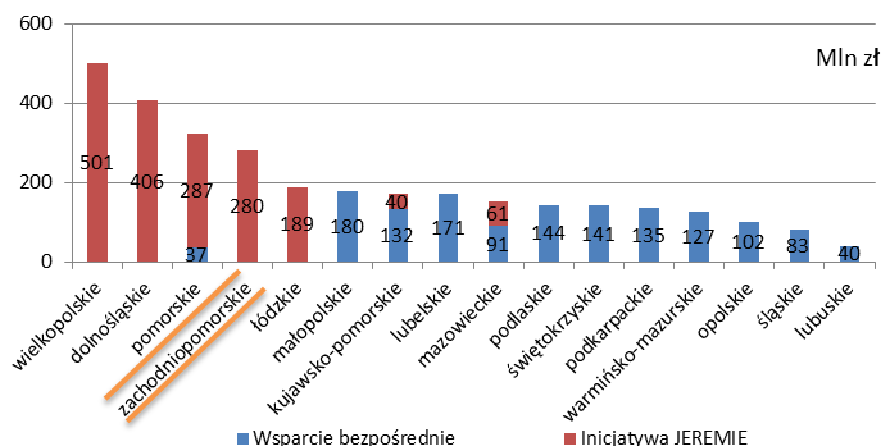


Źródło: opracowanie własne na podstawie stron internetowych pośredników finansowych.

Łączne wsparcie przedsiębiorczości ze środków RPO WZ w postaci instrumentów finansowych

Województwo zachodniopomorskie jest jednym z siedmiu regionów w Polsce wspierających przedsiębiorczość poprzez Inicjatywę JEREMIE. Z kolei w 12 województwach IZ RPO zawierały z pośrednikami finansowymi bezpośrednie umowy wsparcia instrumentów inżynierii finansowej, przy czym na Mazowszu, Pomorzu i w województwie kujawsko-pomorskim wdrażane były obydwa typy wsparcia IIF.

Na tle innych regionów Polski, z alokacją na IIF w RPO w wysokości 280 mln zł, województwo zachodniopomorskie uplasowało się wysoko, na czwartym miejscu.

Wykres 53. Wartość alokacji przeznaczonych w RPO na wsparcie IIF w Polsce (dane w milionach złotych)⁸⁵.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie informacji MIR nt. stanu wdrażania instrumentów inżynierii finansowej w ramach RPO 2007-2013 (dane na 31.03.2014 r.)

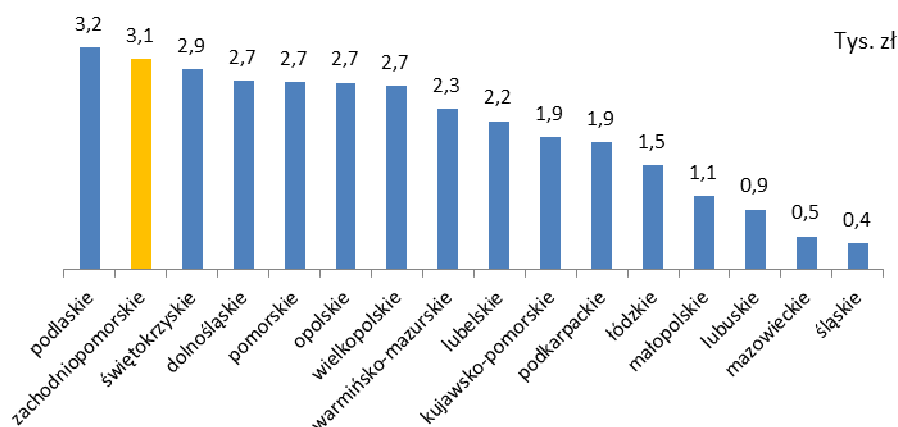
Zsumowanie rezultatów wszystkich projektów wspierających IIF nakierowanych na rozwój przedsiębiorczości (zarówno w ramach Inicjatywy JEREMIE, jak i w schemacie bez funduszu powierniczego), pozwala na dokonanie oceny efektów dotychczasowego wsparcia tych instrumentów ze środków zachodniopomorskiego RPO.

łącznie do 30 marca 2014 r. do zachodniopomorskich przedsiębiorców sektora MŚP trafiło 1 753 pożyczek i kredytów o łącznej wartości 195 mln zł. Wartość udzielonych 1 818 poręczeń to 166 mln zł – dzięki nim przedsiębiorcy uzyskali finansowanie w wysokości 313 mln zł. Tym samym wartość udzielonych w regionie, przy wsparciu ze środków RPO, pożyczek i kredytów wyniosła 508 mln zł. Jest to wynik bardzo dobry, plasujący Pomorze Zachodnie w czołówce regionów Polski.

W przeliczeniu na jeden podmiot sektora MŚP, wartość podpisanych z pośrednikami finansowymi umów wsparcia instrumentów finansowych ze środków RPO wyniosła w województwie zachodniopomorskim 3 063 zł i jest to bardzo dobry wynik, lepszy niż w pozostałych regionach wdrażających Inicjatywę JEREMIE, a ustępujący tylko województwu: podlaskiemu (w zestawieniu uwzględniono zarówno wsparcie przekazane MŚP w Inicjatywie JEREMIE jak i w schemacie wsparcia bez funduszu powierniczego).

⁸⁵ Alokacja prezentowana jest w podziale na: bezpośrednie wsparcie pośredników finansowych (wartość zawartych z nimi umów) oraz wartość funduszu powierniczego JEREMIE.

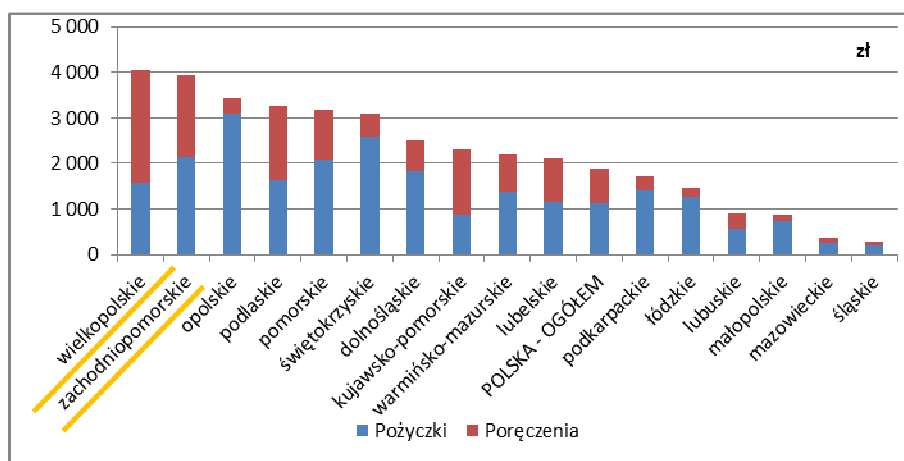
Wykres 54. Wartość podpisanych z pośrednikami finansowymi umów wsparcia instrumentów finansowych ze środków RPO (w Inicjatywie JEREMIE i w schemacie wsparcia bez funduszu powierniczego) – w przeliczeniu na 1 podmiot sektora MŚP (dane w tys. zł, stan na 31.03.2014 r.).



Źródło: Opracowanie własne na podstawie informacji MIR nt. stanu wdrażania instrumentów inżynierii finansowej w ramach RPO 2007-2013 (dane na 31.03.2014 r.) oraz GUS nt. liczby podmiotów niefinansowych aktywnych (dane na koniec 2012 r.)

Również bardzo wysoko plasuje się województwo zachodniopomorskie pod względem łącznej wartości pożyczek, kredytów i poręczeń udzielonych przy wsparciu z RPO – zarówno w ramach Inicjatywy JEREMIE, jak i w schemacie bezpośredniego wsparcia pośredników finansowych. Firmy z regionu podpisały umowy pożyczki i poręczenia o łącznej wartości 361 mln zł, co w przeliczeniu na 1 działający podmiot sektora MŚP daje kwotę 3 948 zł, przy czym 2 128 zł to uśredniona wartość pożyczki, zaś 1 820 zł – poręczenia. Jak pokazuje poniżej przedstawiony wykres, plasuje to województwo zachodniopomorskie na drugim miejscu w Polsce, tuż za Wielkopolską.

Wykres 55. Wartość pożyczek i poręczeń udzielonych w projektach wsparcia IIF - bezpośredniego i JEREMIE - w przeliczeniu na jeden aktywny podmiot MŚP.

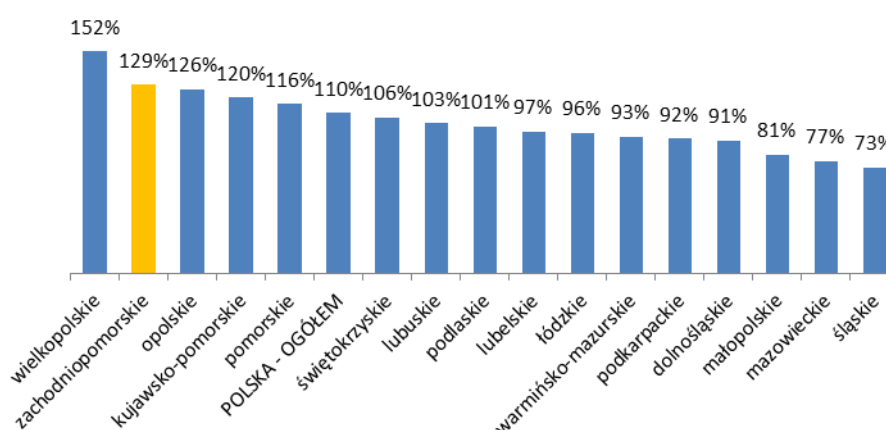


Źródło: Opracowanie własne na podstawie informacji MIR nt. stanu wdrażania instrumentów inżynierii finansowej w ramach RPO 2007-2013 (dane na 31.03.2014 r.) oraz dane GUS nt. liczby aktywnych podmiotów niefinansowych (dane na koniec 2012 r.)

Bardzo wysoko należy także ocenić tempo realizacji umów wsparcia przedsiębiorczości zawartych z pośrednikami finansowymi przy wsparciu z RPO. Wartość udzielonych w ramach nich

przedsiębiorcom pożyczek, kredytów i poręczeń o 29% przekroczyła wartość kwot przeznaczonych dla pośredników finansowych na udzielanie pożyczek i poręczeń (w przypadku Inicjatywy JEREMIE chodzi o wartość FPJ, w schemacie bezpośredniego wsparcia – o wartość umów podpisanych przez IZ RPO z pośrednikami finansowymi), co plasuje województwo zachodniopomorskie na czołowej pozycji wśród regionów Polski (ponownie tylko za Wielkopolską).

Wykres 56. Wartość pożyczek i poręczeń udzielonych w projektach wspierających IIF (w schemacie bezpośrednim i JEREMIE) - w odniesieniu do wartości umów zawartych z pośrednikami finansowymi.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie informacji MRR nt. stanu wdrażania instrumentów inżynierii finansowej w ramach RPO 2007-2013 (dane na 31.03.2014 r.)

Dotychczasowa interwencja w świetle badań jakościowych

Badania jakościowe wskazują na dość korzystną ocenę doświadczeń z realizacją Inicjatywy w województwie zachodniopomorskim. Wskazywali na to (co najważniejsze) badani przedsiębiorcy, jak i przedstawiciele pośredników finansowych.

Badani w ramach badań jakościowych przedsiębiorcy wskazywali na zróżnicowane korzyści płynące z oferty finansowania w ramach JEREMIE. Najczęściej zwracano uwagę na atrakcyjne, preferencyjne oprocentowanie oferowanego finansowania. Wspominano także niekiedy o innych przewagach oferty w ramach JEREMIEgo w stosunku do oferty finansowania komercyjnego, takich jak mniejszy wkład własny (lub wręcz brak takiego wymogu), sprawna, sympatyczna i szybka obsługa przez personel pośrednika finansowego, czy też ograniczone wymogi formalne. Korzystnie też oceniano poręczenia oferowane w ramach Inicjatywy, wskazując, że bez tej oferty niektórym przedsiębiorcom bardzo trudno byłoby pozyskać finansowanie lub też musieliby zabezpieczać go majątkiem własnym lub rodziny, co nie zawsze było możliwe.

Badani pośrednicy finansowi, szczególnie ci sprawnie realizujący projekty w ramach JEREMIEgo wskazywali na bardzo istotne i ich zdaniem dość niekorzystne ograniczenie, jakim był brak rewolwingu wsparcia na poziomie samego pośrednika finansowego. W przypadku pośredników, którzy realizowali kilka projektów i skutecznie dystrybuowali powierzone środki poważnym ograniczeniem był brak możliwości przeznaczania środków pochodzących ze spłat pożyczek lub kredytów na udzielanie kolejnego finansowania. W takiej sytuacji niezbędne było oczekiwanie na

kolejny konkurs. Tymczasem, szczególnie w przypadku funduszy poręczeniowych i oferty reporenczeniowej po osiągnięciu założonej wielkości portfela (i ewentualnie wstępnej analizie poziomu ewentualnych wypłat z tytułu reporenczenia) umowa mogłaby podlegać automatycznemu przedłużeniu na kolejny okres.

Taka sytuacja była oczywiście bardzo niekorzystna z punktu widzenia odbiorców ostatecznych i prowadzonych wobec nich działań promocyjnych, które w środkowej i końcowej fazie realizacji danego projektu nie mogły być zbyt intensywne. Dlatego w kolejnym okresie programowania dla projektów realizowanych przez pośredników finansowych warto rozważyć rozwiązania bardziej elastyczne (naturalnie o ile będą one dopuszczalne od strony prawnej), polegające na wydłużeniu okresu realizacji projektu i możliwości angażowania środków pochodzących ze spłat. Naturalnie, tego typu rozwiązania powinny mieć charakter warunkowy i być uzależnione od wysokiego poziomu aktywności pośrednika i realizacji projektu bez istotnych uchybień formalnych.

Badani pośrednicy wskazywali też, że należałoby doskonalić zasady współpracy menedżera funduszu powierniczego z pośrednikami finansowymi, w celu usprawnienia procedur i zmniejszenia obowiązków biurokratycznych po ich stronie. W tym kontekście wskazywano na przykład na wprowadzany internetowy system sprawozdawczy (SOP), który – choć generalnie powinien usprawnić współpracę z BGK – wymagałby większego wsparcia szkoleniowego i doradczego, aby pośrednicy nie byli częściowo pozostawieni sami sobie.

Zwracano też uwagę na to, że o ile w początkowym okresie wdrażania Inicjatywy pojawiało się wiele niejasności, co do rozmaitych szczegółów organizacyjnych, to w kolejnych latach większość kwestii udało się rozwiązać i wyjaśnić. Ponadto niektórzy pośrednicy finansowi w początkowym okresie realizacji Inicjatywy wyrażali bardzo poważne obawy, dotyczące niektórych postanowień umowy, pozostawiających duże pole do potencjalnie uznaniowego działania Menedżera Funduszu Powierniczego. W trakcie realizacji projektów na szczęście w większości te wątpliwości udawało się rozwiewać, stąd też przystępowanie do realizacji kolejnych projektów następowało bez większych problemów.

Niektórzy badani zwracali też uwagę na dość poważny problem, jakim może być masowe oferowanie przez większość pośredników finansowych finansowania na warunkach preferencyjnych (na ogół jako pomocy de minimis). W momencie, w którym przestaną być dostępne środki w ramach JEREMIE (bądź też wsparcie w ramach nowej perspektywy będzie oferowane na innych, na przykład niepreferencyjnych, warunkach) mogą się pojawić bardzo znaczne różnice w oprocentowaniu finansowania, co w rezultacie może prowadzić do znacznego spadku popytu. Szczególnym problemem może to być w przypadku oferty poręczeniowej – niektóre fundusze (na przykład Zachodniopomorski Regionalny FPK) oferują w ramach Inicjatywy JEREMIE jako pomoc de minimis całkowicie bezpłatne poręczenia; w tej sytuacji wprowadzenie jakichkolwiek opłat może być przez klientów odebrane niekorzystnie.

Niektórzy badani wskazywali też, że w przypadku części przedsiębiorców, szczególnie tych korzystających z finansowania o większej wartości i realizujących inwestycje o długim okresie zwrotu, zasadne byłoby wydłużenie maksymalnej zapadalności pożyczek – w ramach Inicjatywy JEREMIE wynosiła ona 5 lat.

Dla przedsiębiorców korzystających z finansowania w ramach JEREMIE poważną uciążliwością były wymogi, związane z koniecznością promowania korzystania z finansowania ze środków Unii Europejskiej jak na przykład konieczność oznaczania zakupionych środków trwałych odpowiednimi nalepkami etc. Na szczęście tę kwestię udało się niedawno rozwiązać i wymogi zostały zniesione lub uproszczone.

Część badanych pośredników znaczącą część finansowania kierowała do firm rozpoczynających działalność gospodarczą, co – biorąc po uwagę znaczne trudności w pozyskiwaniu przez takie firmy finansowania komercyjnego należy oceniać bardzo korzystnie. Wskazywano, że finansowanie dla tej grupy, jako w znacznym stopniu znajdującej się w luce finansowej, powinno być kontynuowane, warto natomiast rozważyć podwyższenie maksymalnego dopuszczalnego poziomu strat (rozwiązanych umów pożyczkowych), gdyż ryzyko związane z finansowaniem *start-upów* jest stosunkowo wysokie.

Niektórzy badani wskazywali (tego typu wniosek pojawiał się także i w podobnych badaniach, prowadzonych w innych regionach), że pewna część przedsiębiorców nie wykazuje wszystkich swoich przychodów i niekiedy przez dłuższy czas wykazuje stratę z działalności. Część funduszy pożyczkowych, jeżeli tylko dysponuje wiarygodnymi informacjami, że dany biznes jest faktycznie zyskowny i przedsiębiorca posiada zdolność pożyczkową (nawet jeżeli nie do końca wynika to ze sprawozdań finansowych), udziela w takich przypadkach pożyczek. Tymczasem tego typu firmy nie miałyby raczej szans na pozyskanie kredytu bankowego, które są udzielane w oparciu o oficjalne wyniki finansowe.

Pośrednicy finansowi wskazywali też na bardzo dyskusyjne ich zdaniem kryteria oceny wniosków w ramach projektów finansowanych ze środków Inicjatywy JEREMIE, sprowadzające się (z wyjątkiem ostatnich konkursów) do oceny zerojedynkowej. W rezultacie, przy zainteresowaniu przekraczającym dostępną alokację, o wyborze decydowała kolejność składania wniosków (a nie ich jakość, czy doświadczenie i skala działalności danego pośrednika)⁸⁶.

Dość znacznym utrudnieniem w działalności niektórych pośredników były liczne i długotrwałe kontrole prawidłowości realizacji projektu. Zdaniem niektórych badanych kontrole dotyczące kwestii systemowych powinny zatrzymywać się na poziomie menedżera funduszu powierniczego.

Pod dużym znakiem zapytania stoi natomiast dalszy rozwój oferty poręczeniowej – województwo zachodniopomorskie od wielu lat dysponuje stosunkowo licznymi w znacznym stopniu silnymi kapitałowo funduszami poręczeniowymi.

Z punktu widzenia funduszy bardzo poważnym wyzwaniem pozostają gwarancje portfelowe de minimis oferowane od wiosny 2013 roku przez Bank Gospodarstwa Krajowego. Oferta BGK jest bardzo poważną konkurencją dla funduszy poręczeniowych, szczególnie po rozszerzeniu zakresu poręczanych zobowiązań także na kredyty inwestycyjne. Poważnym wyzwaniem są te wewnętrzne systemy premiowe, przyjęte przez wiele banków, nagradzające zabezpieczanie kredytów gwarancją de minimis (tego typu system przyjął na przykład bank PKO BP).

⁸⁶ Ta uwaga dotyczyła raczej kolejnego okresu programowania, w ramach obecnego do takiej sytuacji dochodziło raczej incydentalnie.

W związku z tym wiele funduszy poręczeniowych próbuje uruchamiać nowe produkty, na przykład poręczenia transakcji leasingowych. Tego typu działania podejmowane są także przez fundusze działające w województwie zachodniopomorskim.

Jednocześnie bardzo osłabła współpraca pomiędzy funduszami poręczeniowymi i pożyczkowymi. Jest to związane z dwoma czynnikami. Przede wszystkim praktycznie wszystkie fundusze są zaangażowane w realizację projektów w ramach Inicjatywy JEREMIE, zaś łączenie poręczeń i pożyczek udzielanych w obu przypadkach ze środków europejskich nie jest w świetle obowiązujących regulacji prawnych dopuszczalne. Jednocześnie dla samych funduszy realizacja projektów w ramach JEREMIE ma w większości przypadków absolutnie priorytetowy charakter, także ze względu na ich atrakcyjność finansową (szczególnie korzyści z mechanizmu tzw. zachęt). Drugim powodem jest – w opinii przedstawicieli wielu funduszy – znacznie wyższe ryzyko, związane ze współpracą z funduszami pożyczkowymi, związane tak z charakterystykami ich klientów, (przeważnie mikrofirmy, w tym w wielu przypadkach rozpoczynające działalność gospodarczą lub o krótkim stażu rynkowym).

Odrębną, trudną kwestią pozostają kierunki wspierania oferty poręczeniowej. Tego typu działania muszą być, wobec znacznego stopnia centralizacji oferty sektora bankowego (kluczowa rola ogólnokrajowych banków sieciowych), koordynowane z działaniami na szczeblu ogólnopolskim. Tymczasem niestety na szczeblu ogólnopolskim brak jest jasności, jak będą zorganizowane programy poręczeniowe i gwarancyjne. Obecnie funkcjonujący, bardzo popularny wśród przedsiębiorców⁸⁷, program gwarancji de minimis BGK ma funkcjonować do końca 2015 roku.

Bank Gospodarstwa Krajowego przygotowuje liczne pomysły na kontynuację działalności poręczeniowej na dużą skalę, planując udzielanie ze środków PO IR między innymi gwarancji przedsięwzięć innowacyjnych, za pomocą gwarancji indywidualnych i portfelowych, oferując portfelowe gwarancje spłat kredytu technologicznego, a także niezbyt precyzyjnie opisane tzw. gwarancje wdrożeniowe. Wszystkie te pomysły będą jednak jeszcze weryfikowane i mogą ulec całkowitej zmianie⁸⁸.

Dodatkowo BGK proponuje w oparciu o środki RPO z okresu programowania 2014-2020 stworzenie ogólnokrajowego programu⁸⁹ poręczeniowego, którego głównymi składnikami będą:

- Działające w skali poszczególnych regionów lokalne i regionalne fundusze poręczeniowe, dokapitalizowane ze środków perspektywy 2007-2013.

⁸⁷ Od początku programu do końca maja 2014 r., BGK udzielił gwarancje de minimis na łączną kwotę ok. 10,8 mld zł, z których skorzystało łącznie ponad 57 tysięcy przedsiębiorstw. Niestety, dane w podziale na regiony nie są dostępne; według naszej najlepszej wiedzy nie są też w ogóle zbierane, ze względu na odmienną strukturę placówek bankowych od podziału administracyjnego kraju, a także możliwość ubiegania się przez każdego przedsiębiorcę o kredyt w dowolnym oddziale banku na terenie całego kraju.

⁸⁸ Na ukończeniu jest ewaluacja instrumentów finansowych w ramach PO IR, rozpoczęły się już też negocjacje programu z Komisją Europejską.

⁸⁹ „Koncepcja nowego modelu poręczeniowo – gwarancyjnego w ramach RPO 2014 – 2020”, Bank Gospodarstwa Krajowego, Warszawa, maj 2014 r.

- Tzw. agent konsorcjum, który będzie pośredniczyć w kontaktach pomiędzy bankami i funduszami poręczeniowymi w ramach danego województwa.
- Bank Gospodarstwa Krajowego, zapewniający reporeczenia udzielanych poręczeń.

Przedstawiona koncepcja, choć zawierająca wiele trafnych spostrzeżeń, jak na przykład położenie dużego nacisku na rolę reporeczeń (zaiste stworzenie efektywnie funkcjonującego ogólnokrajowego programu reporeczeniowego wydaje się być kluczowym warunkiem znacznego wzrostu aktywności poręczycielskiej), czy też rola standaryzacji warunków współpracy funduszy poręczeniowych z bankami, wydaje się jednak niestychanie trudna do wprowadzenia, ze względu na bardzo niski poziom zaufania pomiędzy kluczowymi partnerami (BGK, samorządy regionalne i fundusze poręczeniowe), a także bardzo wysoki poziom komplikacji od strony formalnej – przekazanie środków z różnych RPO do jednego funduszu, oczywiście podzielonego na „koperty” regionalne. Zasadnicze wątpliwości budzą też w koncepcji niektóre założenia finansowe, a także wykonalność uruchamiania poręczeń portfelowych na poziomie regionalnym. Poważnym problemem jest też to, że poszczególne samorządy regionalne mogą mieć różne preferencje, jeżeli chodzi o uczestnictwo w tego typu programie, a także skłonność do dokapitalizowywania funduszy działających w danym regionie i skala takiego wsparcia.

W tym kontekście zasadne wydaje się monitorowanie dalszych losów tej inicjatywy, jednocześnie jednak przygotowując własne rozwiązania w sferze związanej z udzielaniem poręczeń. Generalnie możliwe wydają się 2 rozwiązania:

- Kierowanie wsparcia bezpośrednio do funduszy poręczeniowych, jednak przy nowym założeniu, że wielkość otrzymanych przez nie środków ma służyć wyłącznie pokryciu ryzyka, związanego z udzielaniem poręczeń.
- Zaprojektowanie regionalnego programu reporeczeniowego (na wzór tego działającego w ramach Inicjatywy JEREMIE), oferującego reporeczenia z określonym limitem wypłat (tzw. „capem”).

Od strony wdrożeniowej znacznie bardziej uzasadnione wydaje nam się to drugie rozwiązanie.

W obu przypadkach pewnym problemem pozostaje natomiast problem pokrywania kosztów działalności poręczycielskiej, do czego nawijemy jeszcze w części raportu, poświęconej strategii inwestycyjnej.

W przypadku funduszy poręczeniowych przepisy unijne dotyczące okresu 2014-2020 nakazują przekazywanie funduszom poręczeniowym środków równym wyłącznie oczekiwanemu i nieoczekiwanemu ryzyku. Wartość tę jest dość trudno oszacować, w sytuacji, gdy obecnie znane są tylko wstępne założenia produktów poręczeniowych.

Na poziomie krajowym autorzy niniejszego raportu mieli okazję przygotować analizę ryzyka dla poręczeń i gwarancji mających być udzielanych w ramach Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój oraz – do ewentualnego wykorzystania przez właściwe instytucje zarządzające w ramach

odpowiednich regionalnych programów operacyjnych⁹⁰. Poniżej przedstawiamy konkluzje z tej ekspertyzy w sferze mającej zastosowanie dla regionalnych programów operacyjnych.

W przypadku typowych poręczeń, które mają być oferowane w ramach regionalnych programów operacyjnych, oczekiwane ryzyko należy konserwatywnie wycenić na poziomie 15%, zaś ryzyko nieoczekiwane na poziomie kolejnych 10%, czyli łącznie ryzyko wynosiłoby 25%. Jednak w przypadku produktów poręczeniowych przeznaczonych dla przedsięwzięć start-up (niezależnie od braku powszechnie przyjętej definicji tego typu firm⁹¹) ryzyko oczekiwane powinno być wyceniane znacznie wyżej – co najmniej na poziomie 25%. W sytuacji zatem produktów skierowanych wyłącznie do tej grupy firm ryzyko wynosiłoby łącznie 35%. Z kolei w przypadku produktów skierowanych do szerszej grupy firm, ale z założonym określonym udziałem przedsięwzięć start-up, proponujemy, aby szacowane ryzyko opierało się na prostej proporcji:

$$R = R_g U_g + R_s U_s$$

gdzie R - ryzyko dla całego portfela, R_g – ryzyko poręczeniowe dla ogółu firm bez start-upów, U_g – założony udział poręczeń dla ogółu firm (bez start-upów) w całym portfelu, R_s – ryzyko poręczeniowe dla przedsięwzięć start-up, U_s – założony udział poręczeń dla przedsięwzięć start-up w całym portfelu, a $U_g + U_s = 100\%$.

W przypadku produktów reporęczeniowych, oferowanych w drodze portfelowej proponujemy, aby wartość cap początkowo wynosiła także 25%, jednak w razie udanego wdrażania i utrzymania akceptowalnej szkodowości mogłaby zostać stopniowo obniżona do 20%.

Rekomendujemy przyjęcie podobnego ryzyka także dla województwa zachodniopomorskiego, z następujących powodów:

- Większość banków nie prowadzi analiz ryzyka ze względu na miejsce prowadzenia działalności kredytobiorcy, dodatkowo ich struktury organizacyjne na ogół nie odzwierciedlają podziału administracyjnego na województwa.
- Wyniki działających w regionie funduszy poręczeniowych nie odbiegają znacząco od wyników funduszy w innych regionach kraju, są nawet nieco od nich korzystniejsze. Zmniejszenie szacowanego ryzyka może jednak prowadzić do mniejszego zainteresowania oferowanym ze środków europejskich wsparciem.

⁹⁰ Ekspertyza „Ocena ex ante ryzyka dla gwarancji w ramach finansowania ze środków UE na lata 2014-2020 przedsięwzięć w zakresie realizacji celów tematycznych: wzrost konkurencyjności sektora MŚP oraz wzmacnianie badań naukowych, rozwoju technologicznego i innowacji w przedsiębiorstwach”, PAG Uniconsult na zlecenie MIR, sierpień 2014. Wersja ostateczna opracowania powinna być dostępna do ok. 15 września 2014.

⁹¹ Na użytek tych wyliczeń proponujemy przyjąć, że są to firmy prowadzące działalność gospodarczą nie dłużej, niż od 3 lat.

Tabela 16. Jakość portfela funduszy poręczeniowych prowadzących działalność w województwie zachodniopomorskim⁹²

	Wartość wypłaconych poręczeń w 2010 roku ⁹³ , dane w tysiącach złotych	Udział należności z tytułu wypłaconych poręczeń do aktualnego portfela poręczeń, powiększonego o te należności na 31 XII 2010	Wartość wypłaconych poręczeń w 2013 roku, dane w tysiącach złotych	Udział należności z tytułu wypłaconych poręczeń do aktualnego portfela poręczeń, powiększonego o wartość wypłaconych w danym roku poręczeń na 31 XII 2013
Polfund SA ⁹⁴	805	1,8%	865	0,8%
Zachodniopomorski Regionalny Fundusz Poręczeń Kredytowych	800	2,6%	423	0,7%
Fundusz Poręczeń Kredytowych w Stargardzie Szczecińskim	5	0,1%	88	3,2%
Fundusz Wspierania Rozwoju Gospodarczego Miasta Szczecina	0	3,3%	102	0,2%
Polska	17 937	3,3%	33 723	2,6%

Źródło: Krajowe Stowarzyszenie Funduszy Poręczeniowych

Dotychczasowe doświadczenia – wyniki innych badań

Kontekst merytoryczny do projektowania instrumentów finansowych w RPO WZ (2014-2020), adresujących potrzeby rozwojowe przedsiębiorstw, konstytuują wyniki oceny instrumentów wspierania sektora MŚP, które wdrażano w RPO WZ minionej perspektywy finansowej (2007-2013). W badaniu dedykowanym ocenie efektów transferu pomocy udzielonej MŚP w województwie zachodniopomorskim⁹⁵ przeanalizowano efekty wsparcia w trzech wymiarach:

- tworzenia nowych miejsc pracy,
- kreowania dodatkowych inwestycji oraz
- podnoszenia konkurencyjności przedsiębiorstw.

⁹² Dane mają charakter przybliżony, nie są one niestety w pełni porównywalne, poszczególne fundusze mogą bowiem odmiennie określać w umowach z bankami moment wypłaty poręczenia.

⁹³ W latach 2011 i 2012 raporty KSFP nie prezentowały danych dla poszczególnych funduszy.

⁹⁴ Dane dotyczą działalności funduszu na terenie całego kraju.

⁹⁵ „Ocena bezpośredniego i pośredniego wsparcia sektora MŚP w ramach RPO WZ oraz uzyskanie rekomendacji z zakresu wsparcia MŚP na przyszłą perspektywę finansową na lata 2014-2020”, badanie na zlecenie Urzędu Marszałkowskiego Województwa Zachodniopomorskiego, PSDB 2013.

W RPO WZ 2007-2013 interwencja publiczna na rzecz sektora przedsiębiorstw realizowana była w ramach działań uwzględnionych w I Osi Priorytetowej pt. „Gospodarka – Innowacje – Technologie”. Działania wspierające, skierowane do mikro, małych i średnich firm realizowane były przy wykorzystaniu trzech form, tj.:

- dotacji na realizację celów inwestycyjnych przedsiębiorstw (wsparcie bezpośrednie),
- dotacji udzielanych na tworzenie / rozwój stref inwestycyjnych i uzbrajanie terenów pod inwestycje (wsparcie kierowane do sektora przedsiębiorstw w sposób pośredni), oraz
- instrumentów finansowych (zwrotnych, pozadotacyjnych) oferowanych w ramach Inicjatywy JEREMIE.

