



**PROGRAM
REGIONALNY**
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



**DOLNY
ŚLĄSK**

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI FUNDUSZ
ROZWOJU REGIONALNEGO



Analiza ex-ante w zakresie możliwości zastosowania instrumentów finansowych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Dolnośląskiego 2014 – 2020

ETAP II RAPORT KOŃCOWY

Koordynator projektu:

Jan Szczucki

Autorzy:

Krzysztof Czauderna

Maciej Gajewski

Robert Kubajek

Andrzej Regulski

Jan Szczucki

Julian Zawistowski



Policy & Action Group Uniconsult sp. z o.o.

ul. Kierbedzia 4

00-728 Warszawa

biuro@pag-uniconsult.pl

www.pag-uniconsult.pl



imapp sp. z o.o.

ul. Rejtana 15/25

02-516 Warszawa

imapp@imapp.pl

www.imapp.pl

Warszawa, kwiecień 2015

Badanie jest realizowane w ramach projektu „Analizy, ekspertyzy i ewaluacje RPO WD w latach 2012-2013” współfinansowanego ze środków Unii Europejskiej - Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz budżetu Województwa Dolnośląskiego w ramach Pomocy Technicznej Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Dolnośląskiego na lata 2007-2013.

Spis treści

1	Wprowadzenie	3
1.1	Przedmiot i cele badania oraz główne założenia badawcze	3
1.2	Skrócony opis metodologii badania (II etap)	3
1.3	Wskazania dotyczące zakresu analizy ex-ante	5
1.4	Luka finansowa i koncepcja stosowania instrumentów	6
1.5	Dźwignia i wartość dodana instrumentów finansowych	9
1.6	Uwarunkowania wdrażania instrumentów finansowych w perspektywie finansowej 2014-2020	11
2	Instrumenty finansowe – propozycje dla poszczególnych obszarów interwencji	24
2.1	PI 1b (1.2)	24
2.2	PI 3c (1.5)	32
2.3	PI 4a (3.1) i 4g (3.5)	53
2.4	PI 4b (3.2)	61
2.5	PI 4c (3.3)	66
2.6	PI 4e (3.4)	75
2.7	PI 6a (4.1)	81
2.8	PI 8iii (8.2)	83
2.9	PI 8v (8.4)	89
2.10	PI 9b (PI 6.3)	90
3	Analiza ryzyka gwarancji	95
3.1	Regulacje dla okresu 2014-2020 i ich konsekwencje	95
3.2	Jakość portfela kredytowego i poręczeniowego	97
4	Aktualizacja oceny ex ante	103

1 Wprowadzenie

1.1 Przedmiot i cele badania oraz główne założenia badawcze

Głównym celem badania była ocena zasadności, formy i zakresu stosowania instrumentów finansowych w okresie programowania 2014-2020 w Województwie Dolnośląskim, sformułowanie rekomendacji dotyczących modelu i sposobu ich wdrażania w ramach RPO WD 2014-2020 oraz wypracowanie metodologii, pozwalającej na ocenę zasadności i efektywności zastosowania instrumentów finansowych w trakcie ich wdrażania.

W ramach badania zostały też postawione cele szczegółowe, które były w znacznym stopniu powiązane z kolejnymi etapami badania:

- Cel szczegółowy 1 - Ocena stosowania instrumentów finansowych w perspektywie budżetowej 2007-2013 – zdobyte doświadczenie i rekomendacje dla perspektywy 2014-2020.
- Cel szczegółowy 2 - Analiza zawodności mechanizmów rynkowych, zapotrzebowania na inwestycje, identyfikacja barier w dostępie do finansowania, oszacowanie wartości luki finansowej w obszarze możliwej interwencji RPO WD 2014-2020.
- Cel szczegółowy 3 - Strategia inwestycyjna - rekomendacje dotyczące modelu wdrażania instrumentów finansowych.

Niniejszy projekt raportu dotyczy etapu II badania „Analiza ex-ante w zakresie możliwości zastosowania zwrotnych i mieszanych instrumentów finansowych w Województwie Dolnośląskim w okresie programowania UE 2014-2020”.

