



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

STRESZCZENIE

imapp

PAG  Uniconsult

Warszawa, grudzień 2014

Badanie ewaluacyjne finansowane przez Unię Europejską ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Zachodniopomorskiego na lata 2007 - 2013

Projekt „Ewaluacja ex-ante instrumentów finansowych wdrażanych w województwie zachodniopomorskim w latach 2014-2020” realizowany był od lutego do grudnia 2014 r., a w jej ramach powstały dwa raporty odnoszące się do różnych aspektów planowanych w RPO instrumentów finansowych.

Bazując na teorii ekonomii oraz literaturze przedmiotu analizę rozpoczynamy od wskazania, że interwencja publiczna z wykorzystaniem instrumentów finansowych może mieć miejsce w wypadku projektów rynkowych (rentownych), dla których występuje różnica między optymalnym z punktu widzenia celów polityki poziomem finansowania a poziomem faktycznie obserwowanym. Przyczyny rozminięcia się inwestycji potencjalnych z faktycznymi mogą być różne, zasadniczo jednak najważniejsze są ograniczony dostęp do finansowania dłużnego ekonomicznie uzasadnionych projektów spowodowany niedoskonałościami występującymi na rynku finansowym oraz zbyt niska rentowność (względnie bardzo długi okres zwrotu) projektów. Interwencja publiczna z wykorzystaniem instrumentów finansowych ukierunkowana być powinna na eliminację luki finansowej (zwiększenie dostępu do środków finansowych) lub stworzenie zachęt do podejmowania określonych działań (poprawa warunków, na jakich środki finansowe są dostępne). Te dwa wymiary mogą, lecz nie muszą występować wspólnie, a dla każdego proponowanego obszaru interwencji należy odpowiedzieć na pytanie, jakie efekty mają być związane z wprowadzeniem instrumentów finansowych, tj. na ile celem interwencji jest większa dostępność finansowania dłużnego, a na ile obniżenie jego ceny.

Województwo zachodniopomorskie ma duże doświadczenia we wdrażaniu instrumentów inżynierii finansowej, dysponuje też znaczną siecią mocnych pośredników finansowych, częściowo prowadzących działalność także poza granicami samego regionu. W sferze wsparcia dłużnych i poręczeniowych instrumentów finansowych, kluczową rolę odgrywało w ostatnich latach wsparcie realizowane w ramach tzw. Inicjatywy JEREMIE, wdrażane przez Bank Gospodarstwa Krajowego, który pełnił rolę Menadżera Zachodniopomorskiego Funduszu Powierniczego JEREMIE. Na projekt przeznaczono 280 mln zł. BGK we współpracy z Instytucją Zarządzającą odpowiedzialny był za wybór pośredników finansowych (np. banków, funduszy pożyczkowych lub poręczeniowych), którzy otrzymują wsparcie ze środków Funduszu Powierniczego JEREMIE i w oparciu o nie na preferencyjnych warunkach udzielają firmom wsparcia finansowego (pożyczek, kredytów i poręczeń). 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. Wśród wspartych dzięki JEREMIE przedsiębiorców aż 86% to mikrofirmy (w grupie korzystających z poręczenia portfelowego stanowiły niemal 100%), a co piąta firma korzystająca JEREMIE w momencie podpisania umowy pożyczki/kredytu lub poręczenia działała na rynku krócej niż 24 miesiące (najwięcej – 36% było ich wśród firm zaciągających kredyty poręczone dzięki umowom poręczenia portfelowego).

W województwie zachodniopomorskim była też wdrażana tzw. Inicjatywa JESSICA, wspierająca rewitalizację obszarów miejskich. Fundusz powierniczy JESSICA o wartości 148,7 milionów złotych powstał 30.07.2009 r. zaś wsparcie było wdrażane za pośrednictwem dwóch Funduszy Rozwoju

Obszarów Miejskich (FROM): BZ WBK SA - FROM dla Szczecińskiego Obszaru Metropolitalnego oraz BOŚ SA – FROM dla terenów poza Szczecińskim Obszarem Metropolitalnym. Wartość umów podpisanych przez obydwie fundusze miejskie z ostatecznymi odbiorcami to 147 mln zł, a więc 101% funduszy powierzonych FROM. Wszystkie umowy zostały podpisane do końca 2013 r.