W kontekście niniejszej analizy ex-ante instrumentów finansowych warto zwrócić uwagę na wynikające z ww. badania wnioski i rekomendacje, oparte na dotychczasowym stosowaniu instrumentów finansowych w województwie zachodniopomorskim (z uwzględnieniem porównań z instrumentami dotacyjnymi). Konkluzje badawcze doprowadziły do sformułowania rekomendacji, dotyczących⁹⁶:

- 1) kontynuacji działań prowadzących do ograniczania luki finansowania poprzez zwiększanie dostępności finansowania zewnętrznego przy wykorzystaniu instrumentów mieszanych, łączących zalety finansowania zwrotnego i bezzwrotnego (np. instrument umorzenia odsetek od finansowania, kredyty na wzór znanego w Polsce instrumentu kredytu technologicznego) – generalna reguła doboru narzędzi wsparcia powinna przewidywać rosnące znaczenie finansowania bezzwrotnego wraz ze wzrostem poziomu innowacyjności projektu,
- 2) kontynuacji działań mających na celu ograniczenie / eliminację luki finansowej w województwie poprzez rozwój (dalsze rozpowszechnienie) instrumentów zwrotnych; wskazuje się tu przede wszystkim na potrzebę zwiększania wielkości pożyczek, tak aby były one lepiej dostosowane do potrzeb firm małych i średnich (pożyczki do 3 mln zł.)⁹⁷, a także poręczeń, umożliwiających aktywizację większych wartościowo transakcji finansowania dłużnego (poręczenia o wartości do 2 mln zł.); w związku z tym wskazuje się na potrzebę zwiększenia zdolności finansowej funduszy pożyczkowych o ok. 150-200 mln zł. i funduszy poręczeniowych o ok. 90-100 mln zł. Projekty mające na celu wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw, polegające na wymianie parku maszynowego (zakupy nowych maszyn i urządzeń) powinny być finansowane przy wykorzystaniu instrumentów zwrotnych,
- 3) uruchamiania instrumentów finansowych umożliwiających finansowanie potrzeb obrotowych przedsiębiorstw – zapotrzebowanie na ten rodzaj finansowania jest oczekiwane na poziomie zbliżonym do oczekiwań w zakresie finansowania potrzeb inwestycyjnych⁹⁸,
- 4) zwiększenia roli i dostępności w województwie narzędzi wsparcia kapitałowego (finansowania typu equity), poprzez popularyzację tego instrumentu, a także jego

⁹⁶ „Ocena bezpośredniego i pośredniego wsparcia sektora MŚP w ramach RPO WZ /.../”, op. cit., s. 217 i n.

⁹⁷ Jeśli chodzi o firmy kategorii mikro, to w województwie zachodniopomorskim dominuje zapotrzebowanie na pożyczki do 0,5 mln zł. (82% populacji firm mikro), w tym prawie połowa z nich na pożyczki o wartości do 100 tys. zł.

⁹⁸ Autorzy raportu posunęli się do stwierdzenia, że ograniczanie wsparcia zwrotnego wyłącznie do finansowania potrzeb inwestycyjnych jest ograniczeniem niepotrzebnym i szkodliwym.

dokapitalizowania (w skali województwa w kwocie ok. 100 mln zł)⁹⁹; instrument wejść kapitałowych powinien być stosowany w przypadku projektów o wysokim stopniu innowacyjności (doświadczenia w tym zakresie w województwie zachodniopomorskim wskazują, że wejścia kapitałowe generują bardzo poważne efekty w sferze generowania innowacyjności oraz rozwijania współpracy przedsiębiorstw ze sferą badawczo-rozwojową i sektorem nauki; niestety ograniczają się one do niewielkiej liczby kilku-kilkunastu projektów, co jest jednak wynikiem ograniczonej dostępności tego rodzaju wsparcia na poziomie regionalnym),

- 5) stymulowania efektów zatrudnieniowych w oparciu o zwrotne instrumenty finansowe, kierowane także (przede wszystkim) do firm mniejszych rozmiarów (w szczególności firmy mikro), które w tym zakresie okazują się najbardziej efektywne. Poza tym, efektywność generowania nowych miejsc pracy w przypadku instrumentów zwrotnych jest znacznie większa niż w przypadku dotacji. Czynniki zatrudnieniowe nie powinny występować w składzie kryteriów oceny stopnia innowacyjności przedsięwzięć,
- 6) wsparcie w postaci instrumentów dotacyjnych należy koncentrować na przedsięwzięciach wysoce innowacyjnych, dostosowując jego masę do liczby potencjalnych beneficjentów, dysponujących odpowiednim potencjałem rozwojowym¹⁰⁰. W przypadku wspierania działalności badawczo-rozwojowej i innowacyjnej instrumenty dotacyjne są znacznie bardziej efektywne – ich logika operacyjna lepiej adresuje czynnik ryzyka. Jednocześnie, schematy wsparcia w dotacyjnego powinny stawiać bardzo wysokie wymagania co do potencjału innowacyjnego wnioskodawcy i nowatorstwa projektu, dla którego oczekiwane jest uzyskanie wsparcia (w przyszłości oznacza to projektowanie kryteriów wyboru projektów, w odpowiedni sposób uwzględniających ten czynnik¹⁰¹).

⁹⁹ Oszacowano, że w latach 2014-2020 w województwie może być finansowanych w ten sposób około 10-15 projektów rocznie (indywidualne wejście kapitałowe rzędu 1 mln zł).

¹⁰⁰ Autorzy oceny stwierdzili, że na podstawie przeprowadzonego badania szacować można, że tego typu podmioty stanowią od kilku do kilkunastu procent populacji przedsiębiorstw województwa; należą one raczej do segmentu firm małych i średnich.

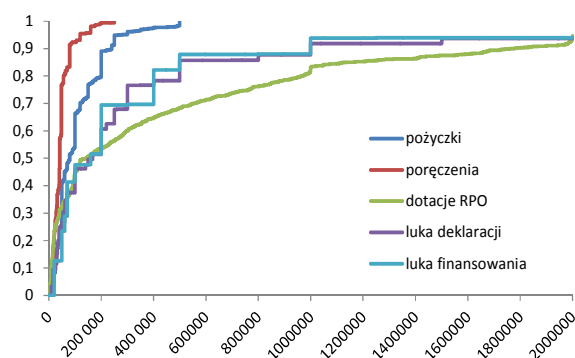
¹⁰¹ Sugerowane jest podejście w schematach dotacyjnych nazywane „strategią sukcesu”, polegające na dopuszczeniu do otwartej konkurencji w ubieganiu się o dotację pomiędzy firmami bez względu na ich wielkość – decydujące znaczenie powinien mieć potencjał innowacyjny beneficjenta (nie należy więc różnicować schematów wsparcia o w oparciu o kategorie wielkościowe przedsiębiorstw)..

3.2.4 Proponowane instrumenty

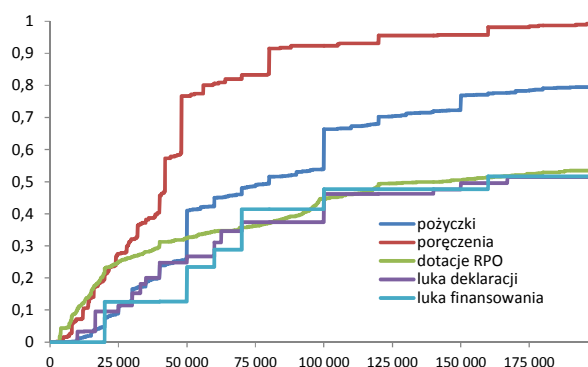
Katalog proponowanych instrumentów wsparcia w ramach PI 3.3 jest wynikiem po pierwsze dotychczasowych doświadczeń z instrumentami finansowymi w regionie, po drugie diagnozy problemu, w tym w szczególności analizy zróżnicowania zapotrzebowania na finansowanie zewnętrzne wg wielkości poszukiwanych przez firmy kwot.

Poniżej prezentujemy porównanie wykorzystania dotacji, pożyczek i poręczeń (udzielanych ze środków RPO WZ 2007-2014) oraz luki deklaracji i luki finansowania w województwie zachodniopomorskim. Jak widać większość instrumentów (lub też większość przypadków występowania luki finansowej) dotyczy raczej drobnych kwot; jednocześnie zwykle poręczenia i pożyczki dotyczą mniejszych kwot, dotacje – nieco wyższych, natomiast luka, dla obu stosowanych jej miar, znajduje się co do wysokości potrzeb poszczególnych firm pomiędzy oboma tymi kategoriami. Niemniej, wszystkie udzielone pożyczki i poręczenia oraz większość dotacji oraz większość przypadków luki finansowej dotyczyła kwot do 500 tys. zł.

Wykres 57. Dystrybuanta różnych form wsparcia (do 2 mln zł)



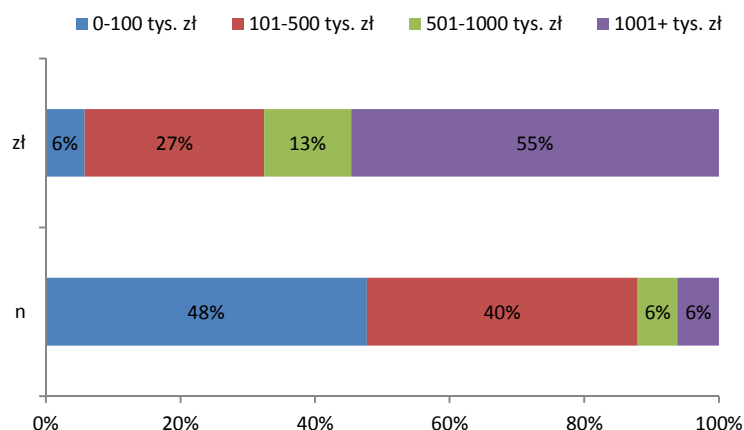
Wykres 58. Dystrybuanta różnych form wsparcia (do 200 tys. zł)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie KSI SIMIK, danych UMWZ oraz wyników CATI.

Udziały grup wg wielkości luki finansowej (nieprzyznanego finansowania) bardziej szczegółowo prezentujemy na kolejnym wykresie. Jak widać blisko połowa firm (48 proc.) zgłaszających istnienie luki doświadcza jej na niewielkim poziomie (do 100 tys. zł), jednocześnie przedsiębiorstwa które nie uzyskały większych kwot (powyżej miliona złotych) stanowią zaledwie 6 proc. populacji przedsiębiorstw w luce, ale odpowiadają za ponad połowę jej wartości. Takie wyniki mogą być do pewnego stopnia zniekształcone przez to, że w takim ujęciu niewielka liczba ekstremalnych (pod względem wielkości luki) ma dość duży wpływ na jej wartości w przedziale powyżej mln zł. Jednocześnie nie ulega wątpliwości, że rozkład przedsiębiorstw doświadczających luki nierównomierny – przy dużej liczbie firm zgłaszających zapotrzebowanie na niewielkie środki i niewielkiej liczbie firm zgłaszających zapotrzebowanie na finansowanie w znacznie wyższych kwotach.

Wykres 59. Rozkład liczby przedsiębiorstw w luce i łącznej luki finansowej wg jednostkowej luki przypadającej na przedsiębiorstwo (luka niezyskanego finansowania).



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników CATI.

Jak wykazano w rozdziale diagnostycznym, luka finansowa jest fenomenem dotyczącym przede wszystkim mikroprzedsiębiorstw. Do luki finansowej deklarowanej w wysokich kwotach należy podchodzić ostrożnie, ponieważ mogą świadczyć o:

- przeskalowaniu inwestycji w stosunku do realnych możliwości rozwoju mikro przedsiębiorcy (a więc wątpliwa jest zdolność kredytowa i to, czy projekt jest ekonomicznie zasadny);
- w wypadku dużych przedsięwzięć większych podmiotów może świadczyć o złej kondycji finansowej danego przedsiębiorcy (nie może uzyskać finansowania ze względu na brak wiarygodności, a nie niedoskonałość rynku);
- wysokim ryzyku przedsięwzięcia, co w większości wypadków wyklucza finansowanie zwrotne.

Projekty, które mają problem z uzyskaniem finansowania zewnętrznego z ww. powodów de facto nie znajdują się w luce finansowej i nie powinny być adresowane za pomocą narzędzi na nią skierowanych. Jednocześnie, jak zauważyliśmy w rozdziale 2., instrumenty zwrotne mogą być też wykorzystywane do tworzenia efektu zachęty. Biorąc powyższe pod uwagę proponujemy podzielić instrumenty finansowe w ramach PI 3.3 na następujące grupy:

- instrumenty adresujące przede wszystkim lukę finansową: poręczenia, mikropożyczki, pożyczki obrotowo inwestycyjne;
- instrumenty adresujące lukę finansową i tworzące efekt zachęty: pożyczki inwestycyjne;
- instrumenty tworzące efekt zachęty: duże pożyczki inwestycyjne.

Instrumenty te ogólnie opisujemy w tabeli, przy czym luka (w mln zł) dla poszczególnych instrumentów oparta jest na analizie dystrybuanty (oraz przyczyn niezyskania finansowania, w przypadku poręczeń) i stanowi najlepsze dostępne przybliżenie potrzeb inwestycyjnych w podziale na instrumenty.

Komentarza wymaga instrument określony jako duże pożyczki inwestycyjne. Z założenie byłby to instrument który de facto nie adresuje luki finansowej, ale przez tworzenie efektu zachęty przyczynia się (w miejsce dotacji) do wsparcia wybranych branż gospodarki, zgodnych z inteligentnymi

specjalizacjami zachodniopomorskiego. Jednocześnie instrument ten jest najściślej zdefiniowany, ponieważ dla ostatecznych przesądzeń konieczna jest z jednej strony demarkacja ze wsparciem dotacyjnym, z drugiej przesądzenia co do modelu wdrażania (i dopasowanie maksymalnej kwoty pożyczki do możliwości pośredników finansowych).

W zakresie demarkacji z dotacjami wstępną propozycją może być, by zgodnie z zapisami RPO wsparcie kierowane dla projektów w obszarze inteligentnych specjalizacji miało formę zwrotną dla projektów obciążonych normalnym ryzykiem biznesowym.

Tabela 17. Instrument finansowy w ramach PI 3.3 – poręczenia

Instrument	od	do	proc. luki	luka (mln zł)	1/6*luka
poręczenie	0	300 tys.	5,1%	55	9
mikropożyczka	0	100 tys.	12,1%	130	22
pożyczki inwestycyjno-obrotowe	100 tys.	500 tys.	55,8%	603	101
pożyczki inwestycyjne	500 tys.	1 mln	27,0%	292	49
razem (do 1 mln)	x	x	100,0%	1 080	180
(opcjonalnie) duże pożyczki inwestycyjne	1 mln	x	54,6 %	1 302	217
razem (całość)	x	x	100,0%	2 381	397

Warto zauważyć, że wysoka alokacja środków na PI 3.3 teoretycznie umożliwia interwencję na poziomie co do rzędu wielkości zbliżonym do zdiagnozowanej luki. Prezentowane w tabeli powyżej kwoty należy interpretować jako przybliżenie skumulowanej luki (luka w mln zł) oraz lukę w wymiarze rocznym (1/6 luki) – przy czym przełożenie z luki ogółem na lukę w wymiarze rocznym bazuje na porównaniach różnych miar luki z badań ogólnopolski (IBS , 2013). Przyjmując, że przeciętny czas obrotu środków finansowych wynosi 6 lat, alokacje na poziomie wskazanym w tabeli dla luki oznaczałyby całkowite jej wyeliminowanie, natomiast 1/6 luki przyjmujemy jako minimalne proponowane alokacje (wynika to z tego, że przy przyjętych założeniach alokacja na tym poziomie będzie niższa od luki w wymiarze rocznym i tym samym będzie mieć tylko jednorazowy i krótkotrwały wpływ na sytuację). Wybór dokładnej alokacji w przedziale między poziomem minimalnym a maksymalnym jest domeną twórców programu.

Należy podkreślić, że powyższe propozycje formułowane są na podstawie wyników uzyskanych w otoczeniu, w którym funkcjonują środki z obecnej perspektywy finansowej, a także program gwarancji de minimis. W teorii więc, w wypadku braku kontynuacji Inicjatywy JEREMIE, środki alokowane na instrumenty powinny być jeszcze wyższe – dotyczy to w szczególności propozycji w zakresie poręczeń.

Parametry instrumentów opisujemy w poniższych tabelach.

Tabela 18. Instrument finansowy w ramach PI 3.3 – poręczenia

PI: 3.3		poręczenia			
Cel instrumentu:		zmniejszenie luki finansowej			
Od:	0 zł	Do: zależnie od zdolności finansowych pośredników i maksymalnego poziomu współczynnika koncentracji funduszu.	na:	max. 10 lat	
Finanse i wskaźniki					
Liczba poręczeń (przy założeniu mnożnika 3):			min. 300		
Przeciętne poręczenie:			ok. 90 tys. zł		
Minimalna alokacja (bez kosztów zarządzania):			9 mln zł ¹⁰²		
Preferencje i grupa docelowa ¹⁰³					
Odbiorcy: tylko mali i mikroprzedsiębiorcy.					
Funkcjonowanie instrumentu silnie zależne od rozwiązań wdrożeniowych.					

Tabela 19. Instrument finansowy w ramach PI 3.3 – mikropożyczki

PI: 3.3		mikropożyczki			
Cel instrumentu:		zmniejszenie luki finansowej mikroprzedsiębiorstw			
Od:	0 zł	Do:	100 tys. zł	na:	max. 5 lat
Finanse i wskaźniki					
Liczba pożyczek:			min. 370		
Przeciętna pożyczka:			ok. 60 tys. zł		
Minimalna alokacja (bez kosztów zarządzania):			22 mln zł		
Preferencje i grupa docelowa					
Odbiorcy: tylko mikroprzedsiębiorcy					
Oprocentowanie: rynkowe, ew. preferencje dla niższych kwot					
Ew. zachęty na portfel ze względu na podregion/powiat (tworzenie miejsc pracy -> obszary o niskim poziomie zatrudnienia i przedsiębiorczości)					

¹⁰² Propozycja sformułowana w warunkach funkcjonowania poręczeń w ramach JEREMIE oraz gwarancji de minimis. W szczególności alokacja na poręczenia powinna być zasadniczo zwiększona w sytuacji braku kontynuacji jednego lub obu ww. instrumentów. W przypadku braku kontynuacji tylko programu gwarancji de minimis po roku 2015 (a tak zapewne będzie) minimalna alokacja na poręczenia powinna wynosić co najmniej 25-30 milionów złotych.

¹⁰³ W tym przypadku, wobec braku rynku poręczeń komercyjnych, decyzja o poziomie odpłatności może, respektując odpowiednie przepisy o pomocy publicznej, być podejmowana przez pośrednika finansowego.

Tabela 20. Instrument finansowy w ramach PI 3.3 – pożyczki obrotowo-inwestycyjne

PI: 3.3		pożyczki obrotowo-inwestycyjne			
Cel instrumentu:		zmniejszenie luki finansowej			
Od:	100 tys. zł	Do:	500 tys. zł	na:	max. 7 lat
Finanse i wskaźniki					
Liczba pożyczek:			min. 400		
Przeciętna pożyczka:			ok. 250 tys. zł.		
Minimalna alokacja (bez kosztów zarządzania):			100 mln zł		
Preferencje i grupa docelowa					
Odbiorcy: tylko mikroprzedsiębiorcy i mali przedsiębiorcy					
Oprocentowanie: rynkowe					
Ew. zachęty na portfel ze względu na podregion/powiat/lub regionalne specjalizacje/innowacyjność.					

Tabela 21. Instrument finansowy w ramach PI 3.3 – pożyczki inwestycyjne

PI: 3.3		pożyczki inwestycyjne			
Cel instrumentu:		zmniejszenie luki finansowej i efekt zachęty			
Od:	500 tys. zł	Do:	1 mln zł	na:	max. 10 lat
Finanse i wskaźniki					
Liczba pożyczek:			min. 60		
Przeciętna pożyczka:			ok. 750 tys.		
Minimalna alokacja (bez kosztów zarządzania):			min 50 mln		
Preferencje i grupa docelowa					
Odbiorcy: miko i małe przedsiębiorstwa.					
Oprocentowanie: preferencyjne, zależne od przedmiotu projektu.					

Tabela 22. Instrument finansowy w ramach PI 3.3 – duże pożyczki inwestycyjne

PI: 3.3		pożyczki inwestycyjne		
Cel instrumentu:		efekt zachęty		
Od:	1 mln zł	Do: zależnie od zdolności finansowych pośredników i maksymalnego współczynnika koncentracji funduszu.	na:	max. 10 lat
Finanse i wskaźniki				
Liczba pożyczek:		20		
Przeciętna pożyczka:		ok. 1,5 mln zł (zależne od kwoty maksymalnej)		
Minimalna alokacja (bez kosztów zarządzania):		30 mln zł (zależna od rozwiązań wdrożeniowych)		
Preferencje i grupa docelowa				
Odbiorcy: miko, małe i średnie przedsiębiorstwa.				
Oprocentowanie: preferencyjne. Ograniczone do inteligentnych specjalizacji regionu.				

3.3 PI 4.1 i 4.7

3.3.1 Cel i zakres interwencji wg RPO

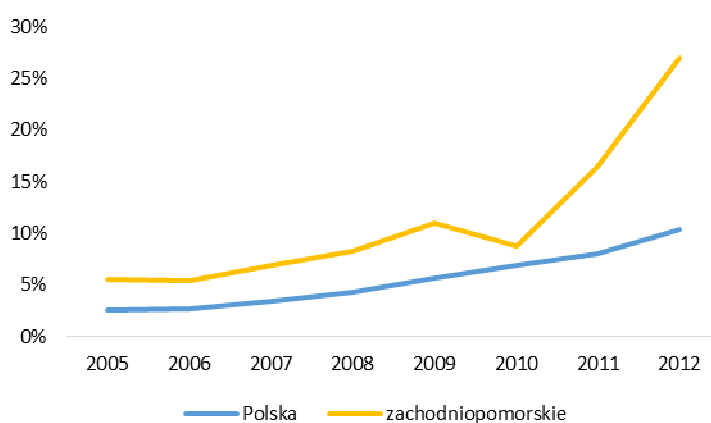
Zarówno w przypadku priorytetu inwestycyjnego 4.1 (którego celem jest zwiększanie produkcji energii ze źródeł odnawialnych), jak i priorytetu inwestycyjnego 4.7 (który powinien przyczynić się do zwiększania ilości energii elektrycznej wytwarzanej w wysokosprawnej kogeneracji) istnieje potencjał do zastosowania instrumentów finansowych. Z uwagi na zbliżony charakter inwestycji oraz podobne uwarunkowania zewnętrzne, obydwa priorytety zostały opisane łącznie.

Cel szczegółowy (4.1):	Zwiększenie produkcji energii z odnawialnych źródeł energii
Typy projektów:	1. Zastępowanie konwencjonalnych źródeł energii źródłami odnawialnymi przede wszystkim z biomasy, biogazu i energii słonecznej, 2. Budowa, rozbudowa, modernizacja jednostek wytwarzających energię elektryczną i/lub ciepłą z odnawialnych źródeł energii, przede wszystkim w oparciu o biomasę, biogaz i energię słoneczną, w tym z niezbędną infrastrukturą przyłączeniową do sieci dystrybucyjnych. 3. Zwiększenie potencjału sieci energetycznej do odbioru energii z odnawialnych źródeł energii.
Odbiorcy wsparcia:	przedsiębiorcy, przedsiębiorcy energetyczni, jednostki samorządu terytorialnego, ich związki i stowarzyszenia, jednostki organizacyjne jst, jednostki sektora finansów publicznych, szkoły wyższe, kościoły i związki wyznaniowe, wspólnoty mieszkaniowe, spółdzielnie mieszkaniowe, instytucje oświatowe i opiekuńcze, zakłady opieki zdrowotnej, rolnicy, grupy producentów rolnych, organy administracji rządowej prowadzące szkoły, organizacje pozarządowe, PGL Lasy Państwowe i jego jednostki organizacyjne, partnerstwa wymienionych podmiotów
Zakładana alokacja:	40 mln euro
Cel szczegółowy (4.7):	Zwiększenie ilości energii elektrycznej wytwarzanej w wysokosprawnej kogeneracji
Typy projektów:	1. Budowa jednostek wytwarzania energii elektrycznej i ciepła w wysokosprawnej kogeneracji wraz z budową przyłączy do sieci ciepłowniczej i elektroenergetycznej (jeśli budowa tej sieci jest niezbędna dla projektu kogeneracyjnego). 2. Przebudowa jednostek wytwarzania ciepła, w wyniku której zostaną one zastąpione jednostkami wytwarzania energii w wysokosprawnej kogeneracji.
Odbiorcy wsparcia:	jednostki samorządu terytorialnego, jednostki organizacyjne jst, przedsiębiorstwa, jednostki sektora finansów publicznych, organizacje pozarządowe, partnerstwa wymienionych podmiotów
Zakładana alokacja:	10 mln euro
Uzasadnienie dla IF:	Instalacje wytwarzające energię elektryczną ze źródeł odnawialnych, a także instalacje kogeneracyjne – dzięki istnieniu dodatkowych mechanizmów wsparcia (obecnie tzw. kolorowe certyfikaty, a w przyszłości – system aukcyjny) charakteryzują się dodatnią wartością bieżąca netto. Jednocześnie w przypadku części inwestorów mogą wystąpić problemy z dostępem do kapitału (co wynika z m.in. z przeciągających się prac nad ustawą o OZE). Wskazane jest także określenie bardziej preferencyjnych warunków wsparcia dla wskazanych w projekcie programu technologii.

3.3.2 Diagnoza problemu

Województwo zachodniopomorskie charakteryzuje się bardzo wysoką dynamiką liczby instalacji oraz wzrostu produkcji energii pochodzącej ze źródeł odnawialnych. Od kilku lat region jest liderem wśród wszystkich polskich województw pod względem zainstalowanej mocy w energetyce odnawialnej. Pod koniec marca 2014 r. w województwie zachodniopomorskim działały instalacje o łącznej mocy ponad 1,2 GW (20% wartości wskaźnika dla całej Polski). Dynamiczny rozwój branży w ostatnich latach przełożył się na znaczny wzrost udziału źródeł odnawialnych w bilansie energetycznym regionu. Podczas gdy w 2005 r. z tego typu źródeł pochodziło jedynie około 5,5% energii elektrycznej wytwarzanej w regionie, to w 2012 r. udział ten wyniósł już 27%, przy czym szczególnie duży przyrost (aż o 18 punktów procentowych) odnotowano w latach 2010-2012.

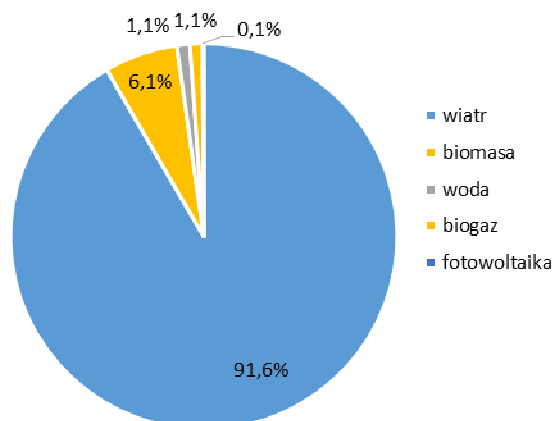
Wykres 60. Udział energii odnawialnej w produkcji energii elektrycznej ogółem



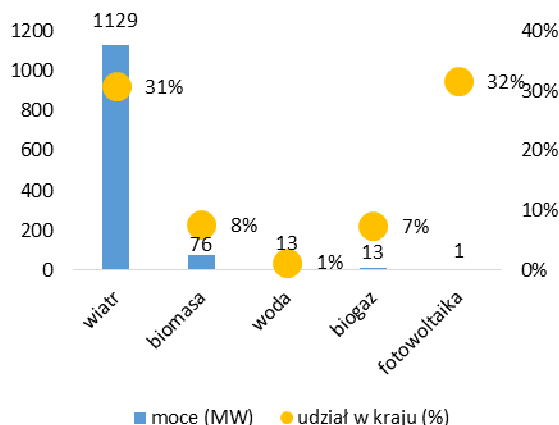
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Dotychczasowe inwestycje w obszarze energetyki odnawialnej dotyczyły przede wszystkim farm wiatrowych. Obecnie w województwie zachodniopomorskim działa 60 tego typu instalacji, których łączna moc wynosi ponad 1,1 GW (tj. prawie 19 MW przypadających na jedną farmę wiatrową). W porównaniu z energetyką wiatrową, rozwój pozostałych technologii OZE należy ocenić jako powolny. Istotną rolę w bilansie energetycznym regionu odgrywają jeszcze instalacje wytwarzające energię elektryczną z biomasy i biogazu (łącznie 90 MW i 6,1% udziału w mocy zainstalowanej). W dalszym ciągu - podobnie jak w całym kraju - marginalne jest znacznie fotowoltaiki. Według danych URE w regionie działają obecnie 2 tego typu instalacje o łącznej mocy 1,2 MW (najwyższy wynik w kraju).

Wykres 61. Struktura zainstalowanych mocy OZE w województwie zachodniopomorskim (stan na 31 marca 2014 r.)



Wykres 62. Udziały poszczególnych technologii OZE w województwie zachodniopomorskim w mocach zainstalowanych na poziomie krajowym

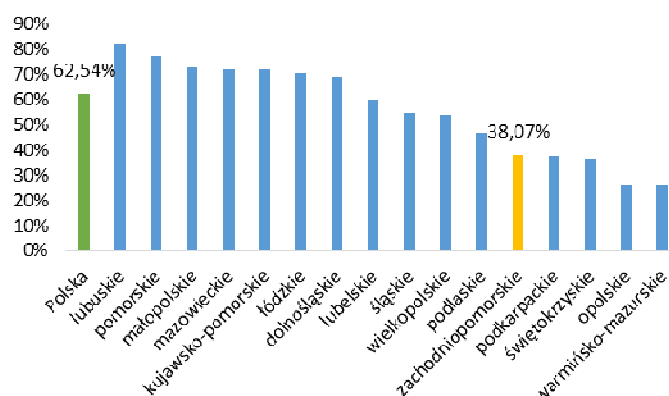


Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych URE.

Potencjał rozwoju energetyki opartej na źródłach odnawialnych w województwie zachodniopomorskim na pewno nie został jeszcze wyczerpany. Z dostępnych ekspertyz wynika, że ekonomicznie uzasadnione są instalacje wiatrowe o łącznej mocy 3,1 GWe, a więc prawie trzykrotnie więcej niż obecnie. Wydaje się jednak, że dotychczasowy, bardzo dynamiczny, rozwój energetyki wiatrowej podważa uzasadnienie dla interwencji publicznej, niezależnie od uwarunkowań, o których wspominamy w kolejnej sekcji. Zostało to stosunkowo mocno podkreślone w zapisach projektu programu - w ramach priorytetu inwestycyjnego 4.1 przewidziane jest wsparcie przede wszystkim dla instalacji wykorzystujących biomasę, biogaz oraz energię słoneczną. Potencjał rynkowy dla biogazu rolniczego szacuje się na poziomie 52 MWe, co wyznacza potencjalny obszar koncentracji interwencji RPO - ograniczenie wynika przede wszystkim z dostępności odpowiednich substratów. Warto przy tym podkreślić, że w przypadku biogazu rolniczego mamy do czynienia z instalacjami wytwarzającymi energię elektryczną i ciepłą w skojarzeniu, dlatego też rozważania o ewentualnym zastosowaniu instrumentów finansowych prezentujemy łącznie dla priorytetów inwestycyjnych 4.1 i 4.7.

W porównaniu z innymi regionami, województwo zachodniopomorskie wyróżnia się stosunkowo niewielkim odsetkiem energii cieplnej wytwarzanej w kogeneracji (38%, podczas gdy w Polsce analogiczny wskaźnik wynosi ponad 60%). Daje to pewne podstawy do ukierunkowania części alokacji na inwestycje w instalacje wytwarzające energię elektryczną i ciepłą w skojarzeniu - zarówno z wykorzystaniem źródeł odnawialnym (przede wszystkim biogazu i biomasy), jak nośników konwencjonalnych.

Wykres 63. Odsetek energii cieplnej produkowanej w kogeneracji

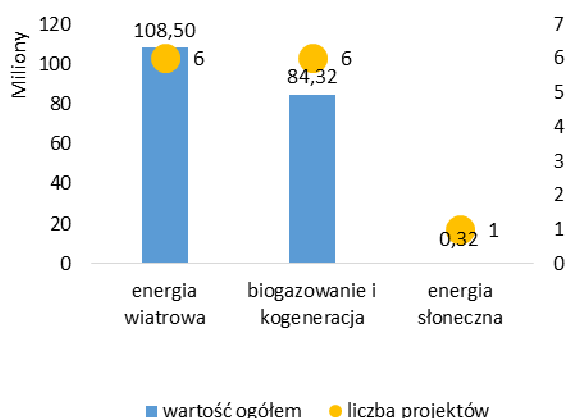


Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych URE.

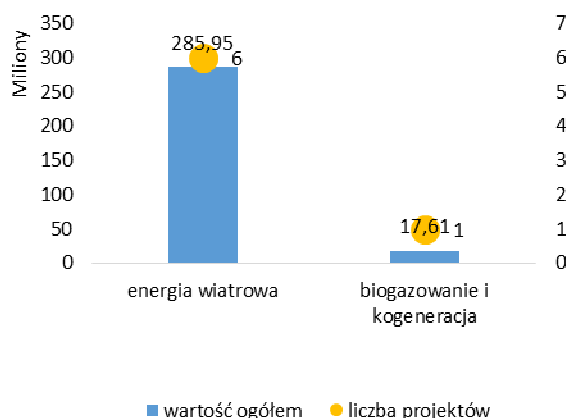
3.3.3 Dotychczasowa interwencja

Dotychczasowe doświadczenia związane ze wsparciem energetyki odnawialnej ze środków publicznych należy podzielić na programy operacyjne finansowane z funduszy strukturalnych UE oraz finansowane ze środków krajowych. W perspektywie finansowej 2007-2013 wsparcie dla instalacji wytwarzających energię ze źródeł odnawialnych oraz instalacji kogeneracyjnych było dystrybuowane zarówno w ramach programów krajowych, jak i regionalnych. W przypadku województwa zachodniopomorskiego największą część wsparcia przeznaczono na budowę elektrowni wiatrowych, choć w RPO WZ zauważalny był również udział biogazowni rolniczych.