1.2 Skrócony opis metodologii badania (II etap)

W ramach II etapu badania kontynuowana była realizacja badań jakościowych i ilościowych.

W ramach badań jakościowych zrealizowano:

- 15 indywidualnych wywiadów pogłębionych (IDI) z przedstawicielami środowiska eksperckiego (przedstawiciele IZ RPO WD, Banku Gospodarstwa Krajowego, pośredników finansowych w ramach Inicjatywy JEREMIE i Działania 6.2 PO KL, sektora bankowego),
- 7 indywidualnych wywiadów pogłębionych (IDI) z potencjalnymi odbiorcami ostatecznymi wsparcia w postaci instrumentów finansowych w ramach RPO WD 2014-2020,
- 6 telefonicznych wywiadów pogłębionych (ITI) z potencjalnymi odbiorcami ostatecznymi wsparcia w postaci instrumentów finansowych w ramach RPO WD 2014-2020
- zogniskowany wywiad grupowy (FGI) z przedstawicielami Instytucji Zarządzającej oraz planowanych instytucji pośredniczących w ramach RPO WD 2014-2020.

Lista zrealizowanych wywiadów jakościowych znajduje się w załączniku 1 do niniejszego raportu.

W ramach etapu II przeprowadzono badania ilościowe techniką wywiadu telefonicznego wspomaganego komputerowo (CATI). Wywiady zostały przeprowadzone przez wyspecjalizowaną agencję badawczą w miesiącach styczeń-luty 2015 r. na próbach warstwowo-losowych

przedsiębiorstw oraz wspólnot i spółdzielni mieszkaniowych. W grupie MŚP niebędących odbiorcami ostatecznymi wsparcia w ramach Inicjatywy JEREMIE znalazło się $n_1=369$ mikroprzedsiębiorstw, $n_2=150$ przedsiębiorstw małych oraz $n_3=100$ przedsiębiorstw średnich. Potrzeby inwestycyjne w zakresie termomodernizacji oraz wykorzystania odnawialnych źródeł energii były badane w próbie 69 wspólnot mieszkaniowych oraz 31 spółdzielni mieszkaniowych.

Alokacja (tj. liczebność w próbie) mikroprzedsiębiorstw, przedsiębiorstw małych oraz średnich była ukierunkowana na możliwość dokonywania istotnych statystycznie porównań między rzeczonymi grupami, czego nie umożliwiłaby ani alokacja proporcjonalna (wg której liczebności mikroprzedsiębiorstw, przedsiębiorstw małych i przedsiębiorstw średnich winny wynosić $n_1=595$, $n_2=19$, $n_3=5$), ani alokacja Neymana ($n_1=574$, $n_2=33$, $n_3=12$).¹

W celu analizy danych ilościowych wykorzystano techniki statystyki wielowymiarowej, w tym testy nieparametryczne, metodę dwustopniowego grupowania, testy niezależności. W przypadku wyników testów statystycznych raportowano **p-wartość**, tj. prawdopodobieństwo popełnienia błędu I rodzaju – odrzucenia hipotezy zerowej testu statystycznego, która w rzeczywistości jest prawdziwa. Dla uproszczenia *p*-wartość można traktować jako **prawdopodobieństwo popełnienia błędu**, jako najczęściej akceptowany poziom istotności (a zatem maksymalne dopuszczalne prawdopodobieństwo popełnienia błędu) przyjmuje się 1% lub 5%.

Wywiady w grupie MŚP były prowadzone z właścicielami, członkami zarządu, dyrektorami finansowymi, ew. innymi osobami mającymi wpływ na decyzje finansowe i inwestycyjne w firmie. Ankietowani odpowiadali na pytania filtrujące dotyczące wysokości przychodów, wyniku finansowego oraz wydatków inwestycyjnych w 2014 r. Celem tych pytań było dostarczenie zmiennych kontrolnych (pozwalających na ocenę zróżnicowania wartości luki finansowej ze względu na te zmienne) oraz niedopuszczenie sytuacji, w której na dalsze pytania dotyczące nieprzyznanego finansowania zewnętrznego odpowiadałyby osoby słabo znające potrzeby inwestycyjne i finansowe przedsiębiorstwa.