W województwie realizowany jest także projekt wsparcia pożyczkowego osób rozpoczynających działalność gospodarczą (finansowany w ramach działania 6.2 PO KL). Badanie jego beneficjentów wskazuje na stosunkowo wysoką efektywność adresowania wsparcia (ponad połowa ankietowanych zadeklarowała, że nie rozpoczęłaby działalności gospodarczej bez pożyczki w ramach projektu), jednocześnie wśród osób wspartych jest zdecydowana nadreprezentacja osób dobrze wykształconych, w wieku poniżej 50 lat.

Jeżeli chodzi o instrumenty kapitałowe, to 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.

Powyższe działania, mimo że znaczące, nie doprowadziły do wyeliminowania problemów firm w dostępie do finansowania. W ramach przeprowadzonych analiz oszacowano lukę finansową występującą w mikro, małych i średnich przedsiębiorstwach. Wyniosła ona blisko 2,4 mld zł wg miary nieprzyszanego finansowania (tj. kredytów i pożyczek, o które zachodniopomorskie firmy ubiegały się, ale go nie otrzymały w 2013 r.) i blisko cztery razy więcej, jeśli wziąć pod uwagę własną ocenę firm nt. niezaspokojonych inwestycji. Warto zaznaczyć, że pod względem liczby przedsiębiorstw, a w nieco mniejszym stopniu pod względem wartości luka skoncentrowana jest wśród mikroprzedsiębiorstw i dotyczy jednostkowo niezbyt dużych kwot. Trzeba jednocześnie pamiętać, że badanie było prowadzone w warunkach dostępności instrumentów finansowych w ramach JEREMIE oraz instrumentów krajowych, w szczególności gwarancji de minimis BGK – w wypadku ich braku niezaspokojone potrzeby byłyby zapewne jeszcze wyższe. W ramach badania dokonano też oszacowania ryzyka, związanego z udzielaniem poręczeń (gwarancji). W przypadku typowych poręczeń, które mają być oferowane w ramach regionalnych programów operacyjnych, ryzyko zostało oszacowane na poziomie 25%, a w przypadku produktów poręczeniowych przeznaczonych dla przedsięwzięć start-up ryzyko wynosiłoby 35%.

W ramach poszczególnych priorytetów inwestycyjnych proponujemy rozważanie zastosowania następujących, niżej opisanych instrumentów – przy czym o ile podstawowy zakres analizy dotyczył instrumentów finansowych, to został on w drugim raporcie uzupełniony rozważaniami nt. zastosowania tzw. instrumentów mieszanych (jest to nowy rodzaj instrumentów oferowanych ze środków strukturalnych, łączących finansowanie bezzwrotne i instrumenty finansowe, również oferowane ze środków europejskich; przykłady tego typu instrumentów to dotacje na przygotowanie wejścia kapitałowego lub dotacje do prowizji poręczeniowych). Dodatkowo w raporcie została też przeanalizowana możliwość i zasadność zastosowania instrumentów, mających charakter bezzwrotny, ale łączących się ze zwrotnym finansowaniem komercyjnym, takich jak subsydiowanie odsetek od kredytów komercyjnych lub dotacje na spłatę części kapitału kredytu komercyjnego.

W ramach priorytetu inwestycyjnego 1b¹ (1.2)² proponujemy wejścia kapitałowe na etapie wczesnego (załączkowego) rozwoju przedsiębiorstw od 200 tys. do 2 mln., proponujemy aby alokacja na ten instrument wynosiła 15 milionów złotych, a wejścia byłyby przeznaczone dla innowacyjnych start-up'ów. Proponujemy też zastosowanie instrumentu pożyczek typu quasi equity (*mezzanine*) w kwocie 200 tysięcy do 2 milionów złotych, na okres do 10 lat, skierowanych do istniejących mikro, małych lub średnich przedsiębiorstw, rozwijających się w oparciu o wyniki prac badawczo-rozwojowych i badań naukowych; alokacja na ten instrument powinna również wynosić 15 milionów złotych.

W ramach priorytetu inwestycyjnego 3a (3.1) proponujemy dodatkowo rozważenie zastosowania wsparcia miękkiego, w postaci doradztwa i szkoleń, przygotowującego samo wejście kapitałowe.