Wykres 64. Wsparcie OZE w RPO WZ 2007-2013



Wykres 65. Wsparcie OZE w działaniu 9.4 PO IS 2007-2013 (wyłącznie projekty z województwa zachodniopomorskiego)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie bazy KSI SIMIK.

Wsparcia w ramach krajowego oraz regionalnych programów operacyjnych udzielano w formie bezzwrotnej, przy dofinansowaniu (w przypadku województwa zachodniopomorskiego) przeciętnie

na poziomie około 50%. Z części przeprowadzonych badań ewaluacyjnych wynika, że taka forma interwencji niekoniecznie musiała być najbardziej efektywna – np. w działaniu 9.4 PO IŚ stosunkowo duży odsetek beneficjentów deklarował, że inwestycje zostałyby zrealizowane także bez wsparcia środków europejskich.¹⁰⁴ Z innych ewaluacji¹⁰⁵ wynika jednak, że (przy nieco inaczej sformułowanym pytaniu) nawet niewielkie obniżenie poziomu dofinansowania skutkowałoby nieopłacalnością inwestycji. Niezależne od różnic w dostępnych wynikach analiz wydaje się jednak, że istnieje duże pole do zwiększenia racjonalności interwencji. Szczególnie istotnym zagadnieniem jest tutaj zastosowanie odmiennego podejścia do różnych technologii OZE. Warto bowiem zauważyć, że – np. w działaniu 9.4 PO IŚ – przyjęcie kryteriów wyboru preferujących technologie najtańsze spowodowało, że gros środków przeznaczono na budowę farm wiatrowych, które niekoniecznie wymagały jakiegokolwiek pomocy ze środków publicznych.

Nieco inne są doświadczenia związane z programami finansowanymi ze środków krajowych. Jako modelowy¹⁰⁶ przykład często wskazywany jest wdrażany przez NFOŚiGW we współpracy z wybranymi bankami program dopłat do kolektorów słonecznych, w którym indywidualni inwestorzy otrzymują środki na spłatę części kredytu komercyjnego. Program ten nie jest jednak punktem odniesienia dla RPO WZ 2014-2020 – nie przewidziano bowiem wsparcia dla gospodarstw domowych, a z proponowanych wartości wskaźników wynika, że wsparcie w PI 4.1 powinno trafić przede wszystkim do większych instalacji. Potencjalnie istotnym punktem odniesienia dla RPO WZ 2014-2020 będzie jednak program priorytetowy BOCIAN, w którym przewidziano preferencyjne pożyczki na budowę instalacji OZE bez możliwości umorzenia. Podczas prac nad niniejszym raportem nie wyniki pierwszego naboru nie były jeszcze znane.

Na wszystkie dotychczasowe doświadczenia związane ze wsparciem energetyki odnawialnej należy patrzeć także przez pryzmat funkcjonowania krajowego ustawodawstwa. Obecnie funkcjonujący system wsparcia zostanie w najbliższych latach zmieniony, jednak prace nad nową ustawą o OZE bardzo się przedłużają i obecnie mówi się o wejściu jej w życie dopiero w 2016 r. Brakuje także szeregu ostatecznych rozstrzygnięć, które mogłyby pozwolić na przesądzenie, czy w PI 4.1 i 4.7 uzasadnione jest zastosowanie instrumentów finansowych. W najbardziej aktualnym rządowym projekcie ustawy przewidziano wprowadzenie systemu aukcyjnego, który preferować będzie najtańsze instalacje (przede wszystkim farmy wiatrowe). Take rozwiązanie niewątpliwie stanowić będzie przesłankę do stworzenia w ramach RPO WZ 2014-2020 zachęt dla rozwoju innych technologii. Niezależnie jednak od ostatecznego kształtu ustawy, należy także pamiętać, że przedłużające się nad nią prace wpływają na dynamikę inwestycji w sektorze OZE: z jednej strony narastająca niepewność spowalnia inwestycje (utrudniony dostęp do kapitału), z drugiej – przyspiesza inwestycje już zaplanowane (chęć „załapania się” do istniejącego systemu zielonych certyfikatów).

¹⁰⁴ Ocena wpływu inwestycji w ramach działania 9.1, 9.4, 9.5, 9.6 oraz 10.3 PO IiŚ na realizację zobowiązań wynikających z dyrektywy 2009/28/WE, Instytut Badań Strukturalnych na zlecenie Ministerstwa Gospodarki, Warszawa 2012.

¹⁰⁵ Analiza korzyści i ograniczeń przy zastosowaniu inżynierii finansowej jako instrumentu wsparcia projektów inwestycyjnych w zakresie energetyki, Ecorys na zlecenie Ministerstwa Gospodarki, Warszawa 2012.

¹⁰⁶ Analiza i ocena możliwości zintegrowania działań w obszarze efektywności energetycznej z uwzględnieniem odnawialnych źródeł energii, w tym odpadów komunalnych i osadów ściekowych, PwC na zlecenie Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, Warszawa 2013.

3.3.4 Proponowane instrumenty

W projekcie RPO WZ 2014-2020 przewidziano zastosowanie instrumentów finansowych w PI 4.1 i PI 4.7. Takie podejście należy uznać za uzasadnione. Poniżej rekomendujemy stworzenie jednego mechanizmu preferencyjnych pożyczek dla PI 4.1 i 4.7 przeznaczonych na budowę instalacji kogeneracyjnych oraz wytwarzających energię elektryczną z OZE.

Zgodnie z przyjętymi w niniejszym raporcie warunkami brzegowymi, wskazane typy projektów powinny charakteryzować się dodatnią wartością bieżącą netto. Wynika to z możliwości sprzedaży wytworzonej energii po cenie rynkowej, a także z dodatkowych przychodów wynikających z pozyskania praw majątkowych (tzw. zielonych oraz – w przypadku kogeneracji – żółtych certyfikatów) w ramach krajowego systemu wsparcia. Z kolei po planowanym wprowadzeniu systemu aukcyjnego, inwestor który „wygra” aukcję będzie miał zagwarantowaną stawkę za jednostkę energii elektrycznej, która powinna uwzględniać także poniesione nakłady inwestycyjne. Z tych samych względów nie rekomendujemy stosowania instrumentów finansowych dla instalacji wytwarzających wyłącznie energię ciepłą. W większości będą to projekt podmiotów publicznych (gospodarstwa domowe nie są wymienione w katalogu beneficjentów) i wytworzoną energię będą przede wszystkim wykorzystywać do własnych potrzeb. Nie gwarantuje to zwrotu inwestycji w rozsądnym horyzoncie czasowym.

Przy dostępnych alokacjach (łącznie 50 mln euro w PI 4.1 i 4.7) możemy oczekiwać wypełnienia jedynie części luki w finansowaniu inwestycji w OZE – samej luki nie da się zresztą precyzyjnie określić bez ostatecznych rozstrzygnięć ustawowych. Określając parametry proponowanego instrumentu kierowano się następującymi przesłankami:

- Z alokacji na PI 4.1 25% przeznaczone zostanie na wsparcie instalacji wytwarzających wyłącznie energię ciepłą. Środki te nie zostały wzięte pod uwagę przy konstrukcji instrumentu, ponieważ dla tego typu projektów proponuje się wsparcie dotacyjne.
- Proponowana forma instrumentu to preferencyjna pożyczka. Jej celem jest wytworzenie efektu zachęty, co będzie możliwe szczególnie przy wyższych niż obecnie stopach procentowych, kiedy różnica pomiędzy rynkowym a preferencyjnym oprocentowaniem będzie znacząca dla potencjalnych inwestorów. Zachęta powinna jednak obejmować wyłącznie technologie, które określono w projekcie programu jako preferowane. Proponuje się więc następujący indykatywny budżet instrumentu:
 - 50% środków z PI 4.1 i 100% środków z PI 4.7 zostanie przeznaczone na wsparcie biogazowni rolniczych. Przy przeciętnym poziomie CAPEX w wysokości 13 mln zł/MWe¹⁰⁷ oraz mocy przeciętnej („modelowej”) inwestycji ok. 0,5 MWe i 10% udziale beneficjanta w kosztach kwalifikowanych, pozwoli to na wsparcie 19 instalacji (wytwarzających jednocześnie energię ciepłą i elektryczną¹⁰⁸) o łącznej mocy 9,5 MWe;

¹⁰⁷ Analiza dotycząca możliwości określenia niezbędnej wysokości wsparcia dla poszczególnych technologii OZE w kontekście realizacji Krajowego planu działania w zakresie energii ze źródeł odnawialnych, Instytut Energetyki Odnawialnej na zlecenie Ministerstwa Gospodarki, Warszawa 2013.

¹⁰⁸ Co ma istotne znaczenie dla określonych w programie wskaźników produktu.

- 25% środków z PI 4.1 zostanie przeznaczone na wsparcie małych farm fotowoltaicznych. Przy przeciętnym poziomie CAPEX na poziomie 6 mln zł/MWe¹⁰⁹ oraz mocy modelowej inwestycji ok. 0,7 MWe, wsparciem objętych zostanie 10 instalacji o łącznej mocy 7 MWe.

Opisana poniżej propozycja instrumentu ma charakter wstępny. Ostateczna forma i warunki udzielenia pożyczek powinny zostać zweryfikowane po przyjęciu ustawy o OZE, w której określone zostaną zasady funkcjonowania krajowego systemu wsparcia.

Tabela 23. Instrument finansowy w ramach PI4.1 i 4.7

PI: 4.1 i 4.7		pożyczki na budowę instalacji produkujących energię elektryczną ze źródeł odnawialnych oraz na budowę instalacji kogeneracyjnych (biogazowni oraz farm fotowoltaicznych)			
Cel instrumentu:		wypełnienie luki finansowej, zachęta dla wybranych technologii OZE			
Od:	2 mln zł	Do:	10 mln zł górny limit mocy wynika z linii demarkacyjnej	na:	max 10 lat
Finanse i wskaźniki					
Udzielone pożyczki:		29 (19 biogazowni, 10 farm fotowoltaicznych)			
Przeciętna pożyczka:		5 850 000 zł (biogazownia) 3 780 000 zł (farma fotowoltaiczna) pożyczki udzielane na 90% kosztów kwalifikowanych			
Minimalna alokacja (bez kosztów zarządzania):		146 mln zł			
Preferencje i grupa docelowa					
Odbiorcy: przedsiębiorcy wytwarzający energię ze źródeł odnawialnych					
Pożyczka na warunkach preferencyjnych (0-2%), przy czym wsparcie skierowane tylko do technologii OZE, które zostały w programie określone jako preferowane (biogaz i energia słoneczna)					

3.4 PI 4.2

3.4.1 Cel i zakres interwencji wg RPO

Kolejnym priorytetem inwestycyjnym, w którym warto rozważyć zastosowanie instrumentów finansowych jest priorytet 4.2, który powinien doprowadzić do zmniejszenia zasobochłonności MŚP. Przesłanki przemawiające za odejściem od dotacyjnego wsparcia tego typu inwestycji są oczywiste. Wszystkie potencjalne projekty w PI 4.2, oprócz zmniejszenia presji gospodarki na środowisko naturalne, dają także wymierne korzyści na poziomie mikroekonomicznym i powinny gwarantować beneficjentowi strumień oszczędności (np. dzięki zmniejszeniu zapotrzebowania na energię) lub dodatkowych przychodów (np. dzięki możliwości rozszerzenia palety produktów), które z nawiązką pokryją początkowe nakłady inwestycyjne.

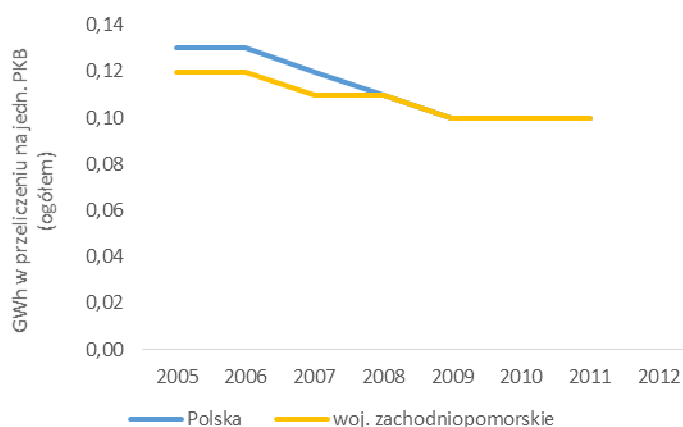
¹⁰⁹ ibidem.

Cel szczegółowy (4.2):	Zmniejszenie zasobochłonności MŚP
Typy projektów:	1. Termomodernizacja budynków przemysłowych, handlowych i usługowych. 2. Wdrożenie technologii oszczędzających zużycie energii elektrycznej, ciepłej i/lub wody.
Odbiorcy wsparcia:	mikro, małe i średnia przedsiębiorstwa województwa zachodniopomorskiego dążące do zmniejszenia zasobochłonności, w tym energochłonności
Zakładana alokacja:	20 mln euro
Uzasadnienie dla IF:	Obydwa typy projektów charakteryzują się dodatnią wartością bieżącą netto – dzięki oszczędnościom (np. wynikającym ze zmniejszenia energochłonności linii produkcyjnej) albo poprawie konkurencyjności (np. wprowadzenie nowego produktu).

3.4.2 Diagnoza problemu

Gospodarka województwa zachodniopomorskiego charakteryzuje się energochłonnością zbliżoną do Polski ogółem. Ilość energii potrzebnej do wytworzenia jednostki PKB (wyrażonej w cenach stałych w celu wyeliminowania wpływu inflacji) na przestrzeni lat stopniowo maleje, choć dystans dzielący region od najlepiej rozwiniętych krajów UE pozostaje znaczący.

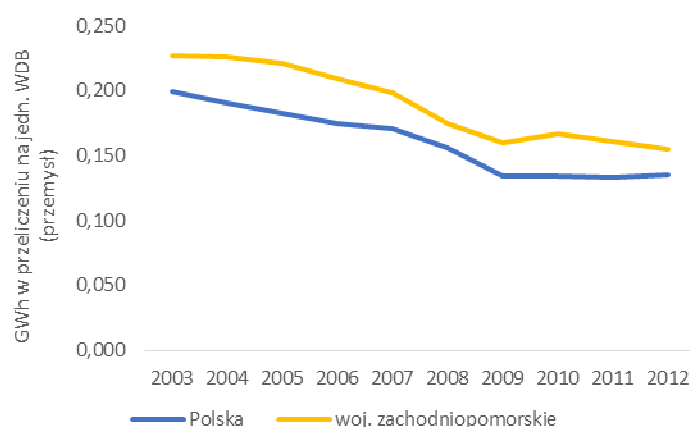
Wykres 66. Intensywność energetyczna gospodarki (GWh na jednostkę PKB ogółem)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Interesujących wniosków dostarcza analiza na poziomie głównych sektorów gospodarczych. Okazuje się, że województwo zachodniopomorskie odnotowało w ostatnich latach znaczący postęp jeśli chodzi o energochłonność rolnictwa i usług, przy stabilnym w czasie (lub wręcz rosnącym) wskaźniku obliczonym dla sektora przemysłu. Z dostępnych danych nie wynika, jaka część zużycia energii przypada na sektor dużych, a jaka – małych i średnich przedsiębiorstw, które będą mogły być objęte wsparciem w ramach RPO WZ 2014-2020.

Wykres 67. Intensywność energetyczna przemysłu (GWh na jednostkę WDB w przemyśle)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Przesłanki interwencji skierowanej do firm usługowych są podobne jak w sektorze budownictwa mieszkaniowego oraz w obiektach użyteczności publicznej (o których piszemy w dalszej części opracowania): problemy związane z efektywnością energetyczną sprowadzają się przede wszystkim do niezadowalających parametrów obiektów budowlanych.¹¹⁰ Bardziej złożone jest pole interwencji w przemyśle, zmniejszenie zapotrzebowania na energię związane jest wprost ze stosowanym procesem technologicznym. Dostępne analizy potwierdzają, że wielkość potencjalnych zmian jest bardziej ograniczona niż w sektorze komunalno-bytowym.

Oszacowanie luki finansowej dla priorytetu inwestycyjnego 4.2 jest niemożliwe. Wynika to z braku wystarczających przesłanek do wyodrębnienia jej z luki oszacowanej dla priorytetu inwestycyjnego 3.3. Można wyobrazić sobie bowiem, że w obydwu priorytetach zakres kosztów kwalifikowanych będzie bardzo podobny – przykładowo, nowy element linii produkcyjnej prowadzić będzie jednocześnie do zmniejszenia zasobochłonności (cel PI 4.2), jak i podniesienia konkurencyjności przedsiębiorstwa (cel PI 3.3). Różnicą będzie jednak rozłożenie akcentów, co powinno mieć przełożenie na konstrukcję instrumentu finansowego w PI 4.2.

¹¹⁰ 2050.pl - podróż do niskoemisyjnej przyszłości, Instytut Badań Strukturalnych oraz Instytut na rzecz Ekorozwoju, Warszawa 2013

3.4.3 Dotychczasowa interwencja

Wyodrębnienie priorytetu inwestycyjnego 4.2 w ramach celu tematycznego 4 związanego z gospodarką niskoemisyjną wynika z założeń pakietu energetyczno-klimatycznego. W ten sposób interwencja „prośrodowiskowa” skierowana do sektora przedsiębiorstw została dość mocno zawężona do efektów związanych z zapotrzebowaniem na energię, emisją gazów cieplarnianych oraz (uzupełniając) wykorzystaniem OZE. Takie podejście oznacza, że priorytet inwestycyjny 4.2 nie ma jednoznacznego odpowiednika w programach operacyjnych perspektywy finansowej 2007-2013. Co prawda zarówno w programie krajowym (działanie 4.3 PO IŚ) jak w części programów regionalnych (np. RPO WK-P) znalazły się schematy wsparcia ukierunkowane na dostosowanie przedsiębiorstw do norm ochrony środowiska, miały one nieco inny profil niż w PI 4.2.

Zadania związane ze zmniejszeniem zasobochłonności procesów produkcyjnych były również wspierane w ramach szerszych instrumentów skierowanych do przedsiębiorstw – np. we wszystkich działaniach osi priorytetowej 4 PO IG można było uzyskać dodatkowe punkty za realizację zasady zrównoważonego rozwoju. W praktyce okazało się jednak, że takie podejście nie było w żaden sposób różnicujące (kryteria oceny były bardzo liberalne) i nie przełożyło się to na wyselekcjonowanie bardziej „zielonych” inwestycji.¹¹¹ Niezależnie jednak od tych problemów, wszystkie mechanizmy wsparcia podobne do PI 4.2 miały charakter dotacyjny, tym samym były obciążone wszystkimi problemami tej formy finansowania.

Ciekawym punktem odniesienia jest natomiast pierwsza edycja programu POLSEFF (*Programu Finansowania Energii Zrównoważonej w Polsce dla małych i średnich przedsiębiorstw*) – linii kredytowej finansowanej przez Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju o wartości 190 milionów euro. Program wdrażany jest we współpracy z 8 bankami komercyjnymi oraz instytucjami leasingowymi. Do końca 2013 r. wsparto w jego ramach ponad 1800 firm (z których 4% pochodzi z woj. zachodniopomorskiego). Beneficjenci otrzymywali kredyt/leasing na nowe technologie i urządzenia obniżające zużycie energii lub wytwarzające energię ze źródeł odnawialnych, a po osiągnięciu efektu ekologicznego wypłacano im premię inwestycyjną w wysokości 10% kredytu/leasingu. Program cieszył się bardzo dużym zainteresowaniem i jest wysoko oceniany przez środowisko bankowe. Ciekawym rozwiązaniem było uruchomienie dwóch trybów udzielenia wsparcia: bardziej skomplikowane inwestycje musiały być poprzedzone audytem energetycznym, natomiast prostsze projekty otrzymywały finansowanie niejako automatyczne jeśli polegały na zakupie technologii z tzw. listy LEME (ang. *list of eligible materials and equipment*).

¹¹¹ Ocena wpływu projektów realizowanych w ramach IV Osi Priorytetowej PO IG na stan środowiska naturalnego oraz efektywność energetyczną w Polsce, Instytut Badań Strukturalnych na zlecenie Ministerstwa Gospodarki, Warszawa 2012.

3.4.4 Proponowane instrumenty

Zgodnie z przywołaną powyżej argumentacją (opłacalność inwestycji na poziomie przedsiębiorstwa), rekomendujemy przeznaczenie całej alokacji na PI 4.2 na mechanizm preferencyjnych pożyczek skierowanych do sektora MŚP.

- Celem wprowadzenia tego instrumentu do RPO WZ 2014-2020 jest wypełnienie luki w finansowaniu inwestycji rozwojowych przedsiębiorstw. Lukę finansową w PI 4.2 należy rozumieć jako podzbiór luki zidentyfikowanej w PI 3.3 – wszystkie inwestycje powinny bowiem równocześnie prowadzić do poprawy konkurencyjności beneficjenta. Drugim celem instrumentu jest wprowadzenie zachęty dla inwestycji które prowadzą m.in. do zmniejszenia zasobochłonności procesu produkcji dóbr i usług. Zachęta polegać będzie na preferencyjnym oprocentowaniu niezależnie od wielkości przedsięwzięcia (w przeciwieństwie do PI 3.3).
- Jako przeciętną wartość pożyczki (z uwagi na brak podobnych instrumentów wsparcia w programach operacyjnych finansowanych z funduszy strukturalnych) proponujemy wykorzystać średnią wartość kredytu/leasingu z programu POLSEFF – po zaokrągleniu i uwzględnieniu oczekiwanego wzrostu cen około 400 tys. zł.
- Ponieważ instrument będzie bardziej atrakcyjny od wsparcia w PI 3.3 (preferencyjne oprocentowanie niezależnie od wielkości projektu), udzielenie wsparcia powinno być uzależnione od przeprowadzenia audytu energetycznego potwierdzającego racjonalność przedsięwzięcia. Dodatkowo warto rozważyć wprowadzenie – analogicznie do programu POLSEFF – trybu uproszczonego z listą LEME.

Tabela 24. Instrument finansowy w ramach PI4.2

Cel instrumentu:		Zmniejszenie zasobochłonności MŚP			
Od:	100 tys. zł.	Do:	1 mln euro	na:	max 7 lat.
Finanse i wskaźniki					
Udzielone pożyczki:			ok. 180		
Przeciętna pożyczka:			400 tys. zł		
Minimalna alokacja (bez kosztów zarządzania):			73 mln zł		
Preferencje i grupa docelowa					
Odbiorcy: MŚP					
Preferencje: preferencyjne oprocentowanie (niezależnie od wielkości inwestycji) pod warunkiem wykazania efektu ekologicznego					

3.5 PI 4.3

3.5.1 Cel i zakres interwencji wg RPO

Inwestycje prowadzące do podniesienia efektywności energetycznej budynków często przywoływane są jako przykłady typów projektów idealnie nadających się do wykorzystania instrumentów finansowych. Zgodnie z nowymi uwarunkowaniami polityki spójności w okresie 2014-2020, możliwa będzie realizacja jedynie głębokiej termomodernizacji, obowiązkowo poprzedzonej audytem, który określi zakres inwestycji gwarantujący zwrot poniesionych nakładów dzięki zaoszczędzonej energii w rozsądnym horyzoncie czasowym.

Co do zasady, powinno to w równym stopniu dotyczyć przedsięwzięć realizowanych w sektorze prywatnym, jak i publicznym. W kolejnych akapitach propozycję zastosowania instrumentów finansowych (preferencyjnych pożyczek) ograniczamy jednak do budownictwa mieszkaniowego – sektor publiczny (w tym przede wszystkim jednostki samorządu terytorialnego) nie byłoby w stanie efektywnie wykorzystać instrumentów finansowych przy swoim obecnym ograniczeniu budżetowym. Należy przy tym podkreślić, że możliwość realizacji projektów w tym obszarze na poziomie regionalnym będzie uzależniona od ostatecznego kształtu linii demarkacyjnej – podczas prac nad niniejszym raportem rozważane było przeniesienie termomodernizacji budownictwa mieszkaniowego w całości do programu krajowego.

Cel szczegółowy (4.3):	Zmniejszenie energochłonności budynków publicznych i mieszkaniowych.
Typy projektów:	1. Kompleksowa modernizacja energetyczna obiektów użyteczności publicznej Kompleksowa termomodernizacja budynków użyteczności publicznej będzie realizowana na podstawie wcześniej przeprowadzonych audytów energetycznych. 2. Kompleksowa modernizacja energetyczna wielorodzinnych budynków mieszkaniowych
Odbiorcy wsparcia:	1. jednostki samorządu terytorialnego, ich związki i stowarzyszenia, jednostki organizacyjne jst, osoby prawne jst, partnerstwa wymienionych podmiotów. 2. jednostki samorządu terytorialnego, ich związki i stowarzyszenia, jednostki organizacyjne jst, TBS, wspólnoty mieszkaniowe, spółdzielnie mieszkaniowe, organizacje pozarządowe, partnerstwa wymienionych podmiotów.
Zakładana alokacja:	40 mln euro
Uzasadnienie dla IF:	Racjonalnie zaprojektowane inwestycje termomodernizacyjne, przygotowane na podstawie przeprowadzonego wcześniej audytu energetycznego powinny charakteryzować się dodatnią wartością bieżącą netto dzięki notowanym w kolejnych latach oszczędnościom energii.

3.5.2 Diagnoza problemu

Potencjalnego zapotrzebowania na zewnętrzne finansowanie nie da się oszacować na podstawie danych zastanych. Skalę potrzeb inwestycyjnych określaliśmy wstępnie dzięki wynikom badań ankietowych jednostek samorządu terytorialnego oraz wspólnot mieszkaniowych i spółdzielni przeprowadzonych specjalnie na potrzeby niniejszej ewaluacji. Zaprezentowane poniżej wartości nie odnoszą się do konkretnego roku, ale należy je interpretować raczej jako przybliżenie łącznego zapotrzebowania na finansowanie zewnętrzne w okresie 2014-2020.

Tabela 25. Oszacowanie zapotrzebowania na finansowanie zewnętrzne termomodernizacji wielorodzinnych budynków mieszkaniowych oraz budynków użyteczności publicznej.

obszar	źródło informacji	zapotrzebowanie na zewnętrzne finansowanie	skala potrzeb	proponowany udział w alokacji na PI 4.3	uzasadnienie dla instrumentów finansowych
wielorodzinne budynki mieszkalnych	badanie CATI wspólnot mieszkaniowych i spółdzielnie	77 mln zł	ok. 250 budynki, 300 tys. zł za jeden budynek (na podstawie wybranych projektów RPO z całego kraju)	30%	tak, przy czym problemem może być demarkacja z programem krajowym
budynki użyteczności publicznej	badanie CATI jednostek samorządu terytorialnego	110 mln zł	120 budynków, 920 tys. zł za jeden budynek (na podstawie działania 9.3 PO IŚ)	70%	potencjalnie tak, z poważanymi zastrzeżeniami

Źródło: Opracowanie własne nad podstawie wyników badań CATI

Potrzeby inwestycyjne w obydwu omawianych obszarach można podsumować w następujący sposób.

- W przypadku budownictwa mieszkaniowego (wielorodzinne budynki mieszkalne) zapotrzebowanie na finansowanie zewnętrzne można oszacować na poziomie około 77 mln zł. Wartość tę należy interpretować jako plany inwestycyjne wspólnot i spółdzielni mieszkaniowych, które zadeklarowały, że nie będą w stanie sfinansować deklarowanych projektów ze środków własnych. Jest to jednocześnie górne ograniczenie luki finansowej. Należy jednak pamiętać, że przynajmniej część projektów zostanie sfinansowana kredytami komercyjnymi połączonymi z innymi mechanizmami wsparcia publicznego (np. przy pomocy premii termomodernizacyjnej), a także w ramach programu krajowego (projekty powyżej 2 mln zł). Zakładając przeciętne koszty związane z termomodernizacją jednego budynku wielorodzinnego na poziomie 300 tys. zł, liczbę budynków wielorodzinnych, dla których

potrzebne jest uruchomienie zewnętrznego finansowania można określić na poziomie około 250.

- W przypadku budynków użyteczności publicznej uwzględnionych przez jednostki samorządu terytorialnego w planach inwestycyjnych, zapotrzebowanie na środki zewnętrzne wynosi około 110 mln zł. Przy średniej wartości modernizacji energetycznej jednego obiektu tego typu na poziomie 920 tys. zł (koszt oszacowany na podstawie wskaźników działania 9.3 PO IS 2007-2013), liczbę budynków użyteczności publicznej zagrożonych brakiem finansowania szacujemy na około 120.

Na podstawie powyższych wyników można zaproponować indykatywny podział alokacji przeznaczonej ma priorytet inwestycyjny 4.3 pomiędzy sektor publiczny oraz prywatny. Relatywnie więcej środków, niż wynikałoby z udziału w przybliżonej wartości luki finansowej, proponujemy przeznaczyć na budynki użyteczności publicznej. Wynika to przede wszystkim z możliwości finansowania części inwestycji w sektorze mieszkaniowym w ramach programu krajowego.

3.5.3 Dotychczasowa interwencja

Przed przedstawieniem wstępnych założeń instrumentu finansowego w priorytecie inwestycyjnym 4.3, warto podsumować jeszcze najważniejsze doświadczenie związane z dotychczasowymi mechanizmami wsparcia inwestycji podnoszących efektywność energetyczną budynków.

- W RPO WZ 2007-2013 nie wyodrębniano działania ukierunkowanego na modernizację energetyczną budynków. Kilka projektów w tego typu (w sektorze mieszkaniowym) zrealizowano jednak w Działaniu 5.5 którego celem była rewitalizacja obszarów zdegradowanych. Brak bezpośredniego wsparcia termomodernizacji w kończącej się perspektywie finansowej w województwie zachodniopomorskim można potraktować jako przesłankę dla zwiększenia roli tego zagadnienia w nowym programie operacyjnym.
- Częściową rekompensatą – w przypadku podmiotów publicznych – była duża aktywność beneficjentów z regionu w ubieganiu się o wsparcie w programie krajowym. W Działaniu 9.3 PO IS w województwie zachodniopomorskim zrealizowano projekty o wartości prawie 80 mln zł (najlepszy wynik w kraju) co odpowiadało za ponad 20% budżetu całego Działania.
- Wsparcie w działaniu 9.3 PO IS miało formę bezzwrotnej dotacji, której udział w kosztach kwalifikowanych sięgał przeciętnie 40-50%.¹¹² W wielu dostępnych analizach podkreśla się, że taka duża intensywność wsparcia nie jest uzasadniona, ponieważ prowadzi do nieefektywnego wykorzystania środków publicznych. Potwierdzają to wyniki ewaluacji Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, w których zidentyfikowano projekty o oczekiwanym okresie zwrotu inwestycji sięgającym kilkudziesięciu lat.¹¹³

¹¹² Analiza i ocena możliwości zintegrowania działań w obszarze efektywności energetycznej z uwzględnieniem odnawialnych źródeł energii, w tym odpadów komunalnych i osadów ściekowych, PwC na zlecenie Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, Warszawa 2013.

¹¹³ Cost-effectiveness of Cohesion Policy Investments in Energy Efficiency, Europejski Trybunał Obrachunkowy, 2012.

3.5.4 Proponowane instrumenty

Rekomenduje się zastosowanie następującego podejścia do instrumentów finansowych w priorytecie inwestycyjnym 4.3.

- W przypadku inwestycji realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego rekomenduje się wyłącznie dotacyjną formę wsparcia, przy czym - dla zwiększenia liczby dofinansowanych inwestycji – wskazane jest obniżenie intensywności wsparcia w porównaniu z programami perspektywy finansowej 2007-2013.
- W przypadku inwestycji w sektorze budownictwa mieszkaniowego rekomenduje się zastosowanie preferencyjnych pożyczek o maksymalnie wydłużonym okresie spłaty (nawet do 15 lat). Zakładając budżet instrumentu na poziomie około 45 mln zł (tj. około 30% alokacji na cały priorytet inwestycyjny), możliwe będzie objęcie wsparciem (w ramach pierwszego „obrotu” środków) około 250 wielorodzinnych budynków mieszkalnych. Należy przy tym zaznaczyć, że propozycja tego instrumentu ma charakter wstępny i jest uzależniona od zmian linii demarkacyjnej (ryzyko przeniesienia tego typu projektów do programu krajowego), a także ostatecznymi rozstrzygnięciami w PO IS (przy demarkacji kwotowej atrakcyjność formy finansowania w programie regionalnej powinna być zbliżona do programu krajowego).