Ankietowani w przypadku zmiennych ilościowych (jak przychód, wydatki inwestycyjne, luka deklarowanych niezrealizowanych inwestycji lub luka nieprzyznanego finansowania zewnętrznego) mieli możliwość wskazania wartości punktowej lub przedziałowej. Mimo że taka struktura kwestionariusza prowadzi do zaburzenia rozkładu zmiennych ilościowych (który wynikowo nigdy nie będzie zbliżony do normalnego), nie stanowi to problemu analitycznego w sytuacji zastosowania testów nieparametrycznych, w tym: Kołmogorowa-Smirnowa, Kruskala-Wallisa, Manna-Whitneya. Klasy dla zmiennych ilościowych zostały skonstruowane w taki sposób, aby możliwie najlepiej agregować populację (tj. aby wynikowa liczebność obserwacji w klasach była zbliżona). Definicję kluczowych dla badania zjawisk luki deklarowanych niezrealizowanych inwestycji oraz luki nieprzyznanego finansowania zewnętrznego przedstawiono poniżej.

Luka nieprzyznanego finansowania zewnętrznego stanowi finansowanie zewnętrzne, o które przedsiębiorstwa ubiegały się bezskutecznie. Uwzględnia kredyty, pożyczki,

¹ Dla alokacji Neymana jako odchylenie standardowe zmiennej nieprzyznanego finansowania zewnętrznego przyjęto wyniki z wcześniejszych badań Wykonawcy.

leasing. Podejście to, podobnie jak luka deklaracji, nie uwzględnia faktu otrzymania zbyt dużego (nieracjonalnego ekonomicznie) finansowania przez podmiot. Do wad podejścia zalicza się także problem złożenia, czyli dysproporcji między indywidualnymi potrzebami przedsiębiorstw a poziomem finansowania racjonalnym dla systemu gospodarczego. Pomiar wielkości luki w tym ujęciu jest bardziej złożony: wymaga wskazania przez ankietowanego liczby kredytów, pożyczek, leasingów nieprzyzanych firmie w badanym okresie (tu: w 2014 r.) a następnie określenia sumy tego nieprzyznanego finansowania zewnętrznego. Sytuacje, gdy respondent ubiegał się o finansowanie zewnętrzne na jeden cel w kilku instytucjach finansowych, były uwzględniane jako jeden przypadek. Analogicznie jak w przypadku luki deklarowanych niezrealizowanych inwestycji, respondenci proszeni byli wpiery o określenie wartości punktowej, a w razie niemożności uzyskania tej danej – o wskazanie wartości przedziałowej.

Luka deklarowanych niezrealizowanych inwestycji jest najszerszą koncepcją wartości globalnej luki finansowej. Uwzględnia ona również potrzeby inwestycyjne przedsiębiorstw, które w badanym okresie nie ubiegały się o finansowanie zewnętrzne, mimo że dysponowały pomysłami lub projektami inwestycji, które mogłyby zrealizować. Szczególnie właściciele mikroprzedsiębiorstw o niskich przychodach nie są skłonni do aplikowania o finansowanie zewnętrzne, pozostając w przekonaniu, iż istnieje niewielkie prawdopodobieństwo przyznania kredytu, pożyczki czy leasingu. Zaletą luki finansowej mierzonej deklarowanymi niezrealizowanymi inwestycjami jest wyższy współczynnik odpowiedzi: podanie tej wielkości jest dla przedsiębiorców łatwiejsze niżeli określenie wysokości nieprzyzanych kredytów, pożyczek, leasingów. Mankamentem podejścia jest fakt, iż przedsiębiorcy mogą być skłonni do przeszacowywania swoich zdolności rozwoju i rentowności planowanych przedsięwzięć (brak weryfikacji zamierzeń inwestycyjnych przez rynek). Podejście to nie uwzględnia również problemu złożenia – faktu, że przeprowadzenie wielu projektów inwestycyjnych mogłoby spowodować, że pozornie atrakcyjne inwestycje łącznie mogłyby się okazać nieracjonalne ekonomicznie.