Priorytet inwestycyjny 3c (3.3) jest obszarem, w którym powinna być skupiona interwencja skierowana do przedsiębiorstw. Bazując na ogólnej koncepcji stosowania instrumentów finansowych oraz wynikach analizy luki finansowej zaproponowaliśmy w tym obszarze:

- instrumenty adresujące przede wszystkim lukę finansową: poręczenia (zasadniczo do 300 tys. zł), mikropożyczki (do 100 tys. zł), pożyczki obrotowo inwestycyjne (od 100 tys. do 500 tys. zł) – przy łącznej alokacji na poziomie 131 mln zł;
- instrumenty adresujące lukę finansową i tworzące efekt zachęty: pożyczki inwestycyjne (od 0,5 mln do 1 mln zł) – przy łącznej alokacji na poziomie 50 mln zł;
- instrumenty tworzące efekt zachęty: duże pożyczki inwestycyjne (od 1 mln zł) – przy łącznej alokacji na poziomie 30 mln zł.

W przypadku priorytetu inwestycyjnego 3c (3.3) proponujemy także rozważenie udzielania dotacji na przygotowanie transakcji pożyczki typu *mezzanine*. Dotacja ta powinna wynosić od 5 do 20 tysięcy złotych, mieć charakter pomocy de minimis i pokrywać koszt doradztwa, w szczególności doradztwa prawnego, związanego z przygotowaniem transakcji pożyczkowej.

Także w ramach tego priorytetu inwestycyjnego proponujemy rozważenie subsydiowania odsetek od kredytów komercyjnych, ewentualnie wspartego poręczeniem. Ten mechanizm wydaje się godny rozważenia w przypadku wybranych branż lub grup przedsiębiorstw, które nie mają większych problemów z pozyskaniem finansowania zwrotnego i których ryzyko finansowania jest na ograniczonym, przeciętnym poziomie, ale jednocześnie których rozwój i inwestycje powinny być wspierane jako element polityki regionalnej (mogą to być zatem firmy reprezentujące branże, związane z inteligentnymi specjalizacjami).

Interwencja w ramach PI 4a (4.1) powinna być skoordynowana z interwencją w ramach PI 4e (4.7) – rekomendujemy stworzenie jednego mechanizmu preferencyjnych pożyczek dla obu PI

¹ W celu uniknięcia nieporozumień używamy zarówno obecnej, jak i poprzednio stosowanej konwencji oznaczeń priorytetów inwestycyjnych.

² Ze względu na zmiany w zakresie projektów finansowanych w ramach PI 1b można przyjąć, że wejścia kapitałowe powinny być raczej wdrażane w ramach priorytetu inwestycyjnego 3a, a pożyczki quasi-equity w ramach priorytetu inwestycyjnego 3c.

przeznaczonych na budowę instalacji kogeneracyjnych oraz wytwarzających energię elektryczną z OZE, przy łącznej alokacji na ten cel na poziomie 146 mln zł i koncentracji na biogazowniach oraz farmach fotowoltaicznych.

Podobnie jak w wypadku PI 4a i 4e, również interwencja w PI 4b (4.2) skierowana jest zasadniczo do przedsiębiorstw – z myślą o poprawie ich efektywności energetycznej. Tego typu projekty, jako całkowicie rynkowe, mogą być przedmiotem wsparcia dla tworzenia efektu zachęty i – w mniejszym stopniu – eliminacji luki finansowej. W związku z tym proponujemy w PI 4b koncentrację na preferencyjnych pożyczkach, przy alokacji 73 mln zł i zakresie preferencji większym, niż w wypadku 3c (niezależnym od wielkości przedsięwzięcia, uzależnionym wyłącznie od podniesienia efektywności energetycznej).

Kolejnym obszarem o wysokim potencjale wykorzystania instrumentów finansowych jest PI 4c (4.3) w zakresie wsparcia kierowanego do wspólnot i spółdzielni mieszkaniowych na zmniejszenie energochłonności budynków mieszkaniowych – rekomendujemy zastosowanie preferencyjnych pożyczek o maksymalnie wydłużonym okresie spłaty (nawet do 15 lat), przy budżecie instrumentu na poziomie około 45 mln zł.

W przypadku priorytetów inwestycyjnych 4a/4g i 4c można rozważyć – alternatywnie do instrumentów finansowych – stosowanie instrumentów mieszanych w postaci dotacji spłacającej częściowo kapitał kredytu komercyjnego. Tego typu instrument można by rozważyć w przypadku projektów drobnych (polegających np. na budowie instalacji OZE przez prosumentów), co dawałoby możliwość sfinansowania wielu małych projektów przy założeniu średniej wielkości projektu na poziomie od kilku do kilkunastu tysięcy złotych.