Tabela 26. Instrument finansowy w ramach PI4.3

PI: 4.3					
Cel instrumentu:		Wypełnienie luki w finansowaniu inwestycji termomodernizacyjnych w budownictwie mieszkaniowym, stworzenie zachęty do realizacji tego typu projektów			
Od:	100 tys. zł.	Do:	2 mln zł (linia demarkacyjna)	na:	15 lat
Finanse i wskaźniki					
Udzielone pożyczki:		około 150 wspartych budynków			
Przeciętna pożyczka:		300 tys. zł. na jeden budynek			
Minimalna alokacja (bez kosztów zarządzania):		około 44,3 mln zł			
Preferencje i grupa docelowa					
Odbiorcy: zgodnie z zapisami programu – beneficjenci 2. typu projektów					
Pożyczka na warunkach preferencyjnych					

3.6 PI 4.5

Poniżej omawiamy zasadność zastosowania instrumentów finansowych dla priorytetu inwestycyjnego 4.5, w części dotyczącej transportu publicznego.

3.6.1 Cel i zakres interwencji wg RPO

W ramach II Osi priorytetowej RPO WZ dla priorytetu inwestycyjnego 4.5 „Promowanie strategii niskoemisyjnych dla wszystkich rodzajów terytoriów, w szczególności dla obszarów miejskich, w tym wspieranie zrównoważonej multimodalnej mobilności miejskiej i działań adaptacyjnych mających oddziaływanie łagodzące na zmiany klimatu”, zgodnie z projektem RPO przewidziano możliwość wdrażania instrumentów finansowych.

Tabela 27. Podsumowanie założeń RPO w ramach PI 4.5.

Cel szczegółowy:	Cel szczegółowy 2: Zmniejszenie emisji generowanej przez transport, przede wszystkim na obszarach miejskich.
Typy projektów:	Do ewentualnego zastosowania instrumentów finansowych można rozważać 2 typ projektu „Zakup lub modernizacja taboru transportu miejskiego”.
Odbiorcy wsparcia:	Przedsiębiorstwa świadczące usługi publicznego transportu zbiorowego, jednostki samorządu terytorialnego, ich związki i stowarzyszenia, jednostki organizacyjne jst, organizacje pozarządowe, zarządcy infrastruktury kolejowej, państwowe jednostki budżetowe, przedsiębiorstwa.
Zakładana alokacja:	83 800 000 euro, zgodnie z ramami wykonania alokacja na zakup taboru wynosi 18 000 000 euro.
Uzasadnienie dla IF:	Zakup taboru dla przedsiębiorstw świadczących usługi przewozowe jest potencjalnie rentowną inwestycją, usługi przewozowe są bowiem świadczone odpłatnie i do rozważenia jest zastosowanie instrumentów finansowych.

3.6.2 Diagnoza problemu

Zdaniem autorów niniejszego raportu, w ramach RPO WZ 2014-2020 można rozważyć zastosowanie instrumentów finansowych w przypadku przedsięwzięć związanych z zakupem i modernizacją taboru miejskiego publicznego transportu zbiorowego. Obowiązek działań prowadzących do mniejszego zużycia energii, w tym na przykład wymiany taboru na bardziej energooszczędny, nakłada na jednostki samorządu terytorialnego oraz spółki komunalne ustawa o efektywności energetycznej¹¹⁴.

Jak się wydaje, jednostki samorządu terytorialnego, a także firmy transportowe (które w zasadzie mają gwarancję stałego popytu na swoje usługi, dodatkowo ich bieżąca działalność jest dofinansowywana przez samorządy) nie napotykają na większe problemy w finansowaniu dłużnym

¹¹⁴ Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r o efektywności energetycznej (Dz.U. nr 94.poz. 551 z późn. zm.)

zakupów taboru. Przeważnie (z wyjątkiem bardzo nielicznych samorządów znajdujących się w trudnej sytuacji finansowej) są one dość wiarygodnym kredytobiorcą. Jedyną istotną, ale niebagatelną, przewagą instrumentów bezzwrotnych wobec instrumentów zwrotnych wydaje się być ich znacznie większy efekt zachęty, powodujący ewentualne przyśpieszenie zmian taboru. Co do zasady, w istniejącej sytuacji, instrumenty bezzwrotne, szczególnie o niskiej intensywności wsparcia (10-25%) wydają się być łatwiejsze do zastosowania i mogą przynieść szybsze efekty.

3.6.3 Dotychczasowa interwencja

W okresie programowania 2007-2013 tego typu działania w województwie zachodniopomorskim (podobnie jak i w całym kraju) były finansowane przede wszystkim bezzwrotnie. W poniższej tabeli pokazujemy projekty zrealizowane ze środków RPO WZ 2007-2013 i dotyczące zakupu taboru komunikacji publicznej

Tabela 28. Projekty polegające na zakupie taboru komunikacji publicznej w ramach RPO WZ 2007-2013

Projekt	Projektodawca	Wartość projektu (euro)	Działanie/poddziałanie
Rozwój i poprawa jakości komunikacji pasażerskiej w Świnoujściu poprzez zakup taboru autobusowego	"Komunikacja Autobusowa" sp. z o.o.	8 135 069,60	2.1.6 RPO WZ
Wzmocnienie potencjału transportowego Przedsiębiorstwa Komunikacji Samochodowej w Szczecinku poprzez zakup nowych autobusów.	Przedsiębiorstwo Komunikacji Samochodowej w Szczecinku sp. z o.o.	3 965 503,39	2.1.6 RPO WZ
Zakup nowego taboru autobusowego dla miasta Kołobrzeg	"Komunikacja Miejska w Kołobrzegu" sp. z o.o.	2 738 378,00	2.1.6 RPO WZ
Zakup nowego taboru autobusowego dla miasta Kołobrzeg	"Komunikacja Miejska w Kołobrzegu" sp. z o.o.	2 738 378,00	2.1.6 RPO WZ
Wzmocnienie potencjału transportu publicznego w Szczecinku poprzez zakup nowych autobusów miejskich	Komunikacja Miejska - sp. z o.o.	4 904 400,00	2.1.6 RPO WZ
Zakup autobusów.	Miejski Zakład Komunikacji sp. z o.o. w Koszalinie		2.1.6 RPO WZ
Modernizacja taboru tramwajowego	Tramwaje Szczecińskie Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością	24 527 200,75	6.4 RPO WZ
Zakup taboru autobusowego na potrzeby SPA "Dąbie" Sp. z o.o. w	Szczecińskie Przedsiębiorstwo	25 137 207,79	6.4 RPO WZ

Szczecinie	Autobusowe "Dąbie" Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością		
Zakup taboru autobusowego na potrzeby SPA „Klonowica” sp. z o.o. w Szczecinie	Szczecińskie Przedsiębiorstwo Autobusowe "Klonowica" Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością	25 763 289,00	6.4 RPO WZ
Zakup taboru autobusowego na potrzeby SPPK sp. z o.o.	Szczecińsko-Polickie Przedsiębiorstwo Komunikacyjne Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością	14 224 530,00	6.4 RPO WZ

Źródło: Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, dane na 31 marca 2014

Wsparcie bezzwrotne na zakup taboru było zapewniane także w ramach programu „Gazela”, wdrażanego przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Program ten dysponował budżetem w wysokości 80 milionów złotych na lata 2014-2015¹¹⁵. Alokacja została w całości wykorzystana w niedawno rozstrzygniętym konkursie na zakup nowych autobusów hybrydowych, zasilanych gazem CNG. W I konkursie dofinansowanie otrzymały 2 projekty: zakup 10 ekologicznych autobusów hybrydowych zasilanych CNG (miasto Gdynia) oraz zakup 40 ekologicznych autobusów hybrydowych zasilanych CNG (miasto Częstochowa).

Niektóre samorządy finansowały też tego typu inwestycje kredytami udzielanymi przez międzynarodowe banki rozwoju – przykładowo Miasto Szczecin korzystało z kredytu udzielonego przez Europejski Bank Inwestycyjny, a Miasto Lublin z kredytu Banku Rozwoju Rady Europy.

Wsparcie bezzwrotne jest planowane w projekcie PO IiŚ na lata 2014-2020 – przewiduje się możliwość dofinansowania projektów, realizowanych przez miasta wojewódzkie w ramach ZIT, docelowy wskaźnik to 600 zakupionych lub zmodernizowanych jednostek taboru pasażerskiego w publicznym transporcie zbiorowym komunikacji miejskiej (te plany mogą jeszcze naturalnie ulec zmianom).

W sytuacji braku jasności, jaka będzie skala wsparcia na zakup taboru transportu publicznego ze środków PO IiŚ i czy będzie utrzymana bezzwrotna, bardziej atrakcyjna forma wsparcia, proponujemy poniżej wstępnie możliwość zaprojektowania instrumentu finansowego o podanych parametrach, zaznaczając jednakże, że decyzja o jego ewentualnym uruchomieniu (lub rezygnacji z uruchomienia) powinna zostać podjęta w momencie, gdy będzie już znana ostateczna oferta w ramach PO IiŚ 2014-2020.

Alternatywnie proponujemy jednak rozważenie, znacznie bardziej naszym zdaniem uzasadnionych 2 instrumentów:

¹¹⁵ Wdrażanie programu rozpoczęło się w 2013 roku, natomiast alokacja została określona dopiero w 2014 roku.

- Dopłat do odsetek kredytów komercyjnych zaciąganych na zakup taboru, Zaletą tego instrumentu jest wysoki efekt mnożnikowy i brak konkurencji z ofertą kredytów komercyjnych, wadą jest stosunkowo wysoka złożoność tego instrumentu i konieczność znalezienia banku (banków), który będzie udzielał tego typu kredytów; być może warunkiem ogłaszanych przetargów na wybór banku kredytującego powinna być skłonność do skorzystania z tego mechanizmu – wówczas w dokumentacji przetargowej musiałyby jednak być szczegółowo opisane procedury subsydiowania odsetek.
- Dotacji o stosunkowo niskiej intensywności (10-25%). Ostatecznie ten mechanizm wydaje się być relatywnie najprostszy, choć nieco bardziej kosztowny niż subsydiowanie odsetek. Przykładowo, dotacja na zakup taboru o koszcie kwalifikowanym 5 milionów złotych to kwota (przy wspomnianej intensywności) od 500 tysięcy do 1,25 miliona złotych. Subsydiowanie odsetek 10 letniego kredytu na taką samą kwotę do poziomu 1% oprocentowania, przy oprocentowaniu komercyjnym na poziomie 4,5% rocznie, to koszt 882 tysięcy złotych¹¹⁶. Z kolei kredyt udzielony ze środków europejskich powoduje (przy braku udziału własnego) „zablokowanie”, stopniowo „uwalnianych” dzięki spłatom, kwoty 5 milionów złotych.

3.6.4 Proponowane instrumenty

Poniżej proponujemy parametry produktu finansowego, jakim jest pożyczka lub kredyt na zakup taboru transportu publicznego. W tym przypadku można mówić o dość ewidentnej konkurencji z sektorem bankowym, który z całą pewnością chętnie udziela tego typu kredytów. Z drugiej strony trudno sobie wyobrazić, aby pośrednikiem finansowym dla tak znacznych wartościowo kredytów została instytucja pozabankowa (choć oczywiście do końca nie można wykluczyć takiej sytuacji).

¹¹⁶ Obliczenia własne, dla uproszczenia nie uwzględniono zmian wartości pieniądza w czasie, realnie zatem koszt subsydiowania odsetek byłby nieco niższy, niż wyliczony. Wyliczenia przy założeniu braku karencji w spłacie i przyjęciu równych rat kapitałowych. Przy założeniu 3-letniej karencji w spłacie rat kapitałowych koszt ten rośnie do 1,07 miliona złotych.

Tabela 29. Instrument finansowy w ramach PI 4.5 – pożyczki/kredyty na zakup taboru transportowego

PI: 4.5		Pożyczki/kredyty na zakup taboru transportu publicznego			
Cel instrumentu:		Przyspieszenie procesu wymiany taboru transportowego na tabor o zmniejszonej emisji spalin/zmniejszonej energochłonności			
Od:	2 mln zł	Do:	15 mln zł	na:	max. 10-12 lat
Finanse i wskaźniki					
Liczba pożyczek/kredytów:			8		
Przeciętna pożyczka/kredyt:			5 mln. zł.		
Minimalna alokacja (bez kosztów zarządzania):			40 mln. zł		
Preferencje i grupa docelowa					
Odbiorcy: jednostki samorządu terytorialnego oraz przedsiębiorstwa komunalne, działające w sferze transportu publicznego					
Udział własny na poziomie co najmniej 20-30%. Oprocentowanie preferencyjne (1-2%).					
Ewentualnie możliwość wykluczenia ze wsparcia jst i przedsiębiorstw komunalnych uprawnionych do korzystania z finansowania w ramach PO IIŚ					

3.7 PI 6.1

Przeprowadzane analizy wskazują na brak uzasadnienia dla wykorzystania instrumentów finansowych w priorytecie inwestycyjnym 6.1. Rekomendacja ta wynika z następujących przesłanek.

- Alokacja na priorytet inwestycyjny jest stosunkowo niewielka (10 mln euro). Ewentualne ustanowienie instrumentu finansowego mogłoby więc oznaczać koszty transakcyjne nieproporcjonalnie duże do ewentualnych korzyści wynikających z odejścia od wsparcia dotacyjnego.
- Można oczekiwać, że wsparcie w ramach PO IŚ na RIPOK i PSZOK będzie miało formę dotacyjną (choć nie ma tutaj jeszcze ostatecznych przesądzeń). Ewentualne wykorzystanie instrumentów w RPO WZ 2014-2020 mogłoby doprowadzić do paradoksalnej sytuacji, w której dla bardzo podobnych inwestycji (np. budowy PSZOK) w części regionów gospodarki odpadami (objętych wsparciem PO IŚ, ponieważ znajdują się na ich terenie instalacje termiczne) dostępne jest finansowanie dotacyjne, a w innych (objętych wsparciem RPO) oferowane są instrumenty mniej atrakcyjne dla beneficjentów.
- Zgodnie z ustawą o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (dalej: ucpg) art. 6 ust. 2, że koszty systemu gospodarowania odpadami komunalnymi obejmują koszty: 1) odbierania,

transportu, odzysku i unieszkodliwiania odpadów komunalnych oraz 2) tworzenia i utrzymania punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych (...). Daje to teoretyczne podstawy do tego, aby uznać, że opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi powinny zapewnić strumień płatności pokrywający konieczne do poniesienia nakłady inwestycyjne. W przypadku RIPOK taka interpretacja przepisów budzi wątpliwości części prawników.¹¹⁷ Wydaje się jednak, że koszty te będą mogły być uwzględnione pośrednio – podmiot prowadzący instalację regionalną uwzględni swoje inwestycje w opłacie za odzysk lub unieszkodliwienie odpadów, która to z kolei musi być w kalkulowana przez firmę odpowiedzialną za odbiór i zakoszarowania odpadów komunalnych. W przypadku PSZOK sytuacja jest bardziej jednoznaczna. Niezależnie jednak do interpretacji przepisów, należy jednak uznać, że określone w ucpg zasady nie gwarantują w praktyce wystarczających przychodów, aby inwestycje w RIPOK i PSZOK miały dodatnią wartość bieżącą netto. W dużym stopniu potwierdziły wyniki badania ankietowego JST przeprowadzonego w ramach niniejszej ewaluacji.

3.8 PI 8.7

3.8.1 Cele i zakres interwencji RPO

W ramach PI 8.7 przewiduje się dwa podstawowe typy projektów: wsparcie przedsiębiorczości, samozatrudnienia oraz tworzenia nowych miejsc pracy, poprzez środki finansowe na rozpoczęcie działalności gospodarczej oraz wsparcie dla osób planujących rozpoczęcie działalności gospodarczej oraz w pierwszym okresie prowadzenia tej działalności.

Jednocześnie w programie planowane wsparcie definiowane jest szeroko i dotyczyć może różnych grup osób (np. m.in. osoby które poniosły w przeszłości porażkę biznesową) i obszarów (RIS). Ewentualne instrumenty zwrotne mogą jednak dotyczyć przede wszystkim wsparcia na rozpoczynanie działalności gospodarczej przez pozostające bez pracy osoby fizyczne.

3.8.2 Dotychczasowa interwencja

Zdecydowana większość wsparcia na rozwój IIF we wsparciu rozpoczynania działalności gospodarczej w perspektywie budżetowej 2007-13 realizowana była w Polsce z regionalnych programów operacyjnych, natomiast w województwie zachodniopomorskim w ograniczonym zakresie mikropożyczki udzielane są także ze środków pochodzących z Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, w projekcie „Fundusz Mikropożyczkowy KLON”, którego beneficjentem jest Polska Fundacja Przedsiębiorczości w ramach PO KL, Działanie 6.2 „Wsparcie oraz promocja przedsiębiorczości i samozatrudnienia”. Projekt o wartości 9,8 mln zł realizowany jest w okresie od początku października 2012 r. do końca 2015 r. na terenie województwa zachodniopomorskiego.

Mikropożyczki przeznaczone są osób rozpoczynających działalność gospodarczą w ramach projektu (i nie prowadzili jej w okresie 12 miesięcy przed przystąpieniem do projektu) - osób pracujących i/lub

¹¹⁷ Koszty systemu gospodarowania odpadami komunalnymi w świetle obowiązujących przepisów prawa, Polinvest, 2013 (http://www.polinvest.pl/multimedia/0000/0537/Gospodarka_odpadami_WS_GS_TM.pdf).

pracowników naukowych, studentów albo absolwentów. Mogą oni uzyskać pożyczki do kwoty 50 tys. zł, z maksymalnym okresem spłaty 60 miesięcy i na preferencyjnych warunkach (oprocentowanie od 2,5% do 4,75% w skali rocznej). Przedsiębiorcy mogą korzystać z rocznej karencji w spłacie kapitału, co jest szczególnie istotne dla start-up'ów. Uczestnicy projektu mogą poza pożyczką skorzystać także z bezpłatnych specjalistycznych szkoleń wspierających zakładanie i prowadzenie działalności gospodarczej oraz z usług doradczych i mentorskich.

Przewiduje się udzielenie co najmniej 165 pożyczek, przy czym dotąd udzielono ich 45.

Tabela z. Stan realizacji projektu Fundusz mikropożyczkowy KLON na 6.02.2014 r.

Wyszczególnienie	Liczba umów/wniosków o pożyczkę	Wartość pożyczek/wniosków o pożyczkę (zł)
Pożyczki wypłacone	45	1 828 800
Zawarte umowy - przed wypłatą pożyczki	5	194 500
Wnioski w trakcie uzyskiwania decyzji	3	140 000
W trakcie składania wniosku pożyczkowego	3	150 000
Suma	56	2 313 300

Źródło: Dane UM WZ

Mimo niewielkiej, w porównaniu do zachodniopomorskiej Inicjatywy JEREMIE, skali finansowania, wysoko należy ocenić znaczenie tego instrumentu, gdyż poprawia on dostęp do finansowania grupom przedsiębiorców znajdujących się w luce finansowej.

Badani przedsiębiorcy, korzystający z pożyczek w ramach Działania 6.2 PO KL oceniali je bardzo pozytywnie. W szczególności zwracano uwagę na bardzo użyteczne i świadczone na wysokim poziomie doradztwo i szkolenia. Pewnym problemem bywały natomiast dość restrykcyjne wymogi dotyczące zabezpieczenia pożyczki, które dla niektórych bywały dość trudne do spełnienia. Mimo mniejszej atrakcyjności wsparcia, dużo mniej czasochłonne były natomiast wymogi rozliczeniowe i sprawozdawcze.

Podstawowe problemy i wnioski, związane z doświadczeniami z realizacji tego Działania dotyczyły między innymi następujących kwestii:

- Problemem dla oferowanych w jego ramach pożyczek było – tak jak w wielu innych regionach – konkurencyjne finansowanie bezzwrotne, ale także (dość nieoczekiwanie) finansowanie zwrotne. Równie preferencyjne (niekiedy zaś nawet wyraźnie korzystniejsze, niektórzy pośrednicy finansowi oferowali bowiem pożyczki nieoprocentowane), a nieobciążone praktycznie żadnymi restrykcjami (oprócz konieczności spłaty pożyczki) finansowanie było oferowane także przez wielu pośredników finansowych w ramach Inicjatywy JEREMIE. Naturalnie finansowanie z JEREMIEgo było dostępne tylko dla już zarejestrowanych przedsiębiorców, podczas gdy w projekcie w ramach Działania 6.2 PO KL brać udział mogły tylko osoby nie prowadzące działalności gospodarczej, które działalność zakładały dopiero w ramach projektu. Jednocześnie jednak osoba korzystająca z pożyczki w ramach JEREMIEgo mogła zawiesić, czy wręcz wyrejestrować działalność gospodarczą, co nie wpływało na oprocentowanie pożyczki; z punktu widzenia pośrednika finansowego kluczowe było jej terminowe spłacanie. Całkowicie inaczej wyglądała sytuacja w przypadku pożyczkobiorców w

ramach Działania 6.2 – zawieszenie lub likwidacja działalności gospodarczej mogła skutkować naliczeniem (niekiedy z mocą wsteczną) podwyższonego, karnego oprocentowania. Dodatkowo wsparcie w ramach JEREMIEgo było bardzo mocno promowane, podczas gdy jedyny pośrednik w ramach Działania 6.2 dysponował bardzo ograniczonym budżetem promocyjnym. Dodatkowo, wydaje się, że powiatowe urzędy pracy, w bardzo ograniczonym stopniu prowadziły działania promocyjne i informacyjne, dotyczące tego instrumentu.

- Pewnym ograniczeniem w prowadzeniu działalności pożyczkowej były także ustanowione w obowiązujących wytycznych Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju¹¹⁸ kryteria podjęcia decyzji o ewentualnym przedłużeniu realizacji projektu przez danego pośrednika finansowego. Zaliczano do nich między innymi limit definitywnie poniesionych strat (nie powinien on przekroczyć 10% sumy wszystkich zawartych i wypłaconych umów pożyczek od momentu uruchomienia funduszu pożyczkowego do dnia przeprowadzenia oceny) oraz limit 20% wartości umów pożyczkowych wypowiedzianych z powodu niespłacania lub nieregularnego spłacania. Limity te wydają się być stosunkowo niskie, gdyż brak jest wprawdzie systematycznych danych, to jednak z pozyskiwanych informacji oraz niektórych raportów można szacować, że faktyczna „szkodowość” dla tego segmentu firm wynosi od 20% do nawet 40%.
- Bardzo ważną kwestią był też wspomniany już problem zabezpieczeń. Pośrednik finansowy, zgodnie ze swoimi procedurami, oczekiwał przedstawienia zabezpieczeń, które pozwolą na odzyskanie ewentualnie niespłaconej kwoty pożyczki. Naturalnie część aplikujących o wsparcie nie posiadała wystarczających zabezpieczeń, w związku z czym nie byli w stanie skorzystać z pożyczki i ich udział w projekcie musiał się zakończyć. Niestety, przeważnie nie można było skorzystać ze wsparcia funduszy poręczeniowych, gdyż w większości korzystały one z reporeczeń w ramach JEREMIE i oczywiście udzielenie poręczenia z udziałem środków europejskich nie było możliwe w stosunku do pożyczki udzielonej z tych samych środków. Dodatkowo, poręczanie pożyczek dla *start-upów* jest obciążone bardzo poważnym ryzykiem i z punktu widzenia funduszu poręczeniowego bez korzystania z reporeczeń jest to wysoce nieopłacalna transakcja.
- Nie bardzo jest jasne z jakich środków i na jakich zasadach będzie można po zrealizowaniu projektu finansować działania szkoleniowe i doradcze dla osób korzystających z pożyczek; same pożyczki będzie można finansować – jak się zakłada – ze zwracanych środków.

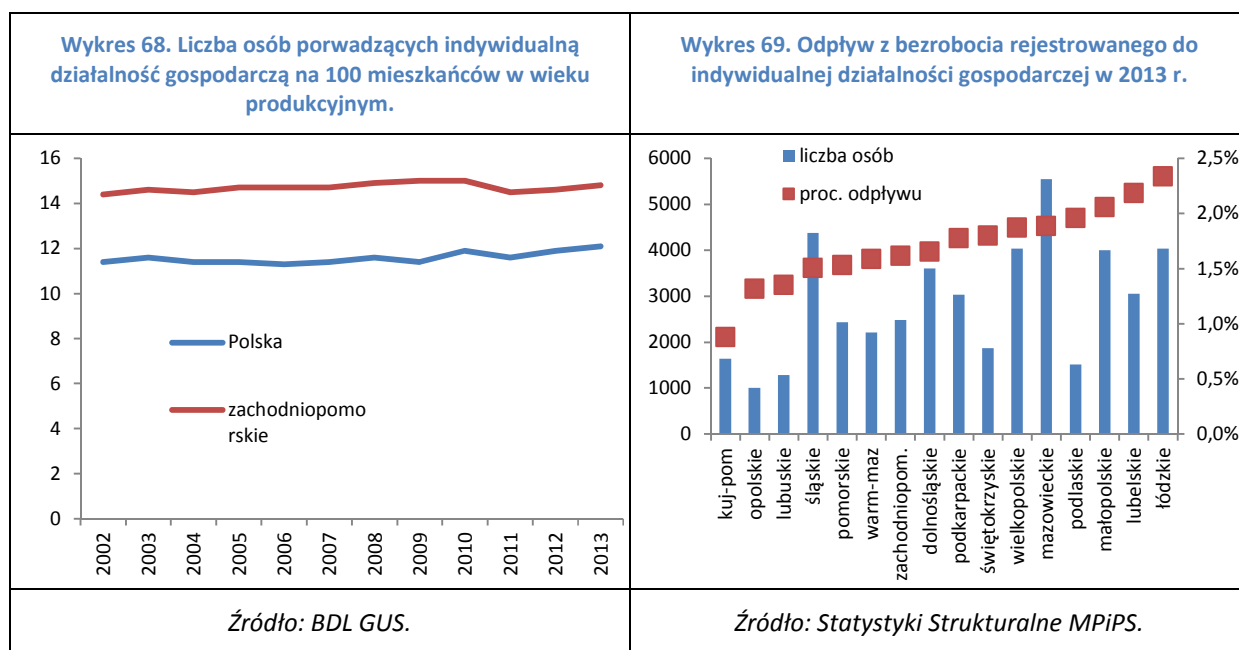
3.8.3 Proponowane instrumenty

W wypadku instrumentu wspierającego rozpoczynanie działalności gospodarczej zasadniczym problemem nie jest zdefiniowanie samych jego parametrów (co wykonujemy w fiszce poniżej – na podstawie dotychczasowych doświadczeń oraz wyników ewaluacji ex-ante POWER w zakresie PI 8.6), ale dokonanie przesądzeń, w jaki sposób instrumentów finansowy mógłby być elementem szerszego

¹¹⁸ Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju „Zasady wdrażania instrumentów inżynierii finansowej w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki”, s.38, Warszawa 2014.

schematu wsparcia dla osób rozpoczynających działalność. W szczególności, taki instrument finansowy nie powinien funkcjonować autonomicznie, a być uzupełnieniem doradztwa w zakresie rozpoczynania działalności. W związku z tym instrumentom finansowym musi towarzyszyć dotacyjne finansowanie działań promocyjnych, doradczych i szkoleniowych prowadzonych albo przez samych pośredników, albo przez inne podmioty – w nawiązaniu do oferty instrumentów finansowych.

W ostatnich latach działalność gospodarczą podejmuje ok. 14-17 tys. osób (16,5 tys. w 2013 r.), z czego w 2013 r. 2,5 tys. osób zostało w związku z podjęciem działalności gospodarczej wykreślonych z ewidencji zarejestrowanych bezrobotnych. Równocześnie, poziom przedsiębiorczości mierzony podejmowaniem przez mieszkańców działalności gospodarczej należy do najwyższych w Polsce, zdecydowanie najwyższa jest też liczba osób prowadzących działalność gospodarczą na 100 mieszkańców. Interwencja publiczna może się zapewne przyczynić do dalszego podnoszenia tych wskaźników, warto jednak zauważyć, że powinna ona koncentrować się na sytuacjach, w których ma miejsce luka finansowa (chęci podjęcia działalności gospodarczej towarzyszy brak możliwości sfinansowania tego ruchu) oraz podejmowanie działalności będzie zgodne z założeniami interwencji PI 8.7 (a więc, nie ograniczając wsparcia do osób bezrobotnych, powinno ono jednak prowadzić do wzrostu zatrudnienia netto, a nie jedynie zmiany jego formy).



W ramach niniejszego projektu nie prowadziliśmy analizy luki finansowej dla grupy osób rozpoczynających działalność gospodarczą, jednak na podstawie danych pochodzących z analizy ex-ante instrumentów finansowych PO WER sądzimy, że problemów z finansowaniem rozpoczynania działalności gospodarczej doświadcza nie więcej niż 20 proc. osób ją podejmujących (a więc ok. 3 tys. osób rocznie) – przy czym interwencja do nich skierowana być może z różnych źródeł, nie tylko PI 8.7. Biorąc pod uwagę tempo wdrażania wsparcia pożyczkowego w ramach PO KL 6.2, konkurencję z innymi formami wsparcia oraz ograniczenie wsparcia pożyczkowego do osób znajdujących się w stosunkowo dobrej sytuacji na rynku pracy (tj. przy założeniu, że osoby w sytuacji szczególnej otrzymują wsparcie dotacyjne lub w innej formie niż wsparcie podejmowania działalności).

gospodarczej) szacujemy, że górną granicą liczby pożyczek udzielanych rocznie wynosi ok. 400. Przy założeniu obrotu środkami w siedmioletnim okresie wdrażania na poziomie 200 proc., jednokrotny obrót oznacza wskaźnik udzielonych pożyczek na poziomie 1 300.

Punktem odniesienia dla oszacowania przeciętnej wartości pożyczki na rozpoczęcie działalności gospodarczej mogą być:

- 41,3 tys. zł: przeciętna wartość pożyczki w PO KL 6.2 w województwie zachodniopomorskim;
- 47,1 tys. zł: przeciętna wartość pożyczki JEREMIE dla start-up'ów w województwie zachodniopomorskim (wśród pożyczek do 100 tys. zł uwzględniając niewielką liczbę większych pożyczek średnia wyniosła 75,6 tys. zł);
- 54,0 tys. zł: przeciętna wartość pożyczki w programie „Wsparcie w starcie”;
- 35 tys. zł: oszacowanie przeciętnej wielkości pożyczki w ex-ante IF PO WER (dla zaproponowanego tam instrumentu).

Wielkość pożyczki na utworzenie nowego miejsca pracy przez osoby podejmujące działalność gospodarczą lub w pierwszym okresie jej prowadzenia jest trudniejsza do oszacowania, niemniej sądzimy, że skala wykorzystania takiego instrumentu będzie stanowić niewielką część ogółu pożyczek, co wynika z ogólnie niskiego zatrudnienia w tym typie firm (np. wg strukturalnej statystyki przedsiębiorstw w mikrofirmach województwa zachodniopomorskiego pracowało przeciętnie 1,9 osoby na firmie, w programie „Wsparcie w starcie” z dodatkowego finansowania na utworzenie miejsca pracy skorzystała dotychczas jedna z 50 osób).

Z powyższych względów proponujemy przyjęcie przeciętnej wartości pożyczki na poziomie 41 tys. zł, tj. odpowiadającej wartościom obserwowanym obecnie w województwie, przy założeniu maksymalnej wielkości pożyczki na poziomie 80 tys. zł (i 20 tys. zł na każde utworzone miejsce pracy). W konsekwencji oznacza to alokację na poziomie 57,4 mln zł.

Tabela 30. Instrument finansowy w ramach PI 8.7 – pożyczki

PI: 8.7		pożyczki na rozpoczęcie działalności			
Cel instrumentu:		zmniejszenie luki finansowej rozpoczynających działalność			
Od:	0 zł	Do:	80 tys. zł	na:	max. 7 lat
Finanse i wskaźniki					
Udzielone pożyczki:			min. 1 400		
Przeciętna pożyczka:			ok. 41 tys. zł		
Minimalna alokacja (bez kosztów zarządzania):			57,4 mln zł		
Preferencje i grupa docelowa					
Obiorcy: rozpoczynający działalność gospodarczą.					
Oprocentowanie: wakacje kredytowe, karencja.					
Ew. zachęty na portfel ze względu na na podregion/powiat i/lub regionalne specjalizacje/innowacyjność.					

3.9 PI 9.2

Wsparcie przewidywane w ramach priorytetu inwestycyjnego 9.2 jest częściowo kontynuacją działań realizowanych w ramach RPO WZ 2007-2013 i ukierunkowanych na rewitalizację wybranych obszarów miejskich. Wsparcie to było realizowane w formie zwrotnej (w ramach Inicjatywy JESSICA) i bezzwrotnej.

3.9.1 Cel i zakres interwencji wg RPO

Priorytet inwestycyjny 9.2 ma za zadanie wspieranie rewitalizacji fizycznej, gospodarczej i społecznej ubogich społeczności i obszarów miejskich i wiejskich

Tabela 31. Podsumowanie założeń RPO w ramach PI 9.2.