W celu określenia wysokości luki deklarowanych niezrealizowanych inwestycji ankietowani odpowiadali wpiery na pytanie dotyczące rezygnacji w 2014 r. z przeprowadzenia inwestycji z powodu niedostępności kredytu, pożyczki lub leasingu (kafeteria: tak/nie/nie wiem). Następnie respondenci szacowali (wartość punktowa lub przedziałowa), o ile wyższe byłyby wydatki inwestycyjne firmy w 2014 r., gdyby przedsiębiorstwo uzyskało kredyt, pożyczkę lub leasing.

1.3 Wskazania dotyczące zakresu analizy ex-ante

Ocena ex-ante instrumentów finansowych realizowana jest na podstawie wymogu i wg. zakresu sformułowanych w art. 37 ust 2. Rozporządzenia Ogólnego. Warto zauważyć, że ocena instrumentów jest de facto dokumentem rozważającym i oceniającym opcje wdrożeniowe instrumentów – przy czym praktyka programowania perspektywy 2014-2020 jasno wskazuje, że w ocenach formułowane są szczegółowe propozycje rozstrzygnięć kwestii jedynie sygnalizowanych w Programach. Szczegółowość przewidzianych rozporządzeniem analiz w ramach oceny ex-ante wymaga bowiem, by była ona realizowana w sposób sekwencyjny:

- analiza rozpoczyna się od oceny potrzeb (niezaspokojonych potrzeb inwestycyjnych i występujących na rynku niedoskonałości je powodujących), stanowiącej uzupełnienie przesłanek interwencji formułowanych w RPO i dotyczącej interwencji planowanej w nawiązaniu do celów szczegółowych poszczególnych priorytetów inwestycyjnych RPO;
- następnie wykonywane jest uszczegółowienie propozycji zawartych w RPO w nawiązaniu do ww. analizy i potrzeb zidentyfikowanych grup docelowych – polegające przede wszystkim na określeniu rodzaju instrumentów finansowych i ich parametrów, a także alokacji na poszczególne instrumenty w nawiązaniu do założeń programu;
- szczegółowe parametry instrumentów umożliwiają oszacowanie dalszych wymaganych oceną ex-ante wyliczeń w zakresie efektu dźwigni, wartości dodanej i wskaźników, a także sformułowania propozycji w zakresie wdrażania instrumentów finansowych.

W etapie II badania koncentrujemy się przede wszystkim na dwóch pierwszych z ww. obszarów, przedstawiając także wstępne wyliczenia z obszaru trzeciego. Trzeba zaznaczyć, że postanowienia i wskazania Rozporządzenia Ogólnego są miejscami mało precyzyjne, stąd w ocenie ex-ante konieczne jest opieranie się na własnych interpretacjach poszczególnych zapisów, wspartych oficjalnymi zaleceniami do oceny ex-ante Komisji Europejskiej i EBI przygotowanymi przez PwC.² To w ramach tych zaleceń zdefiniowano dwie główne przesłanki stosowania instrumentów finansowych (*financing gap* i *viability gap*, przez co należy rozumieć lukę finansową i niewystarczającą rentowność inwestycji), leżących u podstaw proponowanej poniżej koncepcji stosowania instrumentów finansowych. Proponowane przez PwC podejście ma także zasadnicze znaczenie dla wyliczania efektów dźwigni i wartości dodanej – ponieważ dzięki zdefiniowaniu w wytycznych tych pojęć można pokusić się o wyliczenie wymaganych rozporządzeniem ogólnym wartości.

Podsumowując, ocena ex-ante instrumentów finansowych jest w polskiej praktyce wdrażania nie dokumentem ewaluacyjnym, a krytyczną propozycją pre-wdrożeniową dla instrumentów finansowych w ramach RPO.

1.4 Luka finansowa i koncepcja stosowania instrumentów

Instrumenty finansowe mają na celu zastąpienie komercyjnego (całkowicie prywatnego) finansowania zewnętrznego projektów realizowanych na zasadach rynkowych lub quasi-rynkowych.

Warunkiem wstępnym stosowania instrumentów finansowych jest osiągnięcie przez projekt przychodów lub oszczędności (w całym jego cyklu życia) o skali przewyższającej koszty związane z jego realizacją – dodatnia wartość bieżąca netto projektu (w praktyce korzyści mogą przeważać nad kosztami w długim lub bardzo długim okresie – jest tak np. w wypadku projektów związanych z efektywnością energetyczną w budownictwie).