W ramach priorytetu inwestycyjnego 4e (4.5) rozważaliśmy uruchomienie instrumentu finansowego dla zakupów taboru transportu miejskiego (alokacja co najmniej 40 milionów złotych w kwocie od 2-15 milionów złotych na okres maksymalnie do 10-12 lat) ostatecznie jednak zdecydowanie rekomendujemy zastosowanie mechanizmu subsydiowania odsetek (choć alternatywnie dopuszczalne jest także zastosowanie dotacji o niskiej intensywności).

Pole do wykorzystania instrumentów finansowych istnieje także we wsparciu rozpoczynania działalności gospodarczej ramach PI 8iii (8.7), gdzie jednak założenia z pierwszego raportu (57,4 mln zł alokacji przy ok. 1,4 tys. udzielonych pożyczek) należy traktować z ostrożnością ze względu na wymóg przeznaczenia 80 proc. alokacji priorytetu na wsparcie osób w trudnej sytuacji na rynku pracy – w wypadku których wsparcie z wykorzystaniem instrumentów finansowych może nie być w pełni adekwatne. W ramach priorytetu możliwe jest także zastosowanie instrumentów mieszanych w formie podobnej do tej proponowanej dla priorytetów inwestycyjnych 3a i 3c, czyli oferowanie szkoleń i doradztwa przygotowujących do udzielenia pożyczki na rozpoczęcie działalności gospodarczej.

Z kolei interwencja w ramach PI 9b (9.2) powinna być związana 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 CT, co może znacząco ograniczać zasadność i skalę stosowania instrumentów finansowych, zatem ich kształt i możliwość stosowania powinna być jeszcze starannie przeanalizowana. Proponowane kwoty pożyczek zawierają się pomiędzy 200 tys. i 10 mln. zł., na okres do 20 lat, a minimalna alokacja powinna wynosić 60 mln zł. Oprocentowanie pożyczek powinno być preferencyjne i zawierać się pomiędzy 0 do 2%.

Dla pozostałych priorytetów inwestycyjnych nie rekomendujemy stosowania instrumentów finansowych.

W drugim raporcie przedstawiono koncepcję demarkacji ww. instrumentów ze wsparciem dotacyjnym – jest to istotne przede wszystkim dla zbudowania spójnego systemu wsparcia przedsiębiorstw. Zasadniczymi kryteriami demarkacji między instrumentami jest wielkość wsparcia oraz cel jego udzielenia – przy czym ogólną zasadą jest, że szerzej dostępne jest wsparcie na cele bardziej ogólne, związane z eliminacją luki, udzielane w mniejszych kwotach na zasadach rynkowych lub do nich zbliżonych, natomiast wyższy zakres wsparcia (warunki preferencyjne, dotacje) zarezerwowany jest dla większych, specjalistycznych projektów, gdzie istotniejsze od eliminacji luki jest stworzenie efektu zachęty.

W pierwszym raporcie analizowane są również rozwiązania wdrożeniowe, dotyczące wdrażania instrumentów finansowych. Możliwości te są dość dobrze opisane w Rozporządzeniu Ogólnym, jednak biorąc pod uwagę dotychczasowe doświadczenia rekomendujemy 2 najbardziej uzasadnione warianty.

Pierwszy wariant to wdrażanie z zastosowaniem mechanizmu funduszu funduszy dla wszystkich priorytetów inwestycyjnych, w których przewidywane jest zastosowanie instrumentów finansowych, podwariantem byłoby powierzenie wdrażania instrumentów finansowych w ramach priorytetu inwestycyjnego 8iii (8.7) Wojewódzkiemu Urzędowi Pracy.

Z kolei proponowany przez nas do rozważenia drugi wariant rozwiązań wdrożeniowych zakłada wybór dwóch instytucji zewnętrznych i powierzenie każdej z nich pełnienia roli funduszu funduszy. Przy przyjęciu tego rozwiązania jedna z tych instytucji byłaby odpowiedzialna za wdrażanie instrumentów finansowych w sferze przedsiębiorstw tzn. w ramach priorytetów inwestycyjnych 1b (1.2), 3a (3.1), 3c (3.3) oraz rewitalizacji tj. 9b (9ii), druga zaś za instrumenty w priorytetach 4a i 4c (4.1 i 4.3), związanych z ochroną środowiska.

Zdaniem ewaluatorów nieco więcej zaleta posiada wariant 2, choć wariant 1 należy także uznać za całkowicie dopuszczalny.