Cel szczegółowy:	włączenie społeczności zamieszkujących obszary zdegradowane i peryferyjne
Typy projektów:	W ramach PI 9.2 przewidziany jest tylko jeden typ projektu, czyli kompleksowa realizacja działań na podstawie planów rewitalizacji obszarów zdegradowanych jako zintegrowane przedsięwzięcia dotyczące wszystkich aspektów rewitalizacji danego obszaru
Odbiorcy wsparcia:	jednostki samorządu terytorialnego, ich związki i stowarzyszenia, jednostki organizacyjne jst, przedsiębiorcy, organizacje pozarządowe, jednostki sektora finansów publicznych, kościoły i związki wyznaniowe, spółdzielnie i wspólnoty, mieszkaniowe, instytucje kultury, osoby prawne kościołów i związków wyznaniowych, TBS, rolnicy.
Zakładana alokacja:	34 200 000 euro
Uzasadnienie dla IF:	W ramach priorytetu inwestycyjnego można kontynuować wsparcie w formie instrumentów zwrotnych, bazując na dobrych doświadczeniach z Inicjatywy JESSICA, mając jednak świadomość nieco innej ich roli, niż w poprzednim okresie programowania

Planowane w ramach priorytetu działania będą wspierały realizowane przy współudziale Europejskiego Funduszu Społecznego działania na rzecz rewitalizacji społecznej. Zgodnie z projektem RPO finansowane przedsięwzięcia będą skupiały się zwłaszcza na rewitalizacji obszarów po byłych Państwowych Gospodarstwach Rolnych, a także obszarów przemysłowych, powojennych oraz niedoinwestowanych i zaniedbanych obszarów miejskich. Interwencja służyć będzie włączeniu społecznemu marginalizowanych grup z obszarów zdegradowanych oraz/i peryferyjnych, a także niwelowaniu wszystkich zjawisk, związanych z problemami społecznymi dotyczącymi danych obszarów poprzez kompleksowe działania.

Takie postawienie problemu dość silnie ogranicza pole do zastosowania instrumentów finansowych, mogą one jedynie pełnić rolę komplementarną wobec finansowanych dotacyjnie działań społecznych.

3.9.2 Diagnoza problemu

Kompleksowe działania rewitalizacyjne dla danego obszaru wymagają zaangażowania zarówno podmiotów publicznych (najczęściej samorządu gminnego), jaki – w wielu przypadkach – podmiotów prywatnych, czyli przedsiębiorców, którzy na rewitalizowanym terenie zamierzają prowadzić działalność gospodarczą. W przypadku podmiotów prywatnych bardzo ważny jest efekt zachęty, aby w ogóle zdecydowały się one na inwestycje i ulokowały je właśnie na rewitalizowanym terenie. Naturalnie, najsilniejszy efekt zachęty występuje w przypadku finansowania bezzwrotnego, jednak atrakcyjne finansowanie zwrotne, o parametrach niedostępnych na rynku komercyjnym, też może odegrać korzystną rolę. Potencjalnie większy efekt zachęty może wystąpić w przypadku przedsiębiorców, gdyż kredyty pozyskiwane na rynku przez – szczególnie większe – jednostki samorządu terytorialnego są udzielane przeważnie na bardzo korzystnych warunkach, zaś jst są dość powszechnie uważane za bardzo bezpiecznego kredytobiorcę.

Jeżeli interwencja w ramach tego priorytetu będzie się koncentrować na rewitalizacji terenów po byłych PGR, to pole do zastosowania instrumentów zwrotnych wydaje się być bardzo niewielkie i w tego typu sytuacji należałoby raczej zrezygnować z ich zastosowania w ramach priorytetu inwestycyjnego 9.2.

3.9.3 Dotychczasowa interwencja

Województwo Zachodniopomorskie jest jednym z pięciu regionów w Polsce, realizujących Inicjatywę JESSICA - instrument inżynierii finansowej, w ramach którego oferowane są długookresowe (nawet do 20 lat, z okresem karencji spłaty kapitału do 4 lat), niskooprocentowane (poniżej stopy rynkowej) pożyczki na realizację projektów generujących dochód, dotyczących trwałego rozwoju obszarów miejskich i przyczyniających się do wzrostu ich atrakcyjności.

Projekty przeznaczone do sfinansowania w tej formule muszą łączyć element komercyjny (zapewniający rentowność projektu i tym samym generujący nadwyżkę finansową na spłatę pożyczki) oraz element społeczny, ważny z punktu widzenia lokalnej społeczności (np. poprawa atrakcyjności terenu, na którym jest realizowana inwestycja i podniesienie w ten sposób jakości życia mieszkańców).

Fundusz powierniczy o wartości 148,7 milionów złotych powstał 30.07.2009 r. Wybrane zostały dwa Fundusze Rozwoju Obszarów Miejskich (FROM):

- BZ WBK SA - FROM dla Szczecińskiego Obszaru Metropolitalnego (obejmującego miasta Szczecin i Stargard Szczeciński oraz 9 gmin: Goleniów, Gryfino, Stare Czarnowo, Police, Dobra, Kołbaskowo, Kobylanka, Stargard Szczeciński, Nowe Warpno), wybrany 29.03.2011 r. oraz
- BOŚ SA - fundusz dla województwa zachodniopomorskiego poza Szczecińskim Obszarem Metropolitalnym, wybrany 29.12.2010 r.

Obydwa FROM nawiązały współpracę z aktywnymi w regionie instytucjami otoczenia biznesu (BOŚ SA - z Koszalińską Agencją Rozwoju Regionalnego SA, BZ WBK – z Zachodniopomorską Agencją Rozwoju

Regionalnego SA), które zyskały status partnera w projekcie. Ich zadaniem było zapewnienie potencjalnym beneficjentom wsparcia w przygotowaniu dokumentacji aplikacyjnej.

System wdrażania Inicjatywy JESSICA w woj. zachodniopomorskim wpisany jest w Regionalny Program Operacyjny Województwa Zachodniopomorskiego w dwóch poddziałaniach: BOŚ został wybrany do zarządzania funduszem w ramach Poddziałania 5.5.2 – Inicjatywa JESSICA, natomiast BZ WBK w Poddziałaniu 6.6.2 Inicjatywa JESSICA na obszarze metropolitalnym. W ramach obydwu poddziałań podpisano z menedżerem funduszu powierniczego - Europejskim Bankiem Inwestycyjnym - umowy o wartości odpowiednio: 66,8 mln zł i 81,9 mln zł.

BOŚ SA na realizację projektów miejskich otrzymał w zarządzanie środki w wysokości 64,9 mln zł, natomiast Bank Zachodni WBK SA – 80,6 mln zł. Łącznie, województwo zachodniopomorskie przekazało na ten cel 145,6 mln zł.

Wartość umów podpisanych przez obydwa fundusze miejskie z ostatecznymi odbiorcami to 147 mln zł, a więc 101% funduszy powierzonych FROM. Wszystkie umowy zostały podpisane do końca 2013 r., co oznacza to pełne wykorzystanie kwot przeznaczonych na pożyczki miejskie. Wynik ten plasuje województwo zachodniopomorskie w czołówce regionów realizujących Inicjatywę JESSICA.

Spośród zwartych umów tylko dwie zostały zawarte z jednostkami samorządu terytorialnego. Oznacza to, że pożyczkę JESSICA za atrakcyjne źródło finansowania uznali przede wszystkim prywatni przedsiębiorcy. Największe wartościowo projekty realizowane są poza Szczecińskim Obszarze Metropolitalnym – łączna wartość inwestycji wspartych przez BOŚ jest ponad dwukrotnie wyższa niż wspartych przez BZ WBK. Obydwa FROM zawarły natomiast podobną liczbę umów.

Tabela 32. Charakterystyka umów pożyczki zawartych w ramach Inicjatywy JESSICA.

FROM	Liczba umów	Wartość pożyczki JESSICA (mln zł)	Całkowita wartość projektów (mln zł)	Średnia wartość pożyczki (mln zł)	Średnia wartość projektu (mln zł)	Udział pożyczki JESSICA w ogólnej wartości projektu
BOŚ	9	65,8	305,0	7,3	33,9	21,6%
w tym: umowy z JST	2	6,2	10,4	3,1	5,2	59,1%
BZ WBK	8	81,5	145,4	10,2	18,2	56,1%
Suma	17	147,3	450,4	8,7	26,5	32,7%

Źródło: Dane IZ RPO WZ.

JESSICA daje możliwość sfinansowania do 75%. wartości kosztów kwalifikowanych inwestycji, przy czym poziom ten (podobnie jak i wysokość oprocentowania) jest indywidualnie ustalany w trakcie oceny projektu miejskiego i zależy m.in. od wielkości efektów społecznych w projekcie miejskim.

Liczba i wartość umów zawartych w województwie zachodniopomorskim do końca marca 2014 r. (17 umów o łącznej wartości 147 mln zł) na tle innych regionów wdrażających Inicjatywę JESSICA jest

relatywnie niewielka, co wynika z przeznaczenia mniejszej niż w większości regionów alokacji na tego rodzaju wsparcie.

Tabela 33. Efekty realizacji Inicjatywy JESSICA w Polsce.

Region	Alokacja na Inicjatywę JESSICA (Wartość umów z EBI – mln zł)	Wartość udzielonych pożyczek (mln zł)	Liczba udzielonych pożyczek	Wartość pożyczek jako % wartości umów z EBI
Mazowieckie	160	77	13	48%
Pomorskie	236	216	19	91%
Śląskie	250	226	16	91%
Wielkopolskie	313	331	32	106%
Zachodniopomorskie	148	147	17	99%
Suma	1 107	997	97	90%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie informacji MIR nt. stanu wdrażania instrumentów inżynierii finansowej w ramach RPO 2007-2013 (dane na 31.03.2014 r.)

Przedstawiciele FROMów z którymi rozmawialiśmy (a także inni respondenci) w ramach badań jakościowych, wskazywali na szereg wniosków, które można wyciągnąć z doświadczeń we wdrażaniu Inicjatywy JESSICA. W szczególności zwracano uwagę na następujące kwestie:

- Kluczowe jest, aby od początku wdrażanie tego typu projektów były precyzyjnie określone zasady wdrażania i przede wszystkim kryteria kwalifikowalności projektów. W przypadku JESSICI przez dłuższy czas nie było do końca jasne jakie projekty będą mogły być finansowane, stąd też, gdy zostały już określone konkretne wymogi, szereg rozważanych projektów musiało zostać wykluczonych.
- Pewnym problemem była konieczność wpisania danego projektu do lokalnego programu rewitalizacji. Poszczególne samorządy bardzo różnie do tego podchodziły, choć przeważnie z ich strony można było liczyć na znaczące wsparcie.
- Wartość dodana pożyczek w ramach JESSICI była uznawana jako bardzo wysoka. Zdaniem przedstawicieli FROM w sytuacji kredytowania projektów, które pozyskały wsparcie JESSICI dostępnymi na rynku kredytami komercyjnymi, o znacznie krótszej zapadalności, tylko bardzo nieliczne projekty wykazywały zdolność kredytową.
- W razie oferowania w okresie 2014-2020 wsparcia o zbliżonej do Inicjatywy JESSICA formule istnieje konieczność zarezerwowania odpowiedniego czasu na identyfikację projektów, następnie pracę z projektodawcami (szereg wstępnie zidentyfikowanych projektów okazuje się być niemożliwych do finansowania, bądź też z ich realizacji rezygnują sami projektodawcy), a wreszcie (po dokonaniu ostatecznej selekcji) na przygotowanie realizacji projektu i samą realizację. Wprawdzie po dotychczasowych doświadczeniach (o ile naturalnie w okresie 2014-2020 będzie wdrażany instrument o zbliżonym do Inicjatywy JESSICA

charakterze) istnieją szanse, że pomysły na projekt będą lepiej przygotowane, jednak nie ma niestety takiej pewności.

- Z punktu widzenia FROM bardzo ważną kwestią było posiadanie dobrze znającego region, kompetentnego i aktywnego partnera. Oceny pełniących taką rolę instytucji¹¹⁹ były jednak dość zróżnicowane, w przypadku co najmniej jednej z nich dość krytyczne.
- Przedstawiciele FROM wskazywali także, że kluczową rolę w identyfikowaniu i przygotowaniu do wdrażania projektów odgrywała aktywność i nastawienia do JESSICI poszczególnych samorządów lokalnych, które bywało bardzo zróżnicowane.
- Pewnym problemem był też fakt, że inwestycje finansowane w ramach Inicjatywy JESSICA i podlegające przepisom o pomocy publicznej mogły być finansowane jako pomoc de minimis (dotyczyło to oczywiście tylko mniejszych wartościowo projektów, ze względu na limity obowiązujące dla pomocy de minimis) lub jako regionalna pomoc inwestycyjna. W tym ostatnim przypadku finansowaniu (zgodnie z rozporządzeniem o tzw. wyłączeniach grupowych) podlegały wyłącznie nowe inwestycje, co wykluczało możliwość finansowania w ramach JESSICI np. projektów termomodernizacyjnych. Pierwotnie była zresztą rozważana możliwość uzyskania dla całego wsparcia w ramach JESSICI notyfikacji Komisji Europejskiej, ostatecznie jednak z takiego rozwiązania się wycofano.
- Badani przedstawiciele FROM bardzo korzystnie oceniali współpracę z Urzędem Marszałkowskim, którego przedstawiciele byli aktywnie zaangażowani w identyfikację projektów i pomoc w przygotowaniu ich do realizacji.

Także niektórzy badani przedstawiciele samorządów lokalnych wskazywali, że inwestycje finansowane w ramach Inicjatywy JESSICA powinny być ich zdaniem obciążone większym ryzykiem, niż znaczna część tych, które były faktycznie finansowane. W wielu przypadkach finansowane bywały (co wiąże się także zapewne ze wspomnianym pełnieniem roli FROM przez banki) dość bezpieczne przedsięwzięcia, które zapewne byłyby w stanie pozyskać finansowanie na rynku komercyjnym (choć naturalnie nie na tak atrakcyjnych warunkach finansowych i zapewne na krótszy okres).

Badanie zwracali także uwagę na fakt, że w przyszłości w razie pełnienia roli FROM (lub innej, zbliżonej funkcji) przez duże banki sieciowe powinny one uruchomić dla finansowania ze środków europejskich oddzielną ścieżkę oceny, dzięki czemu proces oceny i podejmowania ostatecznej decyzji mógłby przebiegać znacznie szybciej.

W przypadku JESSICI (podobnie jak i w JEREMIE) poważnym problemem pozostaje niejasność, co do dalszych zasad wykorzystywania środków pochodzących ze spłat udzielonych pożyczek. Jeżeli zostanie utrzymany przepis projektu tzw. ustawy wdrożeniowej, to w zasadzie wszelkie spłaty powinny trafiać na wydzielony rachunek w Banku Gospodarstwa Krajowego; przy takim rozwiązaniu nie bardzo wiadomo z czego będą się utrzymywać FROMy (na tym etapie ich wynagrodzenie ma pochodzić właśnie ze spłat pożyczek).

¹¹⁹ Rolę taką pełniły Zachodniopomorska Agencja Rozwoju Regionalnego i Koszalińska Agencja Rozwoju Regionalnego.

W tym kontekście zwracano też uwagę na potencjalnie bardzo niekorzystną rolę rozwiązań przewidzianych w projekcie ustawy wdrożeniowej, ze względu na niepewność, co do zachowania przez samorządy regionalne kontroli nad środkami, pochodzącymi ze spłat pożyczek lub uwalniania środków z instrumentów inżynierii finansowej z okresu 2007-2013. Jeżeli samorządy nie mają pewności, że te środki pozostaną w ich dyspozycji (naturalnie z ograniczeniem polegającym na przeznaczaniu ich na oryginalnie zaplanowane cele), to wyciągną z tego odpowiednie wnioski i mogą ograniczać skalę stosowania instrumentów finansowych.

Dość zróżnicowane opinie przedstawiano w sferze związanej ze strukturą wdrażania Inicjatywy JESSICA. Z jednej strony niektórzy badani wskazywali, że pośrednictwo menedżera funduszu powierniczego (tzn. Europejskiego Banku Inwestycyjnego) niepotrzebnie komplikowało strukturę wdrażania, z drugiej jednak strony wskazywano, że to właśnie instytucja typu EBI była odpowiednim partnerem dla banków, dysponujących dużym doświadczeniem i kompetentną kadrą. Zwracano też uwagę na fakt, że o ile w ramach JEREMIEgo menedżer funduszu powierniczego prowadził zakrojoną na szeroką skalę akcję promocyjną i informacyjną, to nie miało to miejsce w przypadku Inicjatywy JESSICA – olbrzymia większość tego typu działań została „przerzucona” na FROMy. Miało to pewnie niekorzystne skutki, szczególnie w momencie, gdy okazało się, że znaczna część projektów pierwotnie zidentyfikowanych w ramach działań przygotowawczych nie kwalifikuje się do finansowania.

Niektórzy badani zwracali też uwagę na fakt, że w Polsce wdrażanie Inicjatywy JESSICA na poziomie regionalnym skutkuje dość ograniczoną wielkością funduszu powierniczego, co jest niezbyt ekonomiczne, jako minimalną wielkość funduszu pozwalającą na osiągnięcie korzyści skali wskazywano kwotę co najmniej 100 milionów euro.

Z kolei badani w ramach badań jakościowych odbiorcy ostateczni zwracali uwagę na fakt, że chociaż oferowane pożyczki są bardzo atrakcyjne, jeżeli chodzi o ich oprocentowanie, a ponadto cechują się bardzo długą zapadalnością, to wiążą się z nimi też liczne i czasochłonne obowiązki biurokratyczne, których w dodatku odbiorcy ostateczni nie są do końca świadomi na etapie aplikowania o finansowanie. W tym kontekście przedstawiciele badanych odbiorców ostatecznych wyrażali poważne obawy, co do planowanego w okresie 2014-2020 wzmocnienia znaczenia efektu społecznego. Ich zdaniem tego typu podejście (choć w pewnym stopniu uzasadnione z punktu widzenia donatora) może prowadzić do tego, że liczba chętnych na finansowanie zwrotne obwarowane wieloma warunkami może okazać się znikoma.

Wnioski z realizacji Inicjatywy JESSICA zostały też przedstawione w sporządzonym na zlecenie Europejskiego Banku Inwestycyjnego raporcie ewaluacyjnym¹²⁰, który (oprócz konkluzji o ogólnym charakterze) obejmował też specyficzne wnioski i rekomendacje dla wybranych 9 regionów, w tym województwa zachodniopomorskiego. Konkluzje o ogólnym charakterze dotyczyły następujących kwestii¹²¹:

- Poważnych ograniczeń w korzystaniu z finansowania zwrotnego, jakich doświadczają wiele samorządów, realizujących ambitne programy inwestycyjne, ze względu na ustawowe limity

¹²⁰ '2014-2020 JESSICA Evaluation Study for Nine Polish Regions', European Investment Bank, 30 April 2014.

¹²¹ Ibidem, s. 63-66.

zadłużenia, zawężające potencjał dla korzystania z tego typu finansowania. Pożyczki w ramach JESSICI są bowiem traktowane, według naszej najlepszej wiedzy, tak samo jak i inne zobowiązania o charakterze dłużnym;

- Bardzo ograniczonej palety produktów finansowych oferowanych w Polsce w ramach JESSICI – w okresie 2007-2013 było oferowane tylko finansowanie dłużne, nie zaryzykowano zaś wprowadzenie szerszej palety produktów finansowych, w tym finansowania kapitałowego, czy też typu „mezzanine”, bądź też gwarancji lub poręczeń (ten ostatni produkt był poważnie rozważany, ale z powodu potencjalnie niskiego zainteresowania zrezygnowano z jego wprowadzenia).
- Faktu, że rolę funduszy rozwoju obszarów miejskich pełniły w Polsce wyłącznie banki, które w niektórych przypadkach były ograniczane tak przepisami prawa bankowego, jak i wytycznymi Komisji Nadzoru Finansowego. W sytuacji, gdyby rolę FROM pełniła na przykład spółka prawa handlowego, nie będąca bankiem, z tego typu ograniczeniami nie mielibyśmy do czynienia.
- Dość ograniczonego efektu mnożnikowego, ze względu na możliwość finansowania nawet do 75% kosztów kwalifikowanych – sposobem na rozwiązanie tego problemu miało być uzupełniające komercyjne finansowanie, oferowane przez FROMy.
- Ograniczonej skłonności FROM do finansowania projektów o ponadprzeciętnym ryzyku, a także brak mechanizmów podziału ryzyka, skłaniających do tego typu zachowań (w postaci na przykład odpowiednich produktów poręczeniowych z przypisaniem w pierwszej kolejności strat poręczycielowi korzystającemu ze środków publicznych).

Z kolei wnioski i rekomendacja dla województwa zachodniopomorskiego dotyczyły przede wszystkim następujących kwestii¹²²:

- W regionie, w przeciwieństwie do innych badanych województw, istnieje (przynajmniej na poziomie deklaracji) znaczący popyt na instrumenty zwrotne w sferze rewitalizacji: spośród 21 zidentyfikowanych potencjalnych projektów, tylko w przypadku 6 z nich potencjalni projektodawcy wskazywali jako preferowane finansowanie bezzwrotne (kolejnych 6 respondentów nie wskazało swoich preferencji, 7 wskazało na pożyczki/kredyty, zaś 2 na finansowanie kapitałowe).
- Zdaniem autorów raportu, potencjalny popyt na instrumenty finansowe w obszarze zbliżonym do priorytetu inwestycyjnego 9.2 może sięgać od 155 do 180 mln euro¹²³.
- Autorzy raportu wskazują, że korzystnym rozwiązaniem, jeżeli chodzi o wdrażanie działań związanych z rewitalizacją oraz z efektywnością energetyczną mogłoby być powierzenie menedżera funduszu powierniczego Europejskiemu Bankowi Inwestycyjnemu, dla którego

¹²² Ibidem, s. 272-292.

¹²³ Przy czym niektóre opisywane projekty kwalifikują się do wsparcia także w ramach innych priorytetów inwestycyjnych.

nie jest wymagane postępowanie przetargowe, co powinno znacząco przyspieszyć wdrażanie odpowiednich instrumentów finansowych.

W dość zróżnicowany sposób były też określone w poszczególnych projektach zakładane efekty społeczne, niekiedy mogą one budzić pewne wątpliwości, co do ich rzeczywistego szerszego oddziaływania, szczególnie w przypadku niektórych projektów realizowanych przez przedsiębiorców. W poniższej tabeli przedstawiamy przykłady wybranych projektów i zakładanego efektu społecznego:

Tabela 34. Planowany efekt społeczny w ramach wybranych projektów Inicjatywy JESSICA

Odbiorca ostateczny	Planowany efekt społeczny
Jednostki samorządu terytorialnego	
Urząd Miasta Połczyn Zdrój „Przebudowa dawnego kina „Goplana” na Centrum Kultury w Połczynie Zdroju”.	Zwiększenie dostępu do kultury, zwiększenie bezpieczeństwa dzięki instalacji monitoringu wizyjnego, stworzenie infrastruktury rekreacyjno-kulturalnej, stworzenie 2 nowych miejsc pracy
Urząd Miasta Świnoujście „Budowa targowiska miejskiego wraz z niezbędną infrastrukturą”	Uporządkowanie terenu przy głównej ulicy miasta, poprawa wizerunku estetycznego centrum miasta, wzrost przychodów handlowców korzystających z targowiska, zwiększenie poczucia bezpieczeństwa publicznego.
Przedsiębiorcy	
WIDOK Kacprzak sp. z o.o. Spółka Komandytowa „Modernizacja i rozbudowa hotelu Widok wraz ze stworzeniem centrum rekreacyjno sportowego w miejscowości Wałcza”.	Bezpłatny dostęp do świetlicy i bawialni dla dzieci (dla gości hotelu oraz mieszkańców Wałcza), zwiększenie bezpieczeństwa dzięki instalacji monitoringu, stworzenie 20 nowych miejsc pracy.
MARK INVEST Sp. z o.o. „Rewitalizacja budynku dawnego kina Kosmos na cele kulturowo-oświatowe oraz odtworzenie historycznej zabudowy pierzei ul. Wojska Polskiego”.	Zagospodarowanie historycznej pierzei ul. Wojska Polskiego, rewitalizacja ważnego obszaru w centrum miasta.
Alkon sp. z o.o., „Rewitalizacja terenów postoczniowych w Szczecinie poprzez budowę budynku o funkcji biurowo – usługowo - handlowej”.	Stworzenie 8 nowych miejsc pracy, nieodpłatne udostępnianie sal konferencyjnych dla osób niepełnosprawnych i wykluczonych społecznie, poprawa wizerunku obszaru, na którym zlokalizowana jest inwestycja, ulokowanie w budynku spółdzielni socjalnej.
Techagra sp. z o.o. „Rewitalizacja i modernizacja budynku dawnego szpitala miejskiego w Świnoujściu na potrzeby Hotelu Wypoczynkowo- Konferencyjnego z usługami Medical SPA pn. „WEST BALTIC RESORT SPA & WELLNESS”.	Udostępnienie parkingu (płatnego i bezpłatnego), bezpłatny dostęp do sali konferencyjnej na potrzeby Urzędu Miasta i Gminy Świnoujście (5 raz w roku), wykonanie małego placu zabaw dla dzieci, wykonanie monitoringu, podłączonego do monitoringu miejskiego.

Źródło: dane Urzędu Marszałkowskiego Województwa Zachodniopomorskiego

Analiza powyższych planowanych efektów społecznych dobrze pokazuje bardzo poważny problem z ich operacjonalizacją dla wybranych projektów. Dotyczy to nawet projektów realizowanych przez samorządy. Niektóre przykłady efektu społecznego są nader dyskusyjne (udostępnianie sali konferencyjnej urzędowi miasta), inne z kolei mogą budzić obawy o trwałość (bezpłatny dostęp do świetlicy dla mieszkańców).

Wydaje się, że znacznie lepszym rozwiązaniem byłoby powiązanie realizowanego projektu z efektami społecznymi, ale będącymi rezultatem innego, choć odpowiednio skorelowanego z daną inwestycją schematu wsparcia. Siłą bowiem rzeczy z punktu widzenia inwestora efekt społeczny jest swego rodzaju haraczem, jaki trzeba zapłacić za niskie oprocentowanie i długą zapadalność, dodatkowo banki też patrzą na niego niezbyt chętnie, per saldo bowiem tego typu nie generujące dochodów wydatki obniżają zdolność kredytową projektodawcy.

Tymczasem w kolejnym okresie programowania znaczenie skutków społecznych inwestycji będzie jeszcze bardziej uwypuklone – interwencja w ramach PI 9.2 związana będzie przede wszystkim z rozwiązywaniem problemów społecznych na rewitalizowanym obszarze poprzez przedsięwzięcia infrastrukturalne o mniejszej skali, uzupełniające inwestycje niezbędne dla rewitalizacji danego obszaru realizowane w ramach innych CT¹²⁴.

Podsumowując, wnioski związane z realizacją Inicjatywy JESSICA w województwie zachodniopomorskim są generalnie zdecydowanie pozytywne, choć oczywiście bardziej definitywną ocenę będzie można się pokusić dopiero w pewnym czasie po zakończeniu wszystkich projektów, gdy będą już widoczne ich efekty. Jak wskazały także badania jakościowe, wydaje się, że znaczna liczba przedsiębiorców i być może także samorządów byłaby zainteresowana korzystaniem z podobnego wsparcia w przyszłości. To zainteresowanie wsparciem zwrotnym na tego typu inwestycje może jeszcze wzrosnąć w miarę oddawania kolejnych inwestycji, sfinansowanych w ramach JESSICI do użytku.

3.9.4 Proponowane instrumenty

W ramach priorytetu 9.2 proponujemy oferowanie długoterminowych pożyczek/kredytów na inwestycje powiązane obszarowo/tematycznie z inwestycjami finansowanymi bezzwrotnie i mającymi znaczący efekt społeczny. Instrument ten nie powinien zakłócać rynku ze względu na swoją długą, rzadko spotykaną na rynku zapadalność oraz fakt, że prawdopodobnie pośrednikiem finansowym byłaby instytucja bankowa

Tabela 35. Instrument finansowy w ramach priorytetu inwestycyjnego 9.2

PI: 9.3		Kredyt lub pożyczka			
Cel instrumentu:		Rewitalizacja wybranych obszarów miejskich			
Od:	200 tys. zł	Do:	10 000 tys. zł	na:	max. 20 lat

¹²⁴ „Umowa partnerstwa”, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa, maj 2014, s. 140.

Finanse i wskaźniki	
Udzielone pożyczki:	15
Przeciętna: pożyczka	4 000 000
Minimalna alokacja (bez kosztów zarządzania):	60 000 000
Preferencje i grupa docelowa	
Odbiorcy: przedsiębiorcy i jednostki samorządu terytorialnego, spółdzielnie mieszkaniowe i wspólnoty.	
<p>Oprocentowanie preferencyjne – od 0% do 2%.</p> <p>Pożyczki /kredyty powinny być terytorialnie i celowe powiązane z projektami realizowanymi w systemie dotacyjnym i uzupełniać ich korzystne efekty..</p> <p>W celu maksymalizacji efektu skali pośrednik finansowy (FROM) powinien zarządzać także środkami zwrotnymi w ramach innych, wybranych priorytetów inwestycyjnych, wiążących się tematycznie z priorytetem 9.2</p> <p>Wkład własny powinien zostać określony na poziomie co najmniej 40%.</p> <p>Do rozważenia jest skierowanie finansowania bezzwrotnego wyłącznie do samorządów i ewentualnie do wspólnot mieszkaniowych i spółdzielni mieszkaniowych na projekty nie przynoszące dochodu/oszczędności finansowych.</p> <p>Finansowanie zwrotne byłoby zaś skierowane wyłącznie do przedsiębiorców oraz ewentualnie do spółdzielni mieszkaniowych i wspólnot mieszkaniowych na projekty dochodowe.</p>	

4 Proponowane rozwiązania wdrożeniowe

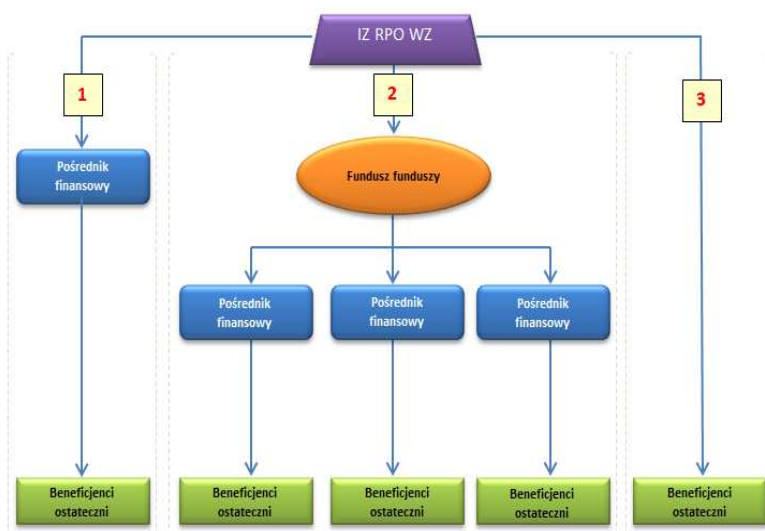
4.1 Architektura systemu wdrażania instrumentów finansowych

Modele systemu wdrażania instrumentów finansowych

Instytucjonalny system wdrażania instrumentów finansowych w RPO WZ 2014-2020 może być kształtowany z wykorzystaniem rozmaitych rozwiązań organizacyjnych. Odwołując się do uregulowań obowiązującego obecnie Rozporządzenia Ogólnego¹²⁵ w sprawie europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych na lata 2014-2020 wskazać można na trzy modelowe rozwiązania wdrażania instrumentów finansowych. Wszystkie one mogą być rozważane jako opcje systemu wdrażania w województwie zachodniopomorskim.

Funkcje wdrażania instrumentów finansowych mogą być realizowane przez:

- 1) pośredników finansowych¹²⁶ wybieranych w trybie konkursów lub przetargów ogłaszanych przez Instytucję Zarządzającą (IZ) RPO WZ (pośredników, na tej podstawie, oferujących przyznane im do realizacji instrumenty finansowe beneficjentom ostatecznym – np. pożyczki, poręczenia, wejścia kapitałowe – udzielane przedsiębiorcom); ewentualnie poprzez zainwestowanie środków w istniejącą lub nowotworzoną instytucję, która wdrażać będzie instrument finansowy,
- 2) fundusz funduszy¹²⁷, czyli wybraną przez IZ RPO WZ instytucję, która przejmuje w zarządzanie środki Programu przeznaczone na realizację instrumentów finansowych oraz w trybie konkursowym lub przetargowym dokonuje wyboru pośredników finansowych, odpowiedzialnych za dystrybucję instrumentów finansowych do beneficjentów ostatecznych¹²⁸,



¹²⁵ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r.

¹²⁶ Art. 38 ust. 4 lit. a i b Rozporządzenia Ogólnego.

¹²⁷ Art. 38 ust. 4 lit. a i b Rozporządzenia Ogólnego.

¹²⁸ Rozporządzenie Ogólne dopuszcza możliwość wyboru bardzo szerokiego grona instytucji. Mogą nimi być: Europejski Bank Inwestycyjny, międzynarodowe instytucje finansowe, w których państwo członkowskie posiada udziały lub instytucje finansowe z siedzibą w państwie członkowskim, dążące realizacji celów publicznych i pozostającym pod nadzorem instytucji publicznej i wreszcie inne podmioty prawa publicznego, jak i prywatnego.

- 3) IZ RPO WZ¹²⁹ działającą samodzielnie, a więc dystrybuującą instrumenty finansowe bezpośrednio do beneficjentów ostatecznych (przy czym opcja ta ograniczona jest wyłącznie do dwóch typów instrumentów: poręczeń i pożyczek – co czyni ten model stosunkowo mało użytecznym).

Poza wskazanymi powyżej modelami mówić można jeszcze o jednym pośrednim rozwiązaniu, polegającym na wykorzystaniu wszystkich lub niektórych z ww. opcji wdrażania instrumentów finansowych. Tego rodzaju model – mieszany – również może być rozważany, szczególnie gdy przewidywane jest stosowanie instrumentów finansowych w różnych osiach priorytetowych, a także z uwagi na zróżnicowanie samych instrumentów (instrumenty dłużne, kapitałowe, mieszane), może okazać się racjonalny. Pozwala czerpać odpowiednie rozwiązania ze wszystkich wskazanych modeli, stosownie do specyfiki, jak i zakresu planowanych w Programie instrumentów finansowych¹³⁰.