Przesłanką do stosowania instrumentów finansowych jest wystąpienie co najmniej jednej z dwóch sytuacji:

² Ex-ante assessment methodology for financial instruments in the 2014-2020 programming period

- na skutek niedoskonałości rynku finansowego projekty z danego obszaru aktywności (która ma być wspierana w ramach RPO) nie może uzyskać finansowania rynkowego, mimo swojej ekonomicznej zasadności – sytuacja taka jest nazywana luką finansową (*financing gap*);
- rentowność projektu jest na tyle niska, że jego realizacja, chociaż nie przyniesie strat księgowo, nie jest wystarczająca atrakcyjna, względnie zwrot z inwestycji jest rozłożony na bardzo długi okres, jednocześnie występują korzyści społeczne związane z realizacją projektu (pozytywne efekty zewnętrzne) które są zgodne z celami RPO – sytuacja taka jest nazywana luką rentowności (*viability gap*).³

W zależności od tego, w której z ww. sytuacji planowana jest interwencja publiczna, przyjąć można różne działania.

Przyczyny występowania luki finansowej – tak w ujęciu teoretycznym, jak i wg wyników badań teoretycznych – w szczegółach przedstawione zostały w rozdziale 3. badania pt. *Ocena luki finansowej w zakresie dostępu polskich przedsiębiorstw do finansowania zewnętrznego. Wnioski i rekomendacje dla procesu programowania polityki spójności w okresie 2014-2020* (IBS, 2013). Podsumowują wnioski tam przedstawione, najważniejsze mechanizmy stojące za luką finansową to:

- Luka finansowa jest wynikiem niedoskonałego działania rynku finansowego, spowodowanego z kolei przede wszystkim asymetrią informacji i kosztami transakcyjnymi:
 - asymetria informacji oznacza, że kredytodawcy nie posiadają informacji wystarczających dla oceny ryzyka danej inwestycji – przy czym najmniej informacji sektor finansowy posiada dla firm małych i/lub nowych;
 - pozyskanie informacji jest związane z kosztem, przy czym koszt ten może być wysoki w porównaniu z oczekiwanym zwrotem z inwestycji dla mniejszych operacji – w związku z tym koszty transakcyjne są barierą w szczególności dla mniejszych inwestycji;
 - powoduje to, że przede wszystkim mniejsze projekty nowych i małych przedsiębiorstw mogą mieć problemy z pozyskaniem rynkowe finansowania zewnętrznego.
- Luka finansowa wynikająca z ww. problemów jest wzmocniana przez to, że w sytuacji braku możliwości (lub wysokimi kosztami) oceny faktycznego ryzyka sektor finansowy nawet jeśli zgadza się na finansowanie, to pod warunkiem przedstawienia wysokich zabezpieczeń i akceptacji wysokiego, korespondującego z (zawyżoną na skutek braku informacji) oceną ryzyka, oprocentowania:
 - przedstawienie zabezpieczeń jest istotnym problemem dla mniejszych, szybko rozwijających się przedsiębiorstw, zwłaszcza jeśli finansowanie zewnętrzne konieczne jest na cele inwestycyjno-obrotowe i obrotowe;

³ Tj. wewnętrzna stopa zwrotu, uwzględniająca korzyści dla realizującego projekt, jest niższa od oczekiwanej przez niego stopy zwrotu z inwestycji, a jednocześnie zewnętrzna stopa zwrotu (uwzględniająca efekty zewnętrzne) jest wyższa od wewnętrznej i na tyle wysoka, że sektor publiczny jest zainteresowany wsparciem inwestycji.

- oprocentowanie dla mikroprzedsiębiorstw i jednoosobowych przedsiębiorstw w sektorze rynkowym jest często bliższe oprocentowaniu kredytów konsumpcyjnych, niż korporacyjnych – co znacząco utrudnia finansowanie długiem wczesnych etapów rozwoju przedsiębiorstwa.
- Problemy z finansowaniem przedsięwzięć większych firm, posiadających historię kredytową, niekoniecznie oznaczają lukę finansową – mogą po prostu oznaczać, że dane przedsiębiorstwo nie posiada zdolności kredytowej, jest nadmiernie zadłużone i nie ma perspektyw rozwojowych. Niemniej luka finansowa (w postaci utrudnionego dostępu do finansowania zewnętrznego lub wysokiej jego ceny) może dotyczyć również większych, zdrowych przedsiębiorstw działających w sektorach uznawanych przez instytucje finansowe za ryzykowny. Istnieją dowody empiryczne na występowanie takich zjawisk, niemniej są one – w szczególności na poziomie regionalnym – bardzo trudne do zdiagnozowania.

Luka finansowa jest do pewnego stopnia miarą obiektywną (obejmuje potrzeby inwestycyjne przedsiębiorstw, obiektywnie istniejące w danej sytuacji rynkowej). Luka finansowa w większości wypadków powinna być adresowana z wykorzystaniem instrumentów finansowych. Dotyczy to w szczególności odbiorców, wśród których pojawia się często i ma charakter strukturalny, jak np. potrzeby obrotowe i inwestycyjne mikroprzedsiębiorstw. Co do zasady wysokość szacunków luki finansowej wskazuje na to, że interwencja może przynieść zauważalne skutki tylko pod warunkiem osiągnięcia istotnej dźwigni i tworzenia trwałych rozwiązań, co jest możliwe dla instrumentów finansowych. Instrumenty finansowe kojarzy się (również w związku z zapisami umowy partnerstwa) z mniej ryzykownymi przedsięwzięciami – niemniej należy podkreślić, że nieryzykowne, rentowne przedsięwzięcia prywatne nie wymagają żadnego wsparcia rynkowego. Instrumenty finansowe są przewidziane w znacznej mierze dla finansowania rozwoju mniejszych przedsiębiorstw w ramach normalnej (a więc o zwykłym profilu ryzyka) działalności biznesowej – gdzie przez projekty bardziej ryzykowne należy rozumieć np. projekty badawczo-rozwojowe. Ew. adresowanie luki dotacjami jest możliwe właśnie dla tego typu projektów i wyłącznie dla uzyskania równoczesnego efektu zachęty. Instrumenty adresujące lukę finansową powinny być co do zasady dostępne na zasadach rynkowych, tak by nie tworzyć oferty konkurencyjnej dla rynku i minimalizować jałową stratę.

Trzeba podkreślić, że za występowaniem luki rentowności stoją zupełnie inne mechanizmy – zasadniczym powodem jej powstawania są nie niedoskonałości rynku finansowego, ale brak mechanizmów rynkowych pozwalających realizatorowi projektu na internalizację pozytywnych efektów zewnętrznych – pożądanym z punktu widzenia celów programu. W przeciwieństwie do luki finansowej, luka rentowności jest w całości miarą subiektywną, tj. zależy wyłącznie od tego, jakie pozytywne zjawiska (efekty zewnętrzne) chce wesprzeć sektor publiczny i w jakiej formie – luka rentowności może być bowiem adresowana z wykorzystaniem instrumentów finansowych, ale także dotacji lub instrumentów mieszanych. W warunkach niskich stóp procentowych (z taką sytuacją mamy obecnie do czynienia w Polsce) możliwości tworzenia zachęt dzięki niższemu oprocentowaniu są ograniczone i chociaż można zakładać, że w horyzoncie 2023 r. sytuacja ta ulegnie zmianie, obecnie tworzenie efektu zachęty za pomocą wyłącznie instrumentów finansowych jest nieco utrudnione, choć nie niemożliwe. O ile wskazanie, że luka finansowa powinna być co do zasady

adresowana za pomocą instrumentów finansowych jest oczywiste, to dla efektu zachęty decyzja zależy od wielu czynników, niestety w większości nie obserwowanych – w szczególności od faktycznego zwrotu z planowanej inwestycji oraz poziomu, od którego inwestor byłby zainteresowany jej realizacją.