Regulacje dotyczące instytucjonalnego modelu wdrażania instrumentów finansowych uzupełniają przepisy krajowe, które zawiera ustawa o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności¹³¹. Przepisy tej ustawy w gronie podmiotów wdrażających instrumenty finansowe lub prowadzących fundusze funduszy wskazują Bank Gospodarstwa Krajowego, Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości.

Propozycje rozwiązań modelu wdrażania instrumentów finansowych

Spośród możliwych modeli wdrażania instrumentów finansowych RPO w województwie zachodniopomorskim, rozwiązanie zakładające samodzielną realizację instrumentów finansowych przez IZ RPO WZ uznajemy za nieadekwatne, zarówno, gdyby w jego ramach miały zostać skoncentrowany cały system wdrażania, jak i w wariantcie przewidującym korzystanie z tego rozwiązania jako jednego z elementów modelu mieszanego. W pierwszym przypadku sytuacja jest dość oczywista, bowiem planowane instrumenty finansowe nie ograniczają się do pożyczek i poręczeń. Natomiast w drugiej sytuacji (samodzielną działalność IZ jako element modelu mieszanego) kluczowe znaczenie ma brak specjalizacji i doświadczeń IZ w prowadzeniu bezpośredniej działalności pożyczkowej / poręczeniowej, a także występowanie pewnych kwestii natury prawnej, związanej z udzielaniem pożyczek / poręczeń przez jednostkę samorządu terytorialnego. Istotne znaczenie odgrywa też wprowadzenie refundacji wsparcia w formie instrumentów finansowych. Te ograniczenia mają znaczenie decydujące i praktycznie przesadzają o zasadności rezygnacji z tej opcji wdrażania instrumentów finansowych. Nawet gdyby uzasadnić, że z prawnego punktu widzenia

¹²⁹ Art. 38 ust. 4 lit. c Rozporządzenia Ogólnego.

¹³⁰ Regulacje dotyczące instytucjonalnego modelu wdrażania instrumentów finansowych zawiera ustawa o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020 z dnia 11 lipca 2014 r. Zgodnie z przepisami ustawy w gronie podmiotów wdrażających instrumenty finansowe lub prowadzących fundusze funduszy wskazuje się w szczególności na: Bank Gospodarstwa Krajowego, Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW) oraz Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości. Jednocześnie wskazuje się, że NFOŚiGW jest instytucją finansową w myśl przepisów Rozporządzenia Ogólnego, a Wojewódzkie Fundusze Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej mogą pełnić rolę pośredników finansowych w realizacji instrumentów finansowych.

¹³¹ Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020, Dziennik Ustaw 2014, poz. 1146.

model ten jest wykonalny, to techniczne wdrożenie tego rozwiązania (np. z punktu widzenia koniecznych działań / nakładów przygotowawczych, czasu itp.) jest nierealne i w związku z tym nie powinno być rozważane.

Kluczowym komponentem modelu systemu wdrażania może być propozycja oparcia tego systemu o rozwiązanie zakładające zarządzanie instrumentami finansowymi przez fundusz funduszy. Ważnym uzasadnieniem dla wyboru tego rozwiązania jest obecność w regionie doświadczeń wynikających z wcześniejszej realizacji instrumentów finansowych w ramach Inicjatywy JEREMIE i Inicjatywy JESSICA (w obu tych przypadkach mechanizm wdrażania oparty był na modelu menedżera funduszu powierniczego, a więc zbliżonego do modelu funduszu funduszy)¹³². Model ten wykazuje określone zalety w zestawieniu z samodzielnym wyborem pośredników finansowych, realizowanym przez Instytucję zarządzającą – znaczenie mają tu przede wszystkim:

- możliwość przeniesienia całości obowiązków / zadań związanych ze stosowaniem instrumentów finansowych w województwie na wybraną instytucję zewnętrzną (której powierzona zostanie rola funduszu funduszy), posiadającą możliwości techniczne, kadrowe i odpowiednią infrastrukturę,
- skoncentrowanie funkcji monitorowania procesów wdrażania instrumentów finansowych po stronie funduszu funduszy (dla celów oceny stopnia wdrażania, jak i certyfikowania płatności),
- w przypadku wyboru do pełnienia roli funduszu funduszy instytucji finansowej, możliwość wykorzystania właściwych dla takiej instytucji doświadczeń, jej specjalizacji, jak i kontaktów z pośrednikami finansowymi (wykorzystanie specyficznego know-how podmiotu pełniącego rolę funduszu funduszy),
- zależnie od wyboru, możliwość powierzenia funkcji wdrożeniowych instytucji renomowanej, dobrze znanej i rozpoznawalnej na rynku finansowym,
- możliwość elastycznego reagowania funduszu funduszy na zmieniający się popyt na instrumenty finansowe, polegająca na wprowadzaniu do systemu nowych pośredników finansowych w oparciu o odpowiednio dostosowywane warunki konkursowe (rodzaje przedmiotowe konkursów) wyboru pośredników,
- skoncentrowanie funkcji wdrożeniowych w jednym podmiocie ułatwia prowadzenie nadzoru nad wdrażaniem instrumentów finansowych, który w takim przypadku może być realizowany wobec jednego podmiotu wdrażającego (funduszu funduszy),
- w przypadku wyboru instytucji regionalnej, możliwość budowy własnych (regionalnych) doświadczeń w realizacji instrumentów finansowych; ewentualnie w przypadku wyboru spoza instytucji regionalnych, możliwość ich włączenia do współpracy z wybraną instytucją (np. wybór instytucji spoza regionu, ale współpracującej z instytucjami z regionu – fundusz funduszy w formie konsorcjalnej,
- rozwiązanie, polegające na powierzeniu roli funduszu funduszy instytucji zewnętrznej nie jest szczególnie kosztowne (koszty zarządzania są z góry określone – co więcej przewidywać

¹³² W dalszej treści prezentujemy szereg zalet modelu funduszu funduszy. Tym niemniej trzeba zaznaczyć, że istniejące w regionie doświadczenia stanowią być może kluczową przesłankę, przemawiającą za wykorzystaniem mechanizmu funduszu funduszy.

można, że w wyniku konkursu zostaną one ostatecznie ustalone na poziomie mniejszym niż dopuszczają to limity kosztów zarządzania). Dodatkowo, zaletą takiego rozwiązania jest możliwość generowania określonych przychodów z kapitału lokowanego przez funduszu funduszy, choć mniejszych, niż w okresie 2007-2013, ze względu na przekazywanie środków finansowych w transzach.

- zastosowanie modelu funduszu funduszy nie musi prowadzić do izolacji IZ RPO WZ od różnego rodzaju rozstrzygnięć operacyjnych; odpowiedni wpływ zapewnić można poprzez wdrożenie obligatoryjnego mechanizmu konsultacyjnego (czy nawet akceptacyjnego) w ramach współpracy z instytucją wybraną do pełnienia roli funduszu funduszy – nie wydaje się, aby rozwiązanie takie było szczególnie trudne w operacjonalizacji współpracy z funduszem funduszy.

Z opisywanym rozwiązaniem wiążą się również określone wady, jednak nie wydaje się, aby miały one charakter decydujący, podważający sensowność tego rozwiązania. Główne z nich koncentrują się w sferze wyboru instytucji zewnętrznej, a więc:

- po pierwsze, wskazać tu należy przede wszystkim na konieczność zaprojektowania i przeprowadzenia całego procesu wyboru funduszu funduszy. Niewątpliwie, znaczenie będzie mieć czynnik czasu, bowiem – z uwagi na wagę zagadnienia oraz bardzo istotny zakres finansowy przekazywanych zadań (zarządzanie wdrażaniem instrumentami finansowymi w RPO), proces wyboru zapewne będzie musiał być skomplikowany. Nawet w sytuacji, gdy możliwe będzie dokonanie wyboru bez przeprowadzania procedury przetargowej / konkursowej, konieczne będzie odpowiednie sprecyzowanie zadań instytucji oraz dokonanie uzgodnień w sferze współpracy i nadzoru (zakładać można, że proces ten przybierze postać negocjacji, które również wymagać będą czasu).
- po drugie, trzeba pamiętać, że nie ma możliwości pełnienia przez wybraną instytucję funkcji funduszu funduszy i jednocześnie występowania jako pośrednika finansowego dystrybuującego instrumenty finansowe bezpośrednio do beneficjentów ostatecznych. Może to skutkować tym, że niektóre podmioty (instytucje finansowe aktywnie funkcjonujące w regionie zachodniopomorskim) nie będą zainteresowane utratą możliwości rozprawdzania instrumentów jako pośrednik finansowy. Z drugiej zaś strony, w razie wzięcia udziału w przetargu/konkursie i wyboru takiej instytucji, w regionie zmaleje grono potencjalnych pośredników finansowych.
- wreszcie po trzecie, należy również liczyć się z ryzykiem braku odpowiedniego zainteresowania ze strony instytucji, które rozważane byłyby jako właściwe (oczekiwane) do sprawowania roli funduszu funduszy. W takiej sytuacji, ostatecznie wystąpić może konieczność wyboru instytucji, które nie będą dysponować odpowiednim doświadczeniem, czy też nie będą dobrze rozpoznawalne na rynku finansowym.

Te trzy, główne ograniczenia muszą być brane pod uwagę. Tym niemniej nie wydaje się, aby dyskwalifikowały one ten wariant. Innymi słowy, przewagi związane z zastosowaniem modelu funduszu funduszy znacznie przeważają nad wskazanymi wadami, tym bardziej, że zastosowanie ewentualnego, innego modelu (wybór pośredników finansowych bezpośrednio przez IZ) również obarczone będzie pewnymi wadami.

Analizując zalety i ograniczenia wiążące się z modelem funduszu funduszy należy zwrócić uwagę na rozwiązanie konkurencyjne, polegające na organizacji systemu w oparciu o dokonywanie wyboru pośredników finansowych samodzielnie przez IZ (model wdrażania bez funduszu funduszy). Niewątpliwie zaletą takiego rozwiązania jest możliwość utrzymania pełnej kontroli natury strategicznej i operacyjnej nad kształtowaniem rozstrzygnięć, dotyczących funkcjonowania pośredników finansowych rozprawdzających instrumenty finansowe w ramach RPO oraz – przede wszystkim – nad ich wyborem (z drugiej strony wysoki poziom kontroli może być utrzymany także przy modelu z funduszem funduszy – takie są doświadczenia z okresu programowania 2007-2013). Rozwiązanie to gwarantuje także stosunkowo wysoką elastyczność w kształtowaniu / uruchamianiu nowych instrumentów finansowych. W przypadku tego rozwiązania możliwe też będzie budowanie, jako rezultat procesu realizacji instrumentów finansowych, kompetencji regionalnej w zakresie wdrażania instrumentów oraz współpracy z pośrednikami finansowymi. Nie bez znaczenia może być też autorytet Urzędu Marszałkowskiego, jako ciała decyzyjnego, posiadającego bardzo dobre rozpoznanie specyfiki regionalnej oraz doświadczenie we wdrażaniu instrumentów wsparcia publicznego w regionie (może być to szczególnie ważne dla pośredników finansowych spoza regionu).

Trzeba jednak pamiętać, że wymienionym mocnym stronom tego rozwiązania towarzyszą również ważne ograniczenia. Przede wszystkim wskazać tu należy na ograniczone doświadczenia operacyjne we wdrażaniu instrumentów finansowych (poniekąd spowodowane jest to wcześniejszym wykorzystywaniem Inicjatywy JEREMIE i JESSICA¹³³, w których funkcjonował mechanizm z menedżerem funduszu powierniczego). Brak ten dotyczy również zasobów kadrowych, odpowiednio przygotowanych do sprawnego przygotowania i prowadzenia konkursów na wybór pośredników finansowych, a także sprawowania nadzoru nad ich działalnością operacyjną (oraz pełnienia zadań w sferze monitoringu). Rozwiązanie to wymagałoby więc znacznego wzmocnienia zasobów kadrowych legitymujących się odpowiednimi kompetencjami (np. w zakresie spraw prawnych, w związku z problematyką pomocy publicznej, czy też szczegółowych aspektów związanych z wdrażaniem instrumentów finansowych). Założenie, że model ten mógłby być wdrażany w oparciu o istniejące zasoby Urzędu Marszałkowskiego wydaje się bardzo dyskusyjne (np. przynajmniej z uwagi na inne obciążenia i zadania realizowane już obecnie). W rezultacie, kształtowanie tego systemu wymagałoby przyrostu zatrudnienia, a co za tym idzie rozrostu organizacyjnego, a w konsekwencji pojawienia się innych problemów w sferze zarządzania (nie wspominając o konieczności pozyskiwania kompetentnych kadr, co może okazać zadaniem niezwykle trudnym i długotrwałym). Dodatkowe wady takiego rozwiązania to brak możliwości finansowania kosztów zarządzania (musiałyby one być finansowane ze środków pomocy technicznej), a także konieczność zaliczkowania z własnych środków kwot przeznaczonych na wsparcie w formie instrumentów finansowych. W konsekwencji występowania różnych czynników ograniczających, system taki będzie zapewne skomplikowany i drogi w utrzymaniu. Poza tym, nie pozwala on na wykorzystanie know-how w zakresie zarządzania instrumentami finansowymi, które to (z założenia) powinno być dostępne w instytucji gotowej do pełnienia roli funduszu funduszy. W sumie, powyższa argumentacja potwierdza wyższą adekwatność pierwszego z rozważanych modeli tj. wdrażania instrumentów finansowych w województwie zachodniopomorskim w oparciu o model funduszu funduszy.

¹³³ Trzeba przy tym wspomnieć, że od lipca 2014 roku Inicjatywa JESSICA jest wdrażana w modelu bez menedżera funduszu powierniczego.

Układ strukturalny modelu wdrażania instrumentów finansowych

Kształtowaniu systemu realizacji instrumentów finansowych z wykorzystaniem mechanizmu funduszu funduszy towarzyszy istotne pytanie o dziedziny zastosowania tego modelu, a co za tym idzie o liczbę podmiotów zewnętrznych, które powinny pełnić odnośną rolę. W tym względzie za wskazane uznajemy rozważenie dwóch następujących rozwiązań:

Wariant 1.

- 1) wybór instytucji zewnętrznej (funduszu funduszy), która przejmie funkcję zarządzania wszystkimi instrumentami finansowymi tj. instrumentami przewidzianymi w ramach PI 1.2 i 3.3 (instrumenty wsparcia kierowane do sektora mikro, małych i średnich przedsiębiorstw, w tym dotyczące wspierania innowacyjności) oraz PI 4.1 (i 4.7), 4.3, 4.5 (instrumenty wsparcia tzw. środowiskowe, dotyczące OZE, oszczędności energii i poprawy efektywności energetycznej w sektorze mieszkaniowym, budynkach użyteczności publicznej oraz redukcji emisji), 8.7 (wspieranie przedsiębiorczości i samozatrudnienia), a także PI 9.2 (projekty rewitalizacyjne).

Podwariantem w ramach niniejszego wariantu byłoby wydzielenie instrumentów finansowych w ramach PI 8.7 i powierzenie ich wdrażania Wojewódzkiemu Urzędowi Pracy (jako Instytucji Pośredniczącej)¹³⁴: byłby on organizatorem konkursów dla pośredników finansowych, podmiotem nadzorującym i monitorującym realizację instrumentów finansowych; odpowiedzialny byłby również za ich koordynację z innymi instrumentami aktywnej polityki rynku pracy.

Zdaniem ewaluatorów możliwe są oba rozwiązania, przy czym minimalnie nieco więcej zalet zawiera wariant z wydzieleniem wdrażania instrumentów finansowych w ramach PI 8.7 i powierzeniem ich Wojewódzkiemu Urzędowi Pracy, głównie ze względu na jego kluczową rolę w sferze polityki rynku pracy i konieczność koordynacji z innymi instrumentami interwencji publicznej. Z drugiej strony, instrumenty oferowane w PI 8.7 mogą się częściowo zbliżyć w swej naturze do instrumentów oferowanych w ramach PI 3.3; z tego punktu widzenia korzystne mogłoby być ich pozostawienie w gestii funduszu funduszy.

Wariant 2.

- 2) wybór dwóch instytucji zewnętrznych i powierzenie każdej z nich pełnienia roli funduszu funduszy:
 - jedna z tych instytucji wdrażałaby instrumenty finansowe w sferze przedsiębiorstw oraz dotyczące rewitalizacji¹³⁵,

¹³⁴ Alternatywnie istnieje możliwość zarządzania priorytetem inwestycyjnym 8.7 przez fundusz funduszy i bezpośrednie dokonywanie przez niego wyboru pośredników finansowych. Zaletą tego rozwiązania jest skupienie zarządzania instrumentami finansowymi w ramach jednej instytucji, wadą zaś oddzielenie wdrażania od odpowiedzialnego za koordynację zróżnicowanych instrumentów rynku pracy Wojewódzkiego Urzędu Pracy.

¹³⁵ Można zastanawiać się, czy nie byłoby zasadne wydzielenie wdrażania instrumentów finansowych w PI 9.2 do oddzielnego funduszu funduszy, czy też przekazanie zadań wdrożeniowych bezpośrednio wybranemu pośrednikowi finansowemu lub jakiejś ich grupie (zapewne niewielkiej – dwóm / trzem pośrednikom). Teoretycznie uzasadnia to specyfika projektów rewitalizacyjnych. Ostatecznie jednak sądzimy, że dalsze multiplikowanie podmiotów pełniących rolę funduszu funduszy jest niewskazane. Podobnie jeśli chodzi o

- natomiast druga w ww. priorytetach (patrz wariant 1.) związanych z ochroną środowiska.

Rozwiązanie to odwołuje się do delimitacji ze względu na rodzaj priorytetów inwestycyjnych – przedmiot wsparcia. A zatem, proponowany podział sfer zarządzania instrumentami finansowymi bazowałby na kryterium przedmiotu wsparcia oraz specjalizacji instytucji zarządzającej funduszem funduszy. W przypadku drugiej z instytucji, pełniącej funkcję funduszu funduszy, należałoby rozważyć pełnienie tej roli przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, co umożliwiłoby koordynację instrumentów regionalnych z działaniami realizowanymi przez NFOŚiGW na szczeblu krajowym (z możliwością włączenia do systemu, jako pośrednika finansowego, Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Szczecinie – o ile w wyniku konkursu zostałby on wybrany).

- Jeśli chodzi o PI 8.7 to system wdrażania instrumentów finansowych w tym priorytecie byłby analogiczny do wskazanego w wariantcie pierwszym (zatem wariant z WUPem jako IP i bez tego rozwiązania).

W wyniku analizy dwóch opisanych wariantów ostrożnie skłaniamy się do zarekomendowania systemu wdrażania instrumentów finansowych opartego o rozwiązania wariantu drugiego, choć model pierwszy jest też całkowicie dopuszczalny. Wariant drugi jest w określony sposób bardziej skomplikowany (konieczność wyboru dwóch podmiotów do pełnienia funkcji funduszu funduszy), to jednak silniej odwołuje się on do kryterium specjalizacji – stanowi o tym rozdzielanie instrumentów finansowych dotyczących wspierania przedsiębiorstw oraz przedsięwzięć rewitalizacyjnych od instrumentów o charakterze środowiskowym (z wydzieleniem, niezależnie od wariantu, instrumentów w zakresie wspierania przedsiębiorczości i samozatrudnienia). Przy takim rozwiązaniu maleją ryzyka związane z ewentualną, być może idącą zbyt daleko, koncentracją zarządzania instrumentami finansowymi w jednej instytucji i ewentualnych niekorzystnych konsekwencjach problemów wdrożeniowych (czy też szerzej – na linii współpracy z IZ), o ile takie wystąpią w istotnej skali. Jednocześnie, nie sądzimy aby funkcje nadzorcze sprawowane wobec dwóch funduszy przekraczały możliwości IZ RPO WZ (zresztą, wariant podobny do sugerowanego był już województwie zachodniopomorskim testowany – w ramach uprzednio realizowanych Inicjatywy JEREMIE i JESSICA).

Naturalnie, wdrażanie wszystkich instrumentów finansowych przez jeden fundusz funduszy ma też swoje poważne zalety, polegające przede wszystkim na znacznym uproszczeniu struktury wdrażania i większej jej przejrzystości. Takie rozwiązanie jest jednak obciążone minimalnie wyższym ryzykiem, w sytuacji występowania problemów organizacyjnych po stronie podmiotu wybranego do sprawowania funkcji funduszu funduszy. Biorąc pod uwagę znaczną złożoność wdrażania instrumentów finansowych i ograniczoną liczbę podmiotów realnie będących w stanie pełnić funkcję funduszu funduszy, takiego ryzyka nie można niestety wykluczać.

bezpośredni wybór pośredników finansowych przez IZ. Ostatecznie zatem proponujemy uwzględnienie priorytetu inwestycyjnego w dziedzinie rewitalizacji w jednym z dwóch funduszy funduszy.

Aspekty dotyczące promocji instrumentów finansowych

Niezależnie od układu organizacyjnego systemu wdrażania instrumentów finansowych w RPO WZ 2014-2020, ważną kwestią jest promocja instrumentów finansowych. Znajomość (szczególnie w sferze przedsiębiorstw) instrumentów wsparcia, oferowanych w oparciu o środki unijne bywa różna, najczęściej jednak jest ona bardzo nieprecyzyjna i wyrywkowa. Ponadto, wiąże się zazwyczaj z przekonaniem, że wsparcie to stanowią wyłącznie instrumenty bezzwrotne, które jednak są trudno osiągalne. Naturalnie, w świetle rosnącego znaczenia instrumentów zwrotnych, a także przewidywanej skali ich stosowania, konieczne jest podjęcie działań, które doprowadzą do zmiany tego rodzaju obiegowych opinii, uzasadniając jednocześnie zalety stosowania instrumentów zwrotnych i związane z nimi korzyści (uwypuklenie szeregu ich mocnych stron, np. poprzez podkreślenie większej dostępności takich instrumentów oraz ich – co do zasady – mniejszego stopnia zbiurokratyzowania, niż ma to miejsce w przypadku standardowych instrumentów bezzwrotnych).

Działania promocyjne powinny zatem koncentrować się na wykazywaniu praktycznej przydatności oraz wspierającego charakteru oferowanych instrumentów finansowych jako takich, a także powinny odwoływać się do praktycznych podstaw ich stosowania (transmisja przekazu, że stosowanie instrumentów finansowych służy w istocie budowie regionalnego, czynnego długookresowo systemu wsparcia, którego aktywność zapewniana będzie dzięki zwrotności udzielanego finansowania).

Promocja instrumentów finansowych powinna być realizowana „pod jednym szyldem” / wspólnym logo, np. „RPO WZ 2014-2020 Instrumenty Finansowe”, obejmując wszystkie instytucje zaangażowane we wdrażanie tych instrumentów, w tym w szczególności pośredników finansowych, z odpowiednim (precyzyjnym) zaznaczeniem dziedzin zastosowania instrumentów finansowych, zawartych w nich czynników preferencyjności i zachęt, adresowanych do różnych grup potencjalnych beneficjentów ostatecznych.

Do poważnego rozważenia pozostaje też wykorzystanie w okresie 2014-2020 już wypromowanych i jak się wydaje dobrze odbieranych nazw Inicjatywa JEREMIE i Inicjatywa JESSICA, chociaż te pojęcia nie będą już funkcjonowały w nowym okresie programowania. Z całą jednak pewnością nie można o nich zapomnieć i konieczne trzeba prowadzić działania promocyjne z odpowiednim nawiązaniem do obu nazw i działań je promujących.

W sytuacji wdrażania instrumentów finansowych przez dwa fundusze funduszy oraz przy ewentualnym wydzieleniu instrumentów wspierania przedsiębiorczości i samozatrudnienia, w systemie promocji funkcjonować będzie kilka głównych podmiotów (IZ, instytucje pełniące rolę funduszy funduszy oraz Wojewódzki Urząd Pracy) konieczna będzie koordynacja działań promocyjnych. Powinna ona leżeć w gestii właściwej komórki organizacyjnej Instytucji Zarządzającej. Rozwiązanie to powinno umożliwić budowę i rozpowszechnienie jednolitego przekazu promocyjnego, pozostawiając prowadzenie szczegółowych działań promocyjnym, poszczególnym, głównym instytucjom systemu – a za ich pośrednictwem funkcjonującym w systemie pośrednikom finansowym.

Znacznie prostsze będzie natomiast prowadzenie działań promocyjnych w sytuacji, gdy za wdrażanie wszystkich instrumentów finansowych będzie odpowiadał jeden wybrany fundusz funduszy. Z drugiej strony w takiej sytuacji niezbyt aktywna promocja lub jej mylne zaadresowania będą tym bardziej odczuwalne.

4.2 Planowane instrumenty finansowe w ramach RPO WZP 2014-2020 w kontekście przepisów, dotyczących pomocy publicznej

Instrumenty finansowe, planowane do zastosowania w ramach RPO WZP 2014-2020, mogą mieć w świetle obowiązujących przepisów status pomocy publicznej lub też mieć charakter „komercyjny”, czyli nie być pomocą publiczną w świetle obowiązujących przepisów prawa. Opisuując wcześniej poszczególne instrumenty wskazywaliśmy, czy powinny one mieć charakter preferencyjny (w domyśle mających charakter pomocy publicznej) lub rynkowy (w domyśle nie mający takiego statusu).

W okresie programowania 2007-2013 w przypadku znacznej części (choć od tej reguły można wskazać też pewne wyjątki) oferowanych instrumentów inżynierii finansowej wybór, dotyczący tego, czy mają one charakter pomocy publicznej, czy też nie, podejmował pośrednik finansowy (takie rozwiązania, o czym już pisaliśmy, miały miejsce na przykład w ramach Inicjatywy JEREMIE)¹³⁶. Rozwiązanie takie, choć pod wieloma względami dogodne ze względu na swą elastyczność, nie pozwala jednak na bardziej precyzyjne określenie parametrów danego instrumentu finansowego, gdyż decyzja jest podejmowana przez pośrednika i – w ramach obowiązujących ram prawnych – może on dowolnie kształtować poziom oprocentowania lub wysokość prowizji¹³⁷. Warto ponadto pamiętać, że – co do zasady - wysokość oprocentowania/prowizji jest w zasadzie neutralna z punktu widzenia pośrednika, gdyż przychody z tytułu odsetek/prowizji (poza wkładem własnym pośrednika) i tak muszą powiększyć kapitał funduszu pożyczkowego/poręczeniowego, zostać zwrócone menedżerowi funduszu powierniczego, bądź też być przeznaczone na pokrycie kosztów zarządzania, ale tylko do poziomu wyznaczonego w odpowiednich przepisach. W tego typu sytuacjach dla wielu pośredników podstawowym kryterium podejmowania decyzji o poziomie oprocentowania był jego wpływ na poziom zainteresowania odbiorców ostatecznych i szybkość realizacji projektu; z oczywistych powodów przy tego typu kalkulacji wygrywały produkty najtańsze, obciążone najmniejszymi kosztami¹³⁸.

W minionym okresie programowania 2007-2013, w przypadkach, w których wsparcie w formie instrumentów inżynierii finansowej przyjmowało charakter pomocy publicznej, najczęściej była to

¹³⁶ Zob. przykładowo „Ocena realizacji instrumentów inżynierii finansowej w ramach NSRO 2007-2013”, Warszawa 2013, PAG Uniconsult i Taylor Economics na zlecenie MRR, s. 109-113.

¹³⁷ Co interesujące, w przypadku instrumentów dłużnych wysokość prowizji nie ma żadnego znaczenia przy decydowaniu czy dany kredyt lub pożyczka są, czy nie są pomocą publiczną: decydujące jest oprocentowanie, w powiązaniu z oceną sytuacji finansowej potencjalnego pożyczkobiorcy i przedstawianymi zabezpieczeniami.

¹³⁸ Niekiedy też, choć stosunkowo rzadko i dotyczyło to głównie banków, pewne znaczenie odgrywała długoterminowa strategia danej instytucji, a także koszty związane z innymi produktami pożyczkowymi i kredytowymi, aby w miarę możliwości ograniczać zjawisko tzw. kanibalizacji oferowanych produktów finansowych.

pomoc de minimis. Taka forma pomocy ma zarówno swoje zalety, jak i wady. Poniżej przedstawiamy podstawowe zalety i wady tego typu pomocy:

Tabela 36. Zalety i wady oferowania instrumentów finansowych w formie pomocy de minimis

Zalety	Wady
Jednolite zasady dostępności pomocy dla firm z terenu całego kraju – brak zróżnicowanych intensywności wsparcia.	Konieczność badania oświadczeń/zaświadczeń o dotychczas otrzymanej pomocy de minimis, a także możliwości nakładania się pomocy z innym rodzajem pomocy udzielonej w stosunku do tego samego projektu.
Co do zasady dostępność pomocy w tej formie dla olbrzymiej większości działających firm, niezależnie od wielkości i formy prawnej	Ryzyko, że niektóre firmy mogą balansować na granicy progu 200 000 euro i nie będą w stanie skorzystać z kolejnego wsparcia (sytuacja dość rzadka, ale spotykana).
Znaczne uproszczenia w zakresie informacji przedstawianych przez podmiot ubiegający się o pomoc de minimis. ¹³⁹	Konieczność wystawiania zaświadczeń o udzielonej pomocy i przekazywania odpowiednich sprawozdań.
Brak zakazu udzielania pomocy de minimis przedsiębiorcy w trudnej sytuacji ekonomicznej ¹⁴⁰	Niekorzystne zasady wyliczania ekwiwalentu dotacji brutto dla pomocy de minimis w formie poręczeń/gwarancji ¹⁴¹ .
	Ograniczenia, dotyczące możliwości udzielania pomocy de minimis dla pewnego rodzaju przedsięwzięć i branż.

Wsparcie w formie regionalnej pomocy inwestycyjnej było znacznie mniej rozpowszechnione i było stosowane przede wszystkim w ramach Inicjatywy JESSICA, zaś incydentalnie przez niektóre fundusze pożyczkowe w wybranych regionach.

Regulacje, dotyczące pomocy publicznej uległy w ciągu ostatnich lat pewnym zmianom. Z punktu widzenia instrumentów finansowych kluczowe wydają się przede wszystkim przepisy dotyczące pomocy de minimis oraz rozporządzenie dotyczące tzw. wyłączeń grupowych¹⁴² (dalej zwane też GBER). Nic nie wskazuje natomiast na to, że zmianom mają ulec wytyczne (komunikaty), dotyczące metody ustalania stóp referencyjnych oraz zasad udzielania poręczeń i gwarancji.

¹³⁹ Od momentu wejścia w życie rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie w sprawie zakresu informacji przedstawianych przez podmiot ubiegający się o pomoc de minimis – powinno to nastąpić w ciągu najbliższych tygodni lub miesięcy.

¹⁴⁰ Od momentu wejścia w życie nowego rozporządzenia o pomocy de minimis "Commission Regulation (EU) No. 1407/2013 on the application of Articles 107 and 108 of the Treaty on the Functioning of the European Union of 18 December 2013 to de minimis aid" oraz odpowiednich krajowych aktów wykonawczych.

¹⁴¹ Ten problem został jednak rozwiązany po wejściu w życie wyżej wspomnianego nowego rozporządzenia KE o pomocy de minimis, wiążącego wartość EDB z zapadalnością poręczonego zobowiązania.

¹⁴² Commission Regulation (EU) No 651/2014 of 17 June 2014 declaring certain categories of aid compatible with the internal market in application of Articles 107 and 108 of the Treaty.

W przypadku rozporządzenia o wyłączeniach grupowych, w stosunku do dotychczas obowiązującej wersji, zostały dodane nowe rodzaje pomocy publicznej, między innymi pomoc na kulturę i zachowanie dziedzictwa kulturowego, pomoc dla innowacyjnych klastrów, czy też pomoc na infrastrukturę sportową i wielofunkcyjną infrastrukturę rekreacyjną. Rozporządzenie zawiera też rozbudowane przepisy, dotyczące wsparcia na działania, związane z ochroną środowiska (Rozdział 7, art. 36-49), które mogą znaleźć zastosowanie dla instrumentów finansowych w ramach wybranych priorytetów inwestycyjnych w ramach RPO WZ 2014-2020.

Nowe rozporządzenie GBER wprowadziło też pewne zmiany, jeżeli chodzi o pomoc publiczną w formie kapitału ryzyka. Na mocy art. 21 GBER finansowanie w postaci kapitału ryzyka jest dostępne dla start-up'ów¹⁴³ (tzw. kategoria 1), firm działających do 7 lat (tzw. kategoria 2) lub też firm znacząco rozszerzających zakres działalności (planowany wzrost obrotów o co najmniej 50% - tzw. kategoria 3). Maksymalne wsparcie udzielane na mocy tego przepisu może sięgać 15 milionów euro. Jednocześnie (i jest to duża nowość, w stosunku do poprzednio obowiązujących przepisów) w przypadku pomocy udzielanej na podstawie art. 21 GBER pojawił się wymóg zapewnienia prywatnego koinwestora na poziomie danego instrumentu (funduszu kapitałowego) lub danej firmy w wysokości 10% (dla kategorii 1 firm), 40% (kategoria 2) lub 60% (kategoria 3).