Adresowanie luki finansowej to przede wszystkim domena instrumentów wsparcia przedsiębiorstw, zmierzających do rozwoju przedsiębiorczości – przyjmuje się, że działania przedsiębiorstw prowadzące do ich rozwoju są co do zasady zjawiskiem pozytywnym, zgodnym z celami programu i w związku z tym zasługującym na wsparcie; a jednocześnie, że racjonalni przedsiębiorcy sami z siebie dążą do rozwoju, dla którego barierą jest występowanie luki finansowej. Instrumenty skierowane do przedsiębiorstw powinny więc przede wszystkim w pierwszej kolejności adresować lukę finansową.

O luce finansowej występującej równolegle z przesłankami do tworzenia efektu zachęty można mówić także w wypadku wsparcia określonego typu działalności przedsiębiorstw (np. w danym sektorze, lub w danym profilu – np. przedsięwzięcia innowacyjne), a także w zakresie efektywności energetycznej budownictwa mieszkaniowego.

Tworzenie efektu zachęty może mieć miejsce, jeśli w pewnych obszarach sektor publiczny chce skłonić przedsiębiorców do określonych zachowań (niezależnie od występowania bądź nie luki finansowej), takich jak zwiększone inwestycje w danym obszarze geograficznym lub sektorze (np. OZE).

1.5 Dźwignia i wartość dodana instrumentów finansowych

Przedstawione w kolejnej części raportu wyliczenia dźwigni (efektu mnożnikowego) i wartości dodanej dla każdego proponowanego instrumentu finansowego dokonano zgodnie z rekomendowaną przez Komisję Europejską metodologią opracowaną przez firmę doradczą PwC, przy czym:

- przez dźwignię (efekt mnożnikowy) rozumie się stosunek wszystkich środków zaangażowanych w realizację projektu (poza wkładem własnym odbiorcy wniesionym ze środków własnych) do wkładu EFSI, dźwignia (efekt mnożnikowy) jest wyliczana wyłącznie dla pierwszego obrotu, zgodnie z ww. wytycznymi, przy czym założono, że wkład własny odbiorcy wnoszony jest ze środków własnych, co oznacza, że nie jest brany pod uwagę – prezentowana dźwignia oznacza więc wynik dzielenia wartości projektu (pomniejszonej o wkład własny) przez wkład środków europejskich;
- jako wartość dodaną rozumie się stosunek wszystkich środków zaangażowanych w realizację projektu do wkładu EFSI, wartość dodana jest obliczona dla pierwszego obrotu i przy założeniu rewolwingu, przy czym rewolwing jest uwzględniony zgodnie z metodologią KE/EBI (tj. dokonano wyceny wartości bieżącej renty wieczystej, gdzie rentą jest coroczny strumień udzielonych pożyczek, jakich można oczekiwać w równowadze z instrumentu, przy czym założono stopę rynkową na poziomie 5 proc.);

- wartość dodana instrumentów referencyjnych wyliczana jest przy założeniu maksymalnego możliwego w ramach danego schematu pomocy publicznej wsparcia dla instrumentów dotacyjnych (np. w regionalnej pomocy inwestycyjnej 45 proc. dla mikro i małych przedsiębiorstw oraz 35 proc. dla średnich przedsiębiorstw), a dla poręczeń – przy zastosowaniu takich parametrów jak te proponowane w instrumencie poręczeniowym.

Stosunkowo wysoka wartość dodana dla instrumentów dotacyjnych wynika z finansowania nimi niższej niż ma to miejsce w wypadku pożyczek części projektu – co oczywiście wartość dodana dla instrumentów finansowych jest dużo wyższa, niż dla dotacji, o ile uwzględni się rewolwing kapitału w ramach instrumentu.