Rozporządzenie GBER wprowadziło też możliwość wsparcia w formie kapitałowej i finansowania typu „mezzanine” (w rozporządzeniu zwane jest ono wsparciem quasi-kapitałowym) jako dedykowanej pomocy dla start upów (w rozumieniu tego przepisu są to mikro i małe firmy, działające nie dłużej niż 5 lat, nie notowane na giełdzie i które dotąd nie wypłacały dywidendy), przy EDB nie przekraczającym 800 tysięcy euro (art. 22 GBER). Próg ten może zostać podwojony dla innowacyjnych firm (w rozumieniu GBER). Można przyjąć, że wsparcie kapitałowe i typu „mezzanine” dla firm znajdujących się w fazie seed będzie mogło być wdrażane na mocy tego przepisu. Z kolei wytyczne w zakresie dostępu MŚP do kapitału ryzyka¹⁴⁴ będą miały zastosowanie tylko w przypadku braku możliwości stosowania przepisów o wyłączeniach grupowych i konieczności notyfikacji schematu pomocowego.

Rozporządzenie zawiera też oddzielne przepisy dotyczące regionalnej pomocy inwestycyjnej dla projektów miejskich (art. 16), co może mieć istotne znaczenie w przypadku realizacji wsparcia w ramach priorytetu inwestycyjnego 9.2.

Dla szeregu rodzajów pomocy (np. w formie kapitału ryzyka, projektów miejskich, przeważnie tylko z wyłączeniem instrumentów gwarancyjnych) dopuszczalny jest ponadto tzw. asymetryczny podział strat z tytułu nieudanej inwestycji (w takim przypadku nie ma zastosowania tzw. zasada *pari passu*), straty są wówczas w pierwszej kolejności przypisywane części publicznej finansowania. W tego typu sytuacjach maksymalna odpowiedzialność ze strony instytucji publicznej jest ograniczona przeważnie do poziomu 25% wielkości portfela. Otwiera to duże pole do włączania środków komercyjnych do obciążonych ponadprzeciętnym ryzykiem produktów finansowania dłużnego.

¹⁴³ W rozumieniu tego przepisu są to firmy, które nie uzyskały jeszcze jakiegokolwiek przychodu z działalności gospodarczej.

¹⁴⁴ Communication from the Commission, “Guidelines on State aid to promote risk finance investments”, (2014/C 19/04.)

Poniżej prezentujemy możliwe rodzaje pomocy w formie instrumentów finansowych w kontekście przepisów dotyczących pomocy publicznej.

Tabela 37. Przepisy dotyczące pomocy publicznej a planowane instrumenty finansowe w ramach RPO WZ 2014-2020

Priorytet inwestycyjny	Instrument finansowy	Przepisy dotyczące pomocy publicznej mogące znaleźć zastosowanie w przypadku danego instrumentu
1.2	Wejścia kapitałowe, pożyczki, instrumenty typu mezzanine finance	Pomoc de minimis, art. 14 GBER (regionalna pomoc inwestycyjna), art. 21 GBER (pomoc na finansowanie ryzyka), art. 22 GBER (Pomoc dla przedsiębiorstw rozpoczynających działalność), art. 24 (pomoc na koszty rozpoznania).
3.3	Pożyczki, kredyty, poręczenia	Pomoc de minimis, art. 14 GBER (regionalna pomoc inwestycyjna).
4.1	Pożyczki, kredyty	Pomoc de minimis, Art. 41-43 GBER: różne rodzaje pomocy na produkcję energii ze źródeł odnawialnych.
4.2	Pożyczki, kredyty	Pomoc de minimis, art. 38 GBER (pomoc inwestycyjna na środki wspierające efektywność energetyczną).
4.3	Pożyczki, kredyty	Pomoc de minimis, art. 39 GBER, (pomoc inwestycyjna na projekty wspierające efektywność energetyczną w budynkach).
4.5 (energia)	Pożyczki, kredyty	Pomoc de minimis, art. 38 GBER (pomoc inwestycyjna na środki wspierające efektywność energetyczną).
4.7	Pożyczki, kredyty	Pomoc de minimis, art. 40 GBER (pomoc na inwestycje w układy wysokosprawnej kogeneracji).
4.5 (transport)	Pożyczki, kredyty	Pomoc de minimis, art. 38 (pomoc inwestycyjna na środki wspierające efektywność energetyczną).
8.7	Pożyczki, kredyty	Pomoc de minimis, art. 22 GBER (Pomoc dla przedsiębiorstw rozpoczynających działalność).
9.2	Pożyczki, kredyty	Pomoc de minimis, art. 16 GBER (pomoc regionalna na rzecz rozwoju obszarów miejskich).

Źródło: obowiązujące przepisy dotyczące pomocy publicznej, analizy własne

Warto pamiętać, że opisane powyżej formy pomocy w ramach GBER muszą także czynić zadość efektowi zachęty, czyli wniosek o przyznanie pomocy musi być przedstawiony rozpoczęciem prac nad projektem (art. 6 ust. 2 GBER). Dodatkowo, regionalna pomoc inwestycyjna może być stosowana wyłącznie w przypadku tzw. inwestycji początkowych, czyli inwestycji w rzeczowe aktywa trwałe lub wartości niematerialne i prawne, związane z założeniem nowego zakładu, zwiększeniem zdolności produkcyjnej istniejącego zakładu, dywersyfikacją produkcji zakładu poprzez wprowadzenie produktów uprzednio nieprodukowanych w zakładzie lub zasadniczą zmianą dotyczącą procesu produkcyjnego istniejącego zakładu; lub nabyciem aktywów należących do zakładu, który został zamknięty lub zostałby zamknięty.

4.3 Instrumenty finansowe planowane w ramach RPO WZP w kontekście przyciągania dodatkowych środków prywatnych i mnożnika kapitałowego oraz wartości dodanej instrumentów finansowych

Jednym z ważnych obszarów, związanych ze stosowaniem instrumentów finansowych w nowym okresie programowania powinna być multiplikacja przekazanego ze środków strukturalnych kapitału, przeznaczonego na instrumenty finansowe. Idea ta polega na tym, aby przekazane do instrumentu finansowego środki publiczne były wykorzystywane w maksymalnie efektywny sposób. W przypadku instrumentów dłużnych i kapitałowych chodzi generalnie o to, aby środki pochodzące ze spłat udzielonych kredytów i pożyczek lub sprzedanych udziałów jak najszybciej były wykorzystywane do udzielenia finansowania kolejnym zainteresowanym. Tego typu efekt może występować jednak tylko w dłuższej perspektywie czasowej i jest też częściowo uzależniony od przeciętnej zapadalności udzielanego finansowania. Nieco inaczej wygląda multiplikacja kapitału w przypadku projektów funduszy poręczeniowych, w ramach których ma ona quasi ubezpieczeniowy charakter – przy zakładanym poziomie strat (wyplaconych poręczeń) można na przykład do udzielania poręczeń w wysokości 100 milionów złotych dysponować zaledwie 10 milionowym kapitałem; naturalnie przy założeniu, że łączna wartość wypłat z całego portfela poręczeń nie przekroczy 10% i że banki będą skłonne akceptować poręczenia udzielane przez dany fundusz poręczeniowy.

W okresie 2007-2013 niestety realna multiplikacja kapitału występowała przede wszystkim w ramach Inicjatywy JEREMIE – wg cytowanych już danych na koniec marca 2014 r. wielkość zawartych umów z przedsiębiorcami wyniosła w poszczególnych regionach wdrażających Inicjatywę JEREMIE od 51% do 152% wartości funduszu powierniczego¹⁴⁵, w tym w województwie zachodniopomorskim 129%. Należy zakładać, że do końca realizacji Inicjatywy JEREMIE powyższe wartości ulegną jeszcze istotnemu wzrostowi.

W przypadku województw, w ramach których instrumenty inżynierii finansowej były wdrażane w formule bez funduszu powierniczego, także projekty wielu funduszy pożyczkowych i poręczeniowych wykazywały ponad 100% wykorzystanie przekazanych środków, pod tym względem najwyższe poziom multiplikacji występował w województwie kujawsko-pomorskim, małopolskim i lubelskim.

¹⁴⁵ Informacja MIR nt. stanu wdrażania instrumentów inżynierii finansowej w ramach RPO 2007-2013 wg stanu na 31.03.2014 r

Drugim sposobem multiplikacji efektu zastosowania środków publicznych było przyciąganie dodatkowych środków prywatnych w postaci współfinansowania ze środków prywatnych instrumentów finansowych.

W minionym okresie programowania z rozwiązania tego korzystano stosunkowo często, w ramach Inicjatywy JEREMIE i JESSICA, przy czym w obu programach przyjmowało ono odmienną postać. W przypadku JEREMIE pośrednicy finansowi musieli wnieść określony wkład własny, zgodny z metryką produktu finansowego w ramach danego konkursu. W przypadku kolejnych konkursów na pożyczkę globalną stosowano następujące, poniżej zaprezentowane, minimalne udziały własne, zależne od wielkości danej pożyczki. Zwiększenie udziałów własnych w ramach kolejnych konkursów było związane z ograniczonymi środkami, którymi dysponowali pośrednicy finansowi, przy zaangażowaniu środków własnych w aktywny portfel pożyczek nie byłoby oni w stanie uczestniczyć w kolejnych konkursach, gdyby wymogi były zbyt wyśrubowane.

Tabela 38. Minimalny udział własny pośrednika finansowego w powiązaniu z kwotą udzielanego finansowania w ramach kolejnych konkursów na pożyczkę globalną w ramach Inicjatywy JEREMIE w województwie zachodniopomorskim

Numer konkursu Wielkość udziału	2.1/2010/ZFPJ	2.2/2011/ZFPJ	2.3/2012/ZFPJ	2.4/2014/ZFPJ	4.1/2013/ZFPJ *
2%	-	-	-	-	0-25 tys. zł
3%	-	-	-	-	25-50 tys. zł
4%	-	-	-	-	50-75 tys. zł
5%	0-50 tys. zł		0-250 tys. zł**		-
10%	50-100 tys. zł		250-500 tys. zł**		-
20%	100-200 tys. zł		500-1000 tys. zł	-	-
30%	200-500 tys. zł		Pow. 1000 tys. zł	-	-
50%	500-1000 tys. zł	-	-	-	-

Źródło: Urząd Marszałkowski Województwa Zachodniopomorskiego

* Pożyczka globalna dla „przedsiębiorczości akademickiej”.

** W konkursie 2.4, w przypadku udzielenia wsparcia dla MŚP na zasadach pomocy de minimis, pośredników finansowych obowiązywał udział własny obniżony o 2 p.p., to jest 3% (dla pożyczek 0-250 tys. zł) lub 8% (250-500 tys. zł).

Produkt finansowy, łączący środki z JEREMIE i z własnych zasobów pośrednika miał jednak z punktu widzenia odbiorcy ostatecznego charakter jednolity, udostępnienie środków następowało w ramach jednej umowy. Oznacza to też, że warunki finansowe (oprocentowanie, prowizja etc.) były jednolite dla całego produktu finansowego, niezależnie od pochodzenia środków. Przeważnie w kolejnych konkursach w JEREMIE stosowano zasadę, że im wyższa wartość pożyczki, tym udział własny pośrednika większy, słusznie uznając, że należy pośrednio skłaniać w ten sposób pośredników do udzielania mniejszych wartościowo pożyczek, jednocześnie dywersyfikując w ten sposób ryzyko Menedżera Funduszu Powierniczego.

Warto przy tym pamiętać, że o ile przychody (odsetki i prowizje) od części środków przekazanych przez Menedżera Funduszu Powierniczego pozostają przychodem MFP i są zwracane przez

pośredników finansowych, to przychody od wkładu własnego pozostają naturalnie przychodem pośrednika finansowego.

Odmienne rozwiązania przyjęto dla Inicjatywy JESSICA. Każdy z funduszy rozwoju obszarów miejskich, na etapie konkursów na FROMy i następnie negocjacji warunków umowy, oferował odbiorcom ostatecznym JESSICI udostępnienie ze środków własnych dodatkowego finansowania zwrotnego o uzgodnionej z EBI minimalnej wartości. Finansowanie to było jednak oferowane na czysto komercyjnych zasadach i było regulowane w oddzielnej umowie kredytowej. Przykładowo, wielkość dodatkowego finansowania, zaoferowanego w ramach Inicjatywy JESSICA wyniesie w przypadku Banku Ochrony Środowiska 100 milionów złotych. Wg. danych na połowę grudnia 2013 BOŚ dysponował już podpisanymi umowami na finansowanie uzupełniające na kwotę 94,5 miliona złotych.

Ważnym mechanizmem, służącym do przyciągnięcia większej kwoty finansowania prywatnego jest przewidziany, dla wybranych typów projektów, w omówionym wcześniej rozporządzeniu o wyłączeniach grupowych, asymetryczny podział ryzyka w sytuacji zaprzestania spłat udzielonego finansowania i konieczności windykacji przekazanych środków. W poprzednim okresie programowania w tego typu sytuacjach podział odzyskanych środków dokonywał się na zasadzie *pari passu*, czyli w zależności od udziału środków własnych pośrednika finansowego i środków publicznych w danym kredycie/pożyczce. Zastosowanie asymetrycznego podziału (w ramach którego większą część strat – przy czym z ograniczeniem przewidzianym we wspomnianych przepisach - będzie ponosiła strona publiczna) powinno pozwolić na zwiększenie finansowania zwrotnego dla projektów obdarzonych ponadprzeciętnym ryzykiem.

Tabela 39. Możliwości zastosowania asymetrycznego mechanizmu podziału strat

Przepis prawa pozwalający na zastosowanie mechanizmu asymetrycznego podziału strat	Priorytet inwestycyjny w ramach którego można zastosować asymetryczny podział strat	Uwagi
Art. 16 pomoc regionalna na rozwój obszarów miejskich. Maksymalny poziom strat ze środków publicznych ograniczony (capped) na poziomie 25%	9.2	Mechanizm możliwy zastosowania, ale tylko w sytuacji w której w ramach priorytetu 9.2 będzie oferowane finansowanie dłużne w znacznych rozmiarach i – mimo nacisku na efekt społeczny – finansowane przedsięwzięcia będą wystarczająco rentowne
Art. 21 poziom w postaci ryzyka	1.2, 3.3	Mechanizm całkowicie możliwy do zastosowania zarówno na poziomie instrumentu, jak i konkretnych transakcji
Art. 39 pomoc inwestycyjna na projekty wspierające efektywność energetyczną w budynkach	4.3	Mechanizm całkowicie możliwy do zastosowania, choć nie wydaje się, aby akurat w przypadku tego typu projektów był on niezbędny

Ważną kwestią z punktu widzenia efektywności wydatkowania środków publicznych na wspierania instrumentów finansowych są też szacunki, dotyczące wartości dodanej wsparcia publicznego. Ocena wartości dodanej planowanych oraz już wdrażanych instrumentów finansowych jest trudnym

zadaniem; w przypadku oceny ex post ocena skali wartości dodanej wymaga zastosowania złożonej metodologii badań kontrfaktycznych¹⁴⁶, zaś w przypadku przyszłych instrumentów możliwe są tylko analizy eksperckie.

Warto podkreślić, że bardzo często wartość dodana instrumentów finansowych jest skorelowana z ryzykiem związanym z ich stosowaniem. Przykładowo, wysoki poziom wartości dodanej wykazuje finansowanie skierowane do firm i innych odbiorców ostatecznych, znajdujących się w luce finansowej. Jeżeli bowiem nie są oni w stanie pozyskać finansowania na rynku komercyjnym, to finansowanie z udziałem środków publicznych ma znaczną wartość dodaną. Z drugiej jednak strony sektor komercyjny nie bez powodu niechętnie finansuje (lub w ogóle nie finansuje) określonych grup klientów – jednym z istotnych powodów bywa wysokie, ponadprzeciętne ryzyko.

Generalnie wartość dodana wsparcia w formie instrumentów finansowych¹⁴⁷ może dotyczyć co najmniej następujących wymiarów:

- Umożliwienia skorzystania z instrumentów zwrotnych grupom o utrudnionym dostępie do takiego finansowania (np. ze względu na czas prowadzenia działalności gospodarczej, branżę lub położenie geograficzne) i dzięki temu osiągnięcie przez odbiorców ostatecznych konkretnych korzyści (np. rozwój działalności lub – w radykalnym przypadku – jej utrzymanie, wymiana sprzętu na bardziej nowoczesny w tym energooszczędny, zwiększenie płynności finansowej firmy i związku z tym zaoferowanie bardziej dogodnych warunków współpracy odbiorcom etc.).
- Zaoferowania takiego finansowania w większym wymiarze i/lub na bardziej korzystnych warunkach (oprocentowanie, maksymalna zapadalność), niż oferują pośrednicy komercyjni i dzięki temu poszerzenie grupy odbiorców instrumentów zwrotnych.
- Wprowadzeniu na rynek nowych produktów finansowych – tutaj przykładem takich produktów może być poręczenie portfelowe (choć do pewnego stopnia jest ono „niewidoczne” dla odbiorcy ostatecznego) i planowany produkt kapitałowy.
- Zwiększenie w skali całego regionu udziału firm (lub innych odbiorców ostatecznych), korzystających z finansowania zwrotnego w skali większej, niż wynika to z trendów ogólnopolskich.

Możliwe rozwiązania prowadzące do zwiększenia wartości dodanej wsparcia dla instrumentów finansowych w ramach RPO WZ 2014-2020 mogłyby wykorzystywać następujące mechanizmy:

- Określenie relatywnie wysokich dopuszczalnych poziomów niespłacanych pożyczek/wypłaconych poręczeń dla odbiorców ostatecznych o utrudnionym dostępie do finansowania zwrotnego (np. firmy rozpoczynające działalność gospodarczą, firmy prowadzące działalność na terenach słabo rozwiniętych, niewielkie, niezbyt majątne

¹⁴⁶ Taka metodologia została zastosowana dla oceny wpływu instrumentów pożyczkowych i poręczeniowych w opisaną w jednym z wcześniejszych rozdziałów ewaluacji wsparcia w formie instrumentów inżynierii finansowej w ramach NSRO 2007-2013.

¹⁴⁷ Analiza wartości dodanej jest też przeprowadzona w cytowanym już raporcie „Analiza w zakresie możliwości zastosowania zwrotnych instrumentów finansowych w województwie małopolskim w okresie programowania 2014–2020 – wersja wstępna”, s. 96.

wspólnoty mieszkaniowe i spółdzielnie). Z całą pewnością udział tego typu pożyczek/poręczeń w tego typu przypadkach powinien znacząco przekraczać udział kredytów o tzw. stwierdzonej utracie wartości (wg. danych KNF dla sektora MSP oscyluje on na poziomie 10-12%).

- Wprowadzenie mechanizmów premiujących pośredników finansowych za udzielanie finansowania grupom o utrudnionym dostępie do finansowania w postaci zwiększonych kosztów zarządzania, mniejszego udziału własnego, czy też innych preferencji.
- Możliwe jest też wprowadzenie preferencji cenowych (obniżone oprocentowanie i/lub prowizja) dla grup o utrudnionym dostępie do finansowania; z drugiej strony takie rozwiązanie przeczy nieco przyjętej w niniejszym opracowaniu logice, zgodnie z którą eliminacja luki finansowej powinna być realizowana w postaci instrumentów, finansowanych ze środków publicznych, jednak o zbliżonym do komercyjnego oprocentowaniu.

4.4 Możliwość łączenia instrumentów zwrotnych z bezzwrotnymi

W okresie programowania 2007-2013 nie było – co do zasady – możliwe łączenie wsparcia bezzwrotnego i zwrotnego ze środków europejskich. Teoretycznie tej kwestii nie regulowały żadne przepisy, więc, szczególnie w przypadku pierwszych projektów wsparcia instrumentów inżynierii finansowej, odpowiednie instytucje zarządzające i pośrednicy finansowi nie byli świadomi, że – zdaniem Komisji Europejskiej – do takiego łączenia nie powinno dochodzić. W rezultacie do dnia dzisiejszego ciągnie się spór o kwalifikowalność wydatków w ramach wybranych projektów, zapoczątkowany audytami KE w wybranych regionach.

W okresie 2014-2020 łączenie tego typu wsparcia będzie teoretycznie dopuszczalne, na co pozwala art. 37 ust. 7-8 Rozporządzenia Ogólnego. Faktycznie jednak możliwości łączenia instrumentów zwrotnych i bezzwrotnych są nader ograniczone, z następujących powodów:

- Finansowanie zwrotne i bezzwrotne ze środków europejskich musi dotyczyć oddzielnych wydatków kwalifikowanych. W praktyce oznacza to, że – w ramach jednego projektu – można przykładowo sfinansować zakup maszyny z dotacji, a budowę zakładu pracy z finansowania zwrotnego (przy zachowaniu przepisów dotyczących minimalnego wkładu własnego i przepisów o pomocy publicznej). W rzeczywistości jednak tego typu sytuacje będą zapewne należeć do rzadkości, przede wszystkim ze względu na znaczne ograniczenie skali dotacji dla przedsiębiorców, a także ograniczenia formalno-organizacyjne.
- Łączenie obu rodzajów instrumentów będzie też utrudnione ze względu na to, że oba rodzaje instrumentów będą raczej wdrażane przez inne instytucje (np. IZ RPO WZ i pośrednika finansowego) i bardzo trudno będzie zapewnić badanie rozdzielnosci finansowanych kosztów kwalifikowanych, chyba, że będzie ona bardzo precyzyjnie i jednoznacznie określona w Uszczegółowieniu RPO.
- Praktycznie niemożliwe będzie łączenie poręczeń udzielanych ze środków europejskich z jakimkolwiek wsparciem bezzwrotnym, ze względu na „całościową” naturę poręczenia, obejmującą de facto cały (nawet jeżeli jest ono ograniczone do 60, czy 80% jego kapitału) kredyt lub pożyczkę. Łączenie poręczenia z innym finansowaniem ze środków europejskich będzie zatem możliwe tylko w sytuacji, gdy poręczony kredyt komercyjny będzie finansował

wydatki kwalifikowane odmienne od finansowanych bezzwrotnie i dodatkowo będzie istniała możliwość zbadania tego.

- Maksymalna intensywność wsparcia będą liczone oddzielnie dla części zwrotnej i bezzwrotnej. W tej sytuacji na przykład udzielanie dotacji na 40% kosztów kwalifikowanych i pożyczki ze środków europejskich na kolejne 40% kosztów kwalifikowanych powoduje, że (przy przykładowej maksymalnej intensywności wsparcia na poziomie 45% w ramach regionalnej pomocy inwestycyjnej) realna intensywność dla części dotacyjnej wynosi zaledwie 18%, jest więc umiarkowanie atrakcyjna z punktu widzenia odbiorcy ostatecznego. Naturalnie, pozostają nadal problemy związane z badaniem rozdzielności kosztów kwalifikowanych.

Możliwe natomiast są, wspomniane wcześniej, mechanizmy polegające na subsydiowaniu odsetek od kredytów komercyjnych, czy też dopłaty do prowizji poręczyeniowych (naturalnie tylko w sytuacji, gdy poręczenie nie jest udzielane ze środków europejskich).

Oprócz tego typu sytuacji, jedynym w obecnej chwili godnym rozważenia i jednocześnie dopuszczalnym mechanizmem (możliwym na przykład do zastosowania w przypadku priorytetu inwestycyjnego 8.7) jest finansowanie w obu formach oddzielonych w czasie faz projektu – np. finansowanie dotacyjnie rozpoczęcia działalności gospodarczej i wydatków wstępnych (nabycie podstawowego wyposażenia i środków trwałych), następnie zaś (na przykład po roku), w razie utrzymania działalności gospodarczej, zaoferowanie pożyczki ze środków europejskich na rozwój działalności.

4.5 Rynek potencjalnych pośredników finansowych oraz mechanizmy pokrywania kosztów zarządzania

Bardzo ważnym elementem wdrażania wsparcia w postaci instrumentów finansowych będzie skłonność i odpowiedni potencjał pośredników finansowych, zainteresowanych instrumentami finansowymi w danej sferze.

Do potencjalnych pośredników finansowych należą banki oraz pozabankowe instytucje finansowe, przede wszystkim fundusze pożyczkowe i poręczyeniowe. Województwo zachodniopomorskie znajduje się w dość szczęśliwej sytuacji, gdyż dysponuje znaczną liczbą doświadczonych pośredników finansowych, zarówno jeżeli chodzi o fundusze pożyczkowe, jak i poręczyeniowe. Jak wskazywaliśmy wcześniej, łączne wyposażenie kapitałowe i aktywność pośredników finansowych z siedzibą w regionie należą do najwyższych w kraju; jednocześnie trzeba jednak pamiętać, że Polska Fundacja Przedsiębiorczości i powiązany z nią kapitałowo fundusz poręczyeniowy Polfund prowadzą działalność w skali ponadregionalnej, na terenie znacznej części Polski.

Jak wspominaliśmy, na pierwszych sześciu miejscach, jeżeli chodzi o wartość umów na finansowanie zwrotne, podpisanych z MŚP w ramach Inicjatywy JEREMIE, znajdują się pośrednicy finansowi z siedzibą na terenie regionu, co jest dobrym prognostykiem, jeżeli chodzi o przyszły okres programowania.

Warto natomiast stawiać pytanie, jacy teoretycznie pośrednicy finansowi będą skłonni wdrażać instrumenty finansowe w kolejnym okresie programowania i jaki potencjał i doświadczenie będą w

związku z tym niezbędne. Jak się wydaje nie ma większych obaw, jeżeli chodzi o pośredników finansowych w ramach priorytetów inwestycyjnych 1.2, 3.3 i 8.7, gdyż w tych sferach istnieje już wystarczające doświadczenie i potencjał (które dodatkowo mogą być tylko zwiększone po uruchomieniu planowanego produktu kapitałowego w ramach Inicjatywy JEREMIE).

Nie jest natomiast do końca jasne, na ile pozabankowi pośrednicy finansowi (chyba, że rolę pośrednika finansowego miałyby pełnić Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej) byłiby skłonni (i jednocześnie dysponowali odpowiednimi kompetencjami) do udzielania finansowania w ramach priorytetów inwestycyjnych powiązanych z efektywnością energetyczną i ochroną środowiska (PI 4.1, 4.3, 4.5, 4.7). Ocena tego typu projektów wymaga w wielu wypadkach dość specjalistycznej wiedzy (np. znajomość specyfiki rynku odnawialnych źródeł energii oraz obowiązujących i przygotowywanych regulacji prawnych, czy też znajomość zasad finansowania przez jednostki samorządu terytorialnego działalności publicznych firm transportowych). Tego typu wiedzę dysponują przede wszystkim wybrane banki.

W przypadku takich, dość wyspecjalizowanych produktów finansowych, warto głęboko zastanowić się nad przyciągnięciem instytucji bankowych do pełnienia roli pośredników finansowych. Jak dotąd banki w bardzo niewielkim stopniu pełniły rolę pośredników finansowych w ramach regionalnych programów operacyjnych, podobnie jak w województwie zachodniopomorskim były tym zainteresowane przede wszystkim banki spółdzielcze i „niszowe”, nieduże banki komercyjne (takie jak Idea Bank i PBP FM Bank)¹⁴⁸. Do głównych powodów niskiego zainteresowania należy zaliczyć następujące kwestie:

- Konieczność opracowywania przez banki oddzielnych produktów dla poszczególnych regionów; dodatkowo przeważnie podział terytorialny sieci danego banku nie jest tożsamy z podziałem administracyjnym na województwa.
- W sytuacji uruchamiania produktów dla danego regionu konieczność odpowiednich, kosztownych i czasochłonnych, modyfikacji w systemie informatycznym banku oraz odpowiedniego przeszkolenia personelu banku.
- Konieczność oddzielnego składania wniosków dla poszczególnych regionów, nawet w przypadku jednego menedżera funduszu powierniczego (BGK).
- Ograniczone wysokości portfeli kredytów, czy poręczeń, przeważnie zbyt niskie z punktu widzenia dużych banków sieciowych.

Dość ważnym i dobrze rokującym na przyszłość czynnikiem, dotyczącym ewentualnego zainteresowania instytucji bankowych są natomiast generalnie dobre doświadczenia z realizacją Inicjatywy JESSICA i dobrze wzajemnie ocenianą współpracą pomiędzy oboma FROMami (BZ WBK i BOŚ), a IZ RPO WZP.

W celu przyciągnięcia banków do wdrażania instrumentów finansowych w ramach wybranych priorytetów inwestycyjnych proponujemy rozważenie następujących działań:

¹⁴⁸ Chlubnym wyjątkiem, tak w województwie zachodniopomorskim, jak i w innych regionach, była Inicjatywa JESSICA; głównym powodem była wysoka średnia wartość transakcji, znaczna wartość części funduszy powierniczych obsługiwanych przez poszczególne FROMy oraz możliwość udzielania tzw. finansowania uzupełniającego.

- Organizacją konkursów na pełnienie roli pośrednika finansowego wspólnie dla co najmniej dwóch wybranych priorytetów inwestycyjnych, dzięki czemu łączna kwota mających zostać udzielonych kredytów będzie wyższa. Tego typu rozwiązanie zwiększa niestety ryzyko, w sytuacji, gdy dany pośrednik finansowy okaże się nieefektywny.
- W sytuacji opracowania zbliżonych instrumentów finansowych w regionach graniczących z zachodniopomorskim (pomorskie, wielkopolskie, lubuskie) organizacja wspólnych konkursów razem z tymi województwami. Rozwiązanie takie, choć nader interesujące, jest jednak dość skomplikowane od strony formalnej.
- Prowadzenie rozmów z najmocniejszymi bankami spółdzielczymi w regionie i namawianie ich do brania udziału w konkursach na pośredników finansowych.

Dość poważne obawy budzą natomiast określone w tzw. akcie delegowanym¹⁴⁹ limity kosztów zarządzania dla pośredników finansowych. Poniżej prezentujemy podstawowe różnice w stosunku do przepisów obowiązujących w okresie 2007-2013.

Tabela 40. Porównanie limitów kosztów zarządzania dla różnego rodzaju instrumentów finansowych w okresie 2007-2013 i 2014-2020

	Limity kosztów zarządzania dla okresu 2007-2013	Limity kosztów zarządzania dla okresu 2014-2020		
Rodzaj wynagrodzenia	Koszty zarządzania (corocznie)	Koszty zarządzania (corocznie)	Coroczne wynagrodzenie za poziom aktywności od udzielonego finansowania	Maksymalny limit obu rodzajów kosztów w ramach danego projektu
Pożyczki i kredyty	3% (pożyczki) 4% (mikropożyczki)	0,5%	1% od aktywnych pożyczek* 1,5% (od aktywnych mikropożyczek)*	8% (pożyczki) 10% (mikropożyczki)
Poręczenia	2%	0,5%	1,5% od aktywnych poręczeń*	10%
Wejścia kapitałowe	3%	2,5% (1-2 rok), 1% (kolejne lata)	2,5% od wypłaconych środków*	20%
Fundusz funduszy	2%	3% (1 rok), 1% (2 rok), 0,5% (kolejne lata)	0,5% od wypłaconych środków*	7%

¹⁴⁹ Rozporządzenie Delegowane Komisji (UE) nr 480/2014 z dnia 3 marca 2014 r. uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego.

Źródło: postanowienia tzw. aktu delegowanego

** postanowienia aktu delegowanego nie są bardzo precyzyjne, należy chyba przyjąć, że chodzi o wartość środków niespłaconych lub zaangażowanych w aktywne poręczenia. Utrudnia to poważnie symulacje kosztów zarządzania, gdyż duże znaczenia zaczyna odgrywać średnia zapadalność finansowania.*

Nie znając zapadalności konkretnych produktów finansowych bardzo trudno jest dokonać analizy opłacalności wdrażania poszczególnych instrumentów finansowych. Generalnie można jednak przyjąć, że bardzo znacznie spadnie opłacalność wdrażania instrumentów dłużnych (pożyczek kredytów, szczególnie zaś mikropożyczek). Wstępne szacunki wskazują, że realne limity kosztów zarządzania mogą być 2,5 – 3 krotnie niższe, niż miało to miejsce w okresie 2007-2020 (i to bez uwzględnienia mechanizmu zachęt!). Znacznie korzystniej wygląda sytuacja w przypadku instrumentów poręczeniowych, których wdrażanie może się wręcz okazać bardziej opłacalne, niż poprzednio. W tym jednak przypadku niezbędne jest pamiętanie o tym, że - zgodnie z przyjętym przez Komisję Europejską - podejściem przekazane środki mają być przeznaczone na pokrycie oczekiwanych i nieoczekiwanych strat, stąd też po zakończeniu realizacji projektu mogą one w części lub nawet w całości zostać bezpowrotnie utracone.

Z powyższych powodów, szczególnie w przypadku instrumentów dłużnych, zdecydowanie rekomendujemy korzystanie z możliwości jakie daje art.13 ust. 6 aktu delegowanego i wybór pośredników finansowych w drodze przetargowej, w sposób pozwalający na podniesienie maksymalnej wysokości kosztów zarządzania.

4.6 Aktualizacja oceny ex-ante instrumentów finansowych

W sferze wdrażania instrumentów finansowych niezbędna pozostaje okresowa aktualizacja oceny ex ante¹⁵⁰. Aktualizacja oceny instrumentów finansowych wdrażanych w RPO WZ 2014-2020 powinna być naszym zdaniem dokonywana w okresach co najmniej 2-letnich, po raz pierwszy najpóźniej na początku roku 2017 (za okres 2015-2016). Przedmiotem aktualizacji powinny być wszystkie istotne aspekty związane z wdrażaniem instrumentów finansowych, poruszone w analizie wyjściowej, ewentualnie również inne kwestie, które w toku wdrażania instrumentów finansowych okażą się istotne. Na obecnym etapie wskazać można następujący, minimalny zakres aktualizacji oceny ex-ante:

- stan wdrażania instrumentów finansowych w ramach RPO WZ 2014-2020 w następujących przekrojach tematycznych:
 - aktualny poziom zaangażowania środków w układzie poszczególnych pośredników oraz rodzajów instrumentów finansowych,
 - analiza zainteresowania poszczególnymi instrumentami finansowymi wykazywanego przez odbiorców ostatecznych wsparcia, w tym analiza wykorzystania instrumentów finansowych w dziedzinach inteligentnych specjalizacji regionu (w kontekście potrzeb realizacji Regionalnej Strategii Innowacji),
 - wskazywane przez pośredników finansowych i odbiorców ostatecznych bariery w dostępie do finansowania,

¹⁵⁰ Art. 37 ust. 2 lit. g Rozporządzenia Ogólnego.

- analiza luk w ofercie instrumentów finansowych,
 - analiza zrealizowanych działań promocyjnych i ich efektów, prowadzona z punktu widzenia zapewnienia rozpoznawalności oferty instrumentów finansowych w RPO WZ 2014-2020,
 - wnioski i rekomendacje wynikające z analizy stanu wdrażania i pojawiających się problemów.
- wpływ instrumentów finansowych oferowanych w ramach RPO WZ 2014-2020 na instrumenty oferowane przez sektor komercyjny (analiza ukierunkowana na identyfikację niesprawności, polegających na nakładaniu się wsparcia publicznego na finansowanie komercyjne i obecności / skali zjawiska wypierania finansowania komercyjnego). W przypadku pojawiania się oznak znaczącej konkurencji instrumentów wspieranych ze środków publicznych i instrumentów komercyjnych należy rozważyć dokonanie zmian w parametrach oferowanych instrumentów, po to aby minimalizować niekorzystne efekty konkurencji, a w radykalnych przypadkach rozważyć rezygnację z wdrażania danego instrumentu.
 - identyfikacja obszarów ewentualnej konkurencji pomiędzy instrumentami finansowymi oferowanymi w ramach RPO WZ z instrumentami zwrotnymi i bezzwrotnymi oferowanymi ze środków europejskich i publicznych środków krajowych. W przypadku znaczącej skali tego typu konkurencji określonych instrumentów należy spróbować podjąć działania minimalizujące jej niekorzystne skutki. Trzeba jednak pamiętać, że w większości przypadków szanse na sukces takich działań będą niestety dość ograniczone, ze względu na niewielki poziom koordynacji wdrażania instrumentów finansowych.

Aktualizacja oceny ex-ante powinna być realizowana przez służby IZ RPO WZ lub też zlecana zewnętrznemu wykonawcy. Jej kluczowym elementem powinny być natomiast konsultacje z przedstawicielami pośredników finansowych (zarówno oferujących finansowanie w ramach RPO, jak udostępniających wyłącznie finansowanie czysto komercyjne), a także odbiorców ostatecznych. W optymalnej wersji konsultacje te powinny opierać się na gromadzeniu materiału badawczego z różnych źródeł – zarówno ilościowych (np. w formie krótkiej ankiety), jak i jakościowych (seminarium lub seminaria dyskusyjne).

Załącznik 1. Zestawienie indywidualnych wywiadów pogłębionych

Lp.	Grupa	N=	Cel wywiadu	Instytucja / Firma	Respondenci	Miejscowość	Data
1.	Przedstawiciele funduszy poręczeniowych, działających na terenie Regionu	1	Analiza doświadczeń z dotychczasowych programów wsparcia i wynikające z nich wnioski. Analiza popytu na oferowane finansowanie i sugestie dotyczące przyszłych działań wspierających.	Zachodniopomorski Regionalny Fundusz Poręczeń Kredytowych	Adam Badach – Prezes Zarządu Aneta Miller – Dyrektor ds. Poręczeń	Szczecin	2014.03.19
2.	Przedstawiciele IZ RPO WZP	1	Analiza dotychczasowych doświadczeń z realizacji inicjatyw JEREMIE i JESSICA i wynikające z nich wnioski. Analiza rynku finansowania zwrotnego w Regionie i popytu na takie finansowanie, nie zaspokajanego przez sektor komercyjny.	Przedstawiciele UMWZP - uzgodnione z Zamawiającym	Magdalena Kafarska Główny specjalista w Wydziale Zarządzania Strategicznego Biuro ds. Inicjatyw Wspólnotowych i Monitoringu	Szczecin	2014.03.19
3.	Przedstawiciele jednostek samorządu terytorialnego zaangażowanych np. w działania na rzecz wykorzystanie energii odnawialnych, inwestycje związane ze zbieraniem i unieszkodliwianiem odpadów, zaangażowanych w działania rewitalizacyjne poza Inicjatywą JESSICA	1	Analiza doświadczeń i przyszłych możliwości korzystania ze wsparcia o charakterze zwrotnym na odpowiednie cele, związane z poszczególnymi sferami działalności samorządów (w tym doświadczeń z pozyskiwaniem kredytów bankowych).	Urząd Miasta w Stargardzie Szczecińskim	Sylvia Dłużewska – Zastępca Dyrektora Biura Funduszy Europejskich i Rozwoju Gospodarczego	Stargard Szczeciński	2014.04.10
4.	Przedstawiciele funduszy poręczeniowych, działających na terenie Regionu	1	Analiza doświadczeń z dotychczasowych programów wsparcia i i wynikające z nich wnioski. Analiza popytu na oferowane finansowanie i sugestie dotyczące przyszłych działań wspierających.	Fundusz Poręczeń Kredytowych w Stargardzie Szczecińskim,	Krzysztof Furmańczyk Prezes Zarządu	Stargard Szczeciński	2014.04.10
5.	Przedsiębiorcy prowadzący działalność gospodarczą w sferze energii odnawialnych	1	Analiza doświadczeń i przyszłych możliwości korzystania ze wsparcia o charakterze zwrotnym na cele, związane z energiami odnawialnymi (w tym doświadczeń z pozyskiwaniem kredytów bankowych).	RP GLOBAL Poland Sp. z o.o.	Agnieszka Puc	Szczecin	2014.04.10
6.	Przedstawiciele jednostek samorządu terytorialnego zaangażowanych np. w działania na rzecz wykorzystanie energii odnawialnych, inwestycje związane ze zbieraniem i unieszkodliwianiem odpadów, zaangażowanych w działania rewitalizacyjne poza Inicjatywą JESSICA.	1	Analiza doświadczeń i przyszłych możliwości korzystania ze wsparcia o charakterze zwrotnym na odpowiednie cele, związane z poszczególnymi sferami działalności samorządów (w tym doświadczeń z pozyskiwaniem kredytów bankowych).	Urząd Miasta Police	Aneta Soprych Naczelnik Wydziału Rozwoju i Funduszy Pomocowych	Police	2014.04.11
7.	Przedstawiciele funduszy pożyczkowych działających na terenie Regionu	1	Analiza doświadczeń z dotychczasowych programów wsparcia i i wynikające z nich wnioski. Analiza popytu na oferowane finansowanie i sugestie dotyczące przyszłych działań wspierających.	Polska Fundacja Przedsiębiorczości	Jacek Madej (pożyczki).	Szczecin	2014.04.11
8.	Przedstawiciele funduszy kapitałowych obecnych na terenie Regionu	1	Analiza barier w dostępie do finansowania kapitałowego i popytu na nie. Analiza możliwości zaangażowania danej instytucji w działania	Przedstawiciel funduszu Pomeranus Seed, Polska Fundacja Przedsiębiorczości	Tomasz Łasecki (wejścia kapitałowe)	Szczecin	2014.04.11

Lp.	Grupa	N=	Cel wywiadu	Instytucja / Firma	Respondenci	Miejscowość	Data
			finansowane w ramach RPO WZ 2014-2020 (o ile będzie w ramach niego oferowane finansowania kapitałowe), w tym możliwości oferowania finansowania typu „mezzanine finance”.	Fundusz Kapitału Związkowego Pomeranus Seed			
9.	Przedstawiciele Funduszy Rozwoju Obszarów Miejskich w ramach Inicjatywy JESSICA (BZ WBK i BOŚ)	1	Analiza dotychczasowych doświadczeń z realizacji Inicjatywy i wynikające z nich wnioski.	Osoby zajmujące się Inicjatywą JESSICA, BOŚ Fundusz Rozwoju Obszarów Miejskich (FROM)	Małgorzata Kowalczyk (Dyrektor Departamentu Funduszy Unijnych i Finansowania) Departament Instytucji Finansowych BOŚ Bank	Warszawa	2014.04.17
10.	Przedstawiciele funduszy pożyczkowych działających na terenie Regionu	1	Analiza doświadczeń z dotychczasowych programów wsparcia i i wynikające z nich wnioski. Analiza popytu na oferowane finansowanie i sugestie dotyczące przyszłych działań wspierających.	Fundacja Rozwoju Polskiego Rolnictwa (FDPA)	Małgorzata Kubiak	Połczyn Zdrój	2014.04.23
11.	Przedstawiciele jednostek terytorialnego, korzystających z Inicjatywy JESSICA	1	Analiza dotychczasowych doświadczeń z realizacji Inicjatywy i wynikające z nich wnioski.	Urząd Miasta Świnoujście	Mirosława Gąsiorowska Wydział Rozwoju Gospodarczego i Obsługi Inwestorów	Świnoujście	2014.04.23
12.	Przedstawiciele IZ RPO WZP.	1	Analiza dotychczasowych doświadczeń z realizacji Inicjatyw JEREMIE i JESSICA i wynikające z nich wnioski. Analiza rynku finansowania zwrotnego w Regionie i popytu na takie finansowanie, nie zaspokajanego przez sektor komercyjny.	Przedstawiciele UMWZP - uzgodnione z Zamawiającym	Robert Michalski Z-ca Dyrektora Wydziału Zarządzania Strategicznego	Szczecin	2014.04.23
13.	Przedstawiciele 2 powiatowych urzędów pracy z terenu województwa zachodniopomorskiego	1	Możliwości i ograniczenia kontekście proponowanych zmian do ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, w odniesieniu do pożyczek (ich proponowanej wartości, grupy docelowej id..)	PUP Wałcz	Joanna Kwiatkowska Justyna Wegner	Wałcz	2014.04.23,
14.	Przedstawiciele jednostek samorządu terytorialnego zaangażowanych np. w działania na rzecz wykorzystanie energii odnawialnych, inwestycje związane ze zbieraniem i unieszkodliwianiem odpadów, zaangażowanych w działania rewitalizacyjne poza Inicjatywą JESSICA	1	Analiza doświadczeń i przyszłych możliwości korzystania ze wsparcia o charakterze zwrotnym na odpowiednie cele, związane z poszczególnymi sferami działalności samorządów (w tym doświadczeń z pozyskiwaniem kredytów bankowych).	Starostwo powiatowe w Łobzie	Dyrektor Katarzyna Trzcńska-Olchowik Wydział Ochrony Środowiska	Łobez	2014.04.23
15.	Przedstawiciele jednostek samorządu terytorialnego, korzystających z Inicjatywy JESSICA	1	Analiza dotychczasowych doświadczeń z realizacji Inicjatywy i wynikające z nich wnioski.	Urząd Miasta Szczecina	Tomasz Kakowski - Inspektor - Stanowisko ds. rewitalizacji	Szczecin	2014.04.23
16.	Przedstawiciele przedsiębiorców korzystających z Inicjatywy JESSICA	1	Analiza dotychczasowych doświadczeń z realizacji Inicjatywy i wynikające z nich wnioski.	Gryf Strojny Sp. jawna	Marta Kiesewetter Kierownik Biura A. Szczapanek Główna Księgowa	Szczecin	2014.04.24
17.	Przedstawiciele banków, realizujących projekty w ramach Inicjatywy JEREMIE	1	Analiza dotychczasowych doświadczeń z realizacji Inicjatywy i wynikające z nich wnioski. Analiza popytu na oferowane finansowanie i sugestie dotyczące przyszłych działań wspierających.	przedstawiciel FM Banku	Małgorzata Drab-Kaniewska Kierownik oddziału w Koszalinie	Koszalin	2014.04.24
18.	Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej	1	Analiza dotychczasowych doświadczeń z wsparciem zwrotnym i bezzwrotnym na cele związane z ochroną środowiska	Przedstawiciel WFOŚiGW w Szczecinie	Stanisław Figiel Zastępca Dyrektora Biura	Szczecin	2014.04.24

Lp.	Grupa	N=	Cel wywiadu	Instytucja / Firma	Respondenci	Miejscowość	Data
19.	Przedstawiciele podmiotów ekonomii społecznej	1	Analiza doświadczeń i przyszłych możliwości korzystania ze wsparcia o charakterze zwrotnym (w tym doświadczeń z pozyskiwaniem kredytów bankowych).	Ośrodek Wspierania Ekonomii Społecznej dla Regionu Koszalińskiego, prowadzonego w ramach KARR S.A.	Maciej Szczepański	Koszalin	2014.04.24
20.	Ekspert w dziedzinie instrumentów kapitałowych i typu mezzanine	1	Analiza doświadczeń i perspektyw z instrumentami kapitałowymi oraz typu mezzanine.	Zarzecki, Lasota i Wspólnicy Sp. z o.o.	Jakub Lasota Dyrektor zarządzający Doradztwo Ekonomiczne - Dariusz Zarzecki	Szczecin	2014.04.24
21.	Przedstawiciele funduszy pożyczkowych działających na terenie Regionu	1	Analiza doświadczeń z dotychczasowych programów wsparcia i i wynikające z nich wnioski. Analiza popytu na oferowane finansowanie i sugestie dotyczące przyszłych działań wspierających.	Stowarzyszenie Inicjatyw Społeczno-Gospodarczych w Karlinie	Agnieszka Muszyńska kierownik FP	Białogard	2014.04.24
22.	Przedstawiciele 2 powiatowych urzędów pracy z terenu województwa zachodniopomorskiego	1	Możliwości i ograniczenia kontekście proponowanych zmian do ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, w odniesieniu do pożyczek (ich proponowanej wartości, grupy docelowej id..)	PUP Koszalin	Lidia Ratuszniak Samodzielny specjalista ds. programów	Koszalin	2014.04.24
23.	Przedstawiciele Funduszy Rozwoju Obszarów Miejskich w ramach Inicjatywy JESSICA (BZ WBK i BOŚ)	1	Analiza dotychczasowych doświadczeń z realizacji Inicjatywy i wynikające z nich wnioski.	Osoby zajmujące się Inicjatywą JESSICA BZWBK Fundusz Rozwoju Obszarów Miejskich (FROM)	Andrzejak Anna BZ WBK (Dyrektor Departamentu Inwestycji i Analiz Obszar Rynków Kapitałowych)	Warszawa	2014.04.24
24.	Przedstawiciel menedżera funduszu powierniczego JEREMIE – Banku Gospodarstwa Krajowego	1	Analiza dotychczasowych doświadczeń z realizacji Inicjatywy i wynikające z nich wnioski.	Przedstawiciel BGK odpowiedzialny za wdrażanie Inicjatywy w województwie	Krzysztof Zalegowski Menadżer Zachodniopomorskiego Funduszu Powierniczego JEREMIE BGK, Departament Instrumentów Inżynierii Finansowej	Warszawa	2014.04.25
25.	Inne odpowiednie osoby lub instytucje zidentyfikowane w trakcie badania.	1	Proponujemy zachować rezerwę 2 indywidualnych wywiadów pogłębionych, które zostaną wykorzystane w trakcie badania do rozmów z przedstawicielami innych istotnych instytucji, nie zidentyfikowanych na etapie przygotowywania raportu metodologicznego	EBI - Inicjatywa JESSICA w województwie. Doświadczenia we wdrażaniu inicjatywy JESSICA	Agata Matusiak Dywidża ds. Inicjatywy JESSICA i funduszy inwestycyjnych	Warszawa	2014.04.25
26.	Przedsiębiorcy prowadzący działalność gospodarczą w sferze energii odnawialnych.	1	Analiza doświadczeń i przyszłych możliwości korzystania ze wsparcia o charakterze zwrotnym na cele, związane z energiami odnawialnymi (w tym doświadczeń z pozyskiwaniem kredytów bankowych).	Contino Wind Partners Sp. z o.o.	Paweł Malarz	Warszawa	2014.05.07
27.	Przedstawiciele przedsiębiorców - dotychczasowych beneficjentów wsparcia w ramach Inicjatywy JEREMIE	1	Analiza doświadczeń w korzystaniu ze wsparcia zwrotnego, sugestie dotyczące modyfikacji zasad oferowanego wsparcia w kolejnym okresie programowania.	Przedsiębiorca, korzystający z objętego reporeczeniem poręczenia	Krzysztof Maślach Zakład Handlowo-Usługowy	Kołobrzeg	2014.05.08
28.	Przedstawiciele przedsiębiorców - dotychczasowych beneficjentów wsparcia w ramach Inicjatywy JEREMIE	1	Analiza doświadczeń w korzystaniu ze wsparcia zwrotnego, sugestie dotyczące modyfikacji zasad oferowanego wsparcia w kolejnym okresie programowania.	Przedsiębiorca korzystający z pożyczki udzielonej przez fundusz pożyczkowy	Bożena Jasińska PHU	Stargard Szczeciński	2014.05.07

Lp.	Grupa	N=	Cel wywiadu	Instytucja / Firma	Respondenci	Miejscowość	Data
29.	Przedstawiciele innowacyjnych, szybko rozwijających się MSP.	1	Analiza doświadczeń i przyszłych możliwości korzystania ze wsparcia o charakterze zwrotnym przez szybko rozwijające się, innowacyjne firmy (w tym doświadczeń z pozyskiwaniem kredytów bankowych i ewentualnie finansowania kapitałowego).	Sup4Nav Sp. z o.o.	Piotr Wołesza Prezes Zarządu	Szczecin	2014.05.07
30.	Przedstawiciele innowacyjnych, szybko rozwijających się MSP.	2	Analiza doświadczeń i przyszłych możliwości korzystania ze wsparcia o charakterze zwrotnym przez szybko rozwijające się, innowacyjne firmy (w tym doświadczeń z pozyskiwaniem kredytów bankowych i ewentualnie finansowania kapitałowego).	FinPack Sp. z o.o.	Michał Petters Członek Zarządu	Szczecin	2014.05.07
31.	Przedstawiciele osób rozpoczynających działalność gospodarczą – na przykład wybrani uczestnicy programów wsparcia w ramach Działania 6.2 PO KL.	1	Analiza doświadczeń w korzystaniu ze wsparcia zwrotnego, sugestie dotyczące modyfikacji zasad oferowanego wsparcia w kolejnym okresie programowania.	Uczestnik programów wsparcia w ramach Działania 6.2 PO KL	Piotr Szewczuk Właściciel restauracji Mała Tumską	Szczecin	2014.05.07
32.	Przedsiębiorcy (w tym spółdzielnie mieszkaniowe) podejmujący działania na rzecz zwiększonej efektywności energetycznej	1	Analiza doświadczeń i przyszłych możliwości korzystania ze wsparcia o charakterze zwrotnym na cele, związane z efektywnością energetyczną (w tym doświadczeń z pozyskiwaniem kredytów bankowych).	Zakład Stolarski	Wiesław Adrabiński	Suchań	2014.05.07
33.	Przedstawiciele banków, realizujących projekty w ramach Inicjatywy JEREMIE	1	Analiza dotychczasowych doświadczeń z realizacji Inicjatywy i wynikające z nich wnioski. Analiza popytu na oferowane finansowanie i sugestie dotyczące przyszłych działań wspierających.	Przedstawiciel Gospodarczego Banku Spółdzielczego w Barlinku	Justyna Filipiak Beata Bobińska	Barlinek	2014.05.14
34.	Przedstawiciele przedsiębiorców korzystających z Inicjatywy JESSICA	1	Analiza dotychczasowych doświadczeń z realizacji Inicjatywy i wynikające z nich wnioski.	Techagra Sp. z o.o	Paweł Pabianiak	Szczecin	2014.05.14
35.	Przedstawiciele innych banków aktywnych w Regionie	1	Analiza barier w dostępie do finansowania zwrotnego. Analiza możliwości zaangażowania danej instytucji w działania finansowane w ramach RPO WZ 2014-2020.	Bank BZ WBK S.A.	Wojciech Rogowski Dyrektor Centrum Bankowości Korporacyjnej w Szczecinie	Szczecin	2014.05.14
36.	Przedstawiciele jednostek samorządu terytorialnego zaangażowanych np. w działania na rzecz wykorzystanie energii odnawialnych, inwestycje związane ze zbieraniem i unieszkodliwianiem odpadów, zaangażowanych w działania rewitalizacyjne poza Inicjatywą JESSICA	1	Analiza doświadczeń i przyszłych możliwości korzystania ze wsparcia o charakterze zwrotnym na odpowiednie cele, związane z poszczególnymi sferami działalności samorządów (w tym doświadczeń z pozyskiwaniem kredytów bankowych).	Gmina Miasto Szczecin	Jakub Kujath, Kierownik Referatu Referat ds. nadzoru nad gospodarką komunalną	Szczecin	2014.05.20
37.	Przedstawiciele osób rozpoczynających działalność gospodarczą – na przykład wybrani uczestnicy programów wsparcia w ramach Działania 6.2 PO KL	1	Analiza doświadczeń w korzystaniu ze wsparcia zwrotnego, sugestie dotyczące modyfikacji zasad oferowanego wsparcia w kolejnym okresie programowania.	BSHAUS Erwin Urbaniak	Erwin Urbaniak	Pyrzyce	2014.05.20
Łączna liczba wywiadów		37					

Załącznik 2. Podsumowanie instrumentów finansowych wg osi priorytetowych i priorytetów inwestycyjnych

OP	CT	PI	Cele szczegółowe priorytetów inwestycyjnych	Zastosowanie instrumentów finansowych
Oś priorytetowa I: Innowacyjność i konkurencyjność	1. Wzmacnianie badań naukowych, rozwoju technologicznego i innowacji	1.1.	Zwiększenie zdolności jednostek naukowych do prowadzenia badań i prac rozwojowych na rzecz gospodarki.	Brak instrumentów. Projekty charakteryzować się będą ujemną wartością netto lub będą związane z istotnym ryzykiem. Ponadto założeniem RPO jest tworzenie istotnego efektu zachęty dla instytucji o ograniczonych możliwościach finansowania dłużnego.
		1.2.	Podniesienie potencjału B+R w przedsiębiorstwach	Instrumenty kapitałowe i pożyczkowe dostosowane do specyfiki ryzykownych projektów innowacyjnych – jako uzupełnienie wsparcia dotacyjnego.
	3. Wzmacnianie konkurencyjności MŚP, sektora rolnego (w odniesieniu do EFRROW) oraz sektora rybołówstwa i akwakultury (w odniesieniu do EFMR)	3.1.	Wzrost przedsiębiorczości i atrakcyjności inwestycyjnej regionu	Brak instrumentów. Przygotowanie terenów inwestycyjnych nie jest działalnością wprost dochodową, projekty nie charakteryzują się dodatnią wartością bieżącą netto.
		3.2.	Rozwój międzynarodowej współpracy gospodarczej	Brak instrumentów. Wsparcie będzie częściowo udzielane w formie niefinansowej (np. doradztwo), wsparcie w formie dotacyjnej będzie dotyczyć jednostkowo niewysokich kwot, będzie ukierunkowane na efekt zachęty, a realizacja projektu przez przedsiębiorcę będzie związana z trudnym do oszacowania zwrotem (ze względu na ryzyko).
		3.3.	Wzrost konkurencyjności i innowacyjności sektora MŚP.	Instrumenty poręczeniowe i pożyczkowe w kilku wariantach zaproponowane jako zasadniczy element systemu wsparcia przedsiębiorczości i jedyny element dla interwencji adresującej lukę finansową.
		3.4.	Profesjonalizacja usług świadczonych przez IOB	Brak instrumentów. Specyfika proponowanych projektów wprost wyklucza stosowanie instrumentów (bony, projekty doradcze, wsparcie pośrednie, projekty miękkie).
Oś priorytetowa II: Gospodarka niskoemisyjna	4. Wsparcie przejścia na gospodarkę niskoemisyjną we wszystkich sektorach	4.5.	Zwiększenie obywatelskiej odpowiedzialności ekologicznej oraz świadomości na temat efektywności energetycznej. Zmniejszenie emisji generowanej przez transport, przede wszystkim na obszarach miejskich.	Instrumenty pożyczkowe dla projektów związanych z zakupem taboru publicznego. Brak instrumentów finansowych dla innych typów projektów.
		4.1.	Zwiększenie produkcji energii z odnawialnych źródeł energii.	Preferencyjne pożyczki dla projektów polegających na budowie instalacji wytwarzających energię elektryczną z OZE oraz instalacji kogeneracyjnych – wykorzystanie instrumentów finansowych jest uzasadnione z uwagi na strumienie przychodów, które potencjalni beneficjenci będą otrzymywać w ramach krajowego systemu wsparcia. Pozostałe typy projektów należy wspierać w formie dotacyjnej.
		4.7	Zwiększenie ilości energii elektrycznej wytwarzanej w wysokosprawnej kogeneracji	Preferencyjne pożyczki dla projektów polegających na poprawie efektywności energetycznej MŚP. Rozwiązanie takie jest uzasadnione z uwagi na ekonomiczną opłacalność tego typu inwestycji.
		4.2	Zmniejszenie zasobochłonności MŚP.	Preferencyjne pożyczki (o wydłużonym okresie spłaty) przeznaczonych na modernizację energetyczną wielorodzinnych budynków mieszkaniowych – wynika to z ekonomicznej opłacalności tego typu inwestycji (warunkiem udzielenia wsparcia powinien być przeprowadzony audyt energetyczny). Wsparcie modernizacji energetycznej budynków użyteczności publicznej powinno przyjąć formę dotacji.
		4.3.	Zmniejszenie energochłonności budynków publicznych i mieszkaniowych.	
ona śro dow is ka i adap	5. Promowanie dostosowania do zmian klimatu,	5.2.	Zwiększenie zdolności adaptacji do zmian klimatu oraz odporności na klęski żywiołowe na terenie województwa zachodniopomorskiego..	Brak instrumentów. Przewidziane do wsparcia typy projektów nie charakteryzują się dodatnią wartością bieżącą netto – brak uzasadnienia dla stosowania instrumentów finansowych w PI 5.2.

OP	CT	PI	Cele szczegółowe priorytetów inwestycyjnych	Zastosowanie instrumentów finansowych
	zapobiegania ryzyku i zarządzania ryzykiem			
	6. Ochrona środowiska naturalnego i wspieranie efektywności wykorzystania zasobów	6.1.	Zapobieganie powstawaniu odpadów, przygotowanie do ponownego ich użycia oraz intensyfikacja odzysku odpadów, a tym samym ograniczenie ich ilości deponowanych na składowiskach	Brak instrumentów. Przewidziane do wsparcia typy projektów nie charakteryzują się dodatnią wartością bieżącą netto – brak uzasadnienia dla stosowania instrumentów finansowych w PI 6.1.
		6.2.	1. Wzrost liczby ludności korzystającej z systemu oczyszczania ścieków zgodnego z wymogami unijnymi 2. Zmniejszenie strat wody w systemie dostarczania wody	Brak instrumentów. Przewidziane do wsparcia typy projektów nie charakteryzują się dodatnią wartością bieżącą netto – brak uzasadnienia dla stosowania instrumentów finansowych w PI 6.2.
Oś priorytetowa IV: Naturalne otoczenie człowieka	6. Ochrona środowiska naturalnego i wspieranie efektywności wykorzystania zasobów	6.3.	1. Zwiększenie turystyczno-kulturalnej atrakcyjności regionu. 2. Zwiększenie jakości świadczonych usług przez kluczowe instytucje kultury.	Brak instrumentów. Projekty generujące pozytywne efekty zewnętrzne dla regionu, o niewielkim wpływie na dochody podmiotów realizujących projekty.
		6.4.	1. Ochrona siedlisk przed ruchem turystycznym poprzez jego kanalizację w celu zmniejszenia antropopresji na obszary cenne przyrodniczo. 2. Ochrona zasobu genetycznego ex situ. 3. Podniesienie jakości kształtowania ładu przestrzennego w zakresie ochrony przyrody.	Brak instrumentów. Projekty niedochodowe, nastawione na osiągnięcie korzyści środowiskowych.
		8.2.	Rozwój lokalnego rynku pracy opartego o endogeniczny potencjał	Brak instrumentów. Potencjał do ich zastosowania mógłby występować w przypadku projektów o wymiarze ściśle komercyjnym. Zapisy RPO na tym etapie wskazują jednak na projekty inwestycyjne których korzyści niekoniecznie będą dotyczyć bezpośrednio jednostki je realizującej. Niemniej zapisy PI należy doprecyzować tak, by nie było możliwe wsparcie dotacyjne dla projektów inwestycyjnych przedsiębiorstw konkurencyjne do oferty PI 3.3.
Oś priorytetowa V: Zrównoważony transport	7. Promowanie zrównoważonego transportu i usuwanie niedoborów przepustowości w działaniu najważniejszych infrastruktur sieciowych	7.2.	Zwiększenie wewnątrzregionalnej dostępności transportowej.	Brak instrumentów. Projekty ukierunkowane na dostarczanie dóbr publicznych (drogi regionalne i lokalne).
		7.3.	Zwiększenie udziału transportu przyjaznego środowisku w transporcie ogółem.	Brak instrumentów. Projekty tworzące zachęty do inwestycji sieciowych przyjaznych środowisku, o ograniczonej konkurencyjności w warunkach rynkowych.
		7.4.	Zwiększenie udziału pasażerskiego transportu kolejowego w transporcie ogółem.	Brak instrumentów. W zakresie planowanych inwestycji konieczne jest tworzenie silnych zachęt, ponadto możliwości realizacji projektów o dodatniej wartości bieżącej dla podmiotu realizującego są niewielkie (korzyści z realizacji projektów ujawniają się w postaci efektów zewnętrznych).
W a VI	8. Wspieranie zatrudnienia i	8.8.	Wzrost poziomu zatrudnienia wśród osób sprawujących opiekę nad dziećmi do 3. roku życia	Brak instrumentów. Projekty niedochodowe, realizujące cele społeczne – brak pola do zastosowania instrumentów finansowych.

OP	CT	PI	Cele szczegółowe priorytetów inwestycyjnych	Zastosowanie instrumentów finansowych
	mobilności pracowników	8.9..	1. Wzrost liczby przedsiębiorstw z sektora MŚP, których pracownicy nabyli kwalifikacje zgodne z potrzebami przedsiębiorstwa 2. Wzrost zdolności przystosowania się przedsiębiorstw do zmian oraz zniwelowanie ryzyka bezrobocia pracowników przedsiębiorstw przechodzących procesy adaptacyjne.	
		8.10.	Zniwelowanie ryzyka przerwania aktywności zawodowej z powodów zdrowotnych.	
		8.5.	Zwiększenie zatrudnienia wśród osób bezrobotnych, poszukujących pracy i nieaktywnych zawodowo.	
		8.7.	Zwiększenie liczby miejsc pracy w ramach nowopowstałych przedsiębiorstw, ze szczególnym uwzględnieniem inteligentnych specjalizacji.	
Oś priorytetowa VII: Włączenie społeczne	9. Wspieranie włączenia społecznego i walka z ubóstwem	9.4.	Wzrost zatrudnialności poprzez realizację kompleksowych programów integracji wykorzystujące instrumenty aktywizacji edukacyjnej, zdrowotnej, społecznej, zawodowej.	Brak instrumentów. Projekty, realizujące cele społeczne – brak pola do zastosowania instrumentów finansowych.
		9.7.	Wzrost dostępności do wysokiej jakości usług społecznych i zdrowotnych dla mieszkańców województwa	
		9.8.	Rozwijanie sektora ekonomii społecznej.	
Oś priorytetowa VIII: Edukacja	10. Inwestowanie w edukację, umiejętności i uczenie się przez całe życie	10.1.	1. Zwiększenie dostępu do placówek wychowania przedszkolnego 2. Wzrost efektywności kształcenia w szkołach i placówkach prowadzących kształcenie ogólne	Brak instrumentów. Projekty niedochodowe, realizujące cele społeczne – brak pola do zastosowania instrumentów finansowych.
		10.3. (BIS)	1. Wzrost efektywności kształcenia zawodowego i jego dostosowanie do wymogów regionalnego rynku pracy.	
		10.3.	Zwiększenie udziału osób dorosłych w kształceniu ustawicznym	
Oś priorytetowa IX: Infrastruktura publiczna	9. Wspieranie włączenia społecznego i walka z ubóstwem	9.1.	Podniesienie dostępności do wysokiej jakości infrastruktury zdrowotnej i społecznej.	Zaproponowano instrument pożyczkowy jako uzupełnienie wsparcia dotacyjnego.
	2. Zwiększenie dostępności, stopnia wykorzystania i jakości TIK	2.3.	Zwiększenie stopnia wykorzystywania technologii komunikacyjnych i informacyjnych (TIK) w usługach publicznych.	

OP	CT	PI	Cele szczegółowe priorytetów inwestycyjnych	Zastosowanie instrumentów finansowych
	10. Inwestowanie w edukację, umiejętności i uczenie się przez całe życie	10.4.	1. Poprawa jakości i dostępności oraz dostosowanie dla osób niepełnosprawnych infrastruktury edukacyjnej. 2. Poprawa jakości i dostępności infrastruktury szkolnictwa zawodowego. 3. Wzmocnienie atrakcyjności i jakości edukacji poprzez rozwój instytucji popularyzujące naukę i innowacje	Brak instrumentów. Projekty niedochodowe, realizujące cele społeczne – brak pola do zastosowania instrumentów finansowych.