Zastosowanie instrumentów finansowych z udziałem środków publicznych może też prowadzić do znaczącej wartości dodanej rozumianej jakościowo, choć temat ten był w polskiej literaturze badawczej analizowany stosunkowo rzadko⁴. Do najważniejszych korzystnych efektów/wartości dodanej zastosowania instrumentów finansowych w porównaniu do dotacji można zaliczyć:

- Możliwość wielokrotnego wykorzystywania przekazanych środków, dzięki mechanizmowi rewolwingowemu, polegającemu na wielokrotnym wykorzystywaniu spłacanych/uwalnianych środków w ramach kolejnych transakcji zwrotnych. Niestety, ze względu na bardzo znaczne rozciągnięcie procesu w czasie, trudno jest precyzyjnie skwantyfikować tego typu efekty, można jednak przyjąć, że (na przykład w przypadku najstarszych działań wspierających np. Działania 1.2 SPO WKP, czy jeszcze wcześniejszych dotacji ze środków krajowych, przeznaczonych na dokapitalizowanie funduszy pożyczkowych i poręczeniowych) były one znaczące.
- Większą efektywność ekonomiczną wspartych przedsięwzięć, dzięki ich bardziej starannej selekcji, bardziej krytycznej ocenie, a w rezultacie mniejszej skali efektu jałowej straty (*deadweight*).
- Znaczny efekt mnożnikowy, szczególnie w przypadku instrumentów poręczeniowych, a także w przypadku instrumentów finansowych z dużym udziałem własnym pośredników finansowych.
- Zwiększanie skłonności firm i innych odbiorców ostatecznych do korzystania z finansowania zwrotnego, dzięki czemu powinna – co do zasady – wzrastać ich konkurencyjność, płynność finansowa i skłonność do inwestowania, dzięki łatwiejszemu dostępowi do środków finansowych..
- Szerszy krąg odbiorców ostatecznych, dzięki temu, że wiele firm nie jest zainteresowanych dotacjami ze względu na znaczny stopień skomplikowania procedury ubiegania się o dotację i potencjalnie bardzo dużą konkurencję (zatem często konieczność korzystania z kosztownych usług firm piszących wnioski), konieczność wyłożenia znacznych środków własnych (prefinansowanie dotacji i udział własny), a także obawy, związane z czasochłonnością procesu przyznawania dotacji, a następnie jej rozliczania.

⁴ Zob. np. 'Toward Innovative Economy. Effects of Grants to Enterprises in Poland.', edited by Jacek Pokorski, Polish Agency for Enterprise Development, Warsaw 2011,

Brak zakłóceń konkurencji – z bardzo niewielkimi wyjątkami dostęp do instrumentów finansowych, współfinansowanych ze środków publicznych jest otwarty w długich okresach czasowych (w zależności od wielkości alokacji i rodzaju instrumentu finansowego, dostępność środków w ramach danego konkursu u konkretnego pośrednika finansowego wynosi przeważnie od 0,5 roku do 2-3 lat), zaś dodatkowo poziom selekcji (udział odrzucanych wniosków o finansowanie) jest przeważnie wielokrotnie mniejszy, niż w przypadku dotacji.

1.6 Uwarunkowania wdrażania instrumentów finansowych w perspektywie finansowej 2014-2020

1.6.1 Instrumenty finansowe oferowane ze środków publicznych i ich wpływ na sektor komercyjnych instytucji finansowych

W nieunikniony sposób instrumenty finansowe oferowane ze środków publicznych wpływają na sektor komercyjnych instytucji finansowych, oferujących instrumenty finansowe ze środków prywatnych. Z oczywistych powodów, skala tego wpływu powinna być jak najmniejsza, aby unikać bardzo niekorzystnego zjawiska „wypychania” instrumentów komercyjnych przez instrumenty finansowane ze środków publicznych. Naturalnie, pisząc o instrumentach komercyjnych, mamy na myśli przede wszystkim ofertę sektora bankowego, gdyż w ramach RPO WD 2014-2020 nie proponujemy zastosowania instrumentów kapitałowych.

Generalnie zakłócanie konkurencji nie występuje w sytuacji gdy publiczne instrumenty finansowe kierowane są do podmiotów pozostających w luce finansowej, czyli nie mających szansy na pozyskanie finansowania komercyjnego. Taka sytuacja dotyczy jednak tylko części odbiorców ostatecznych, w pozostałych przypadkach wsparcie pełni rolę efektu zachęty, czyli jest oferowane na korzystniejszych warunkach, niż rynkowe. W takich sytuacjach można tylko minimalizować skalę potencjalnej konkurencji i jej niekorzystne skutki, w szczególności poprzez:

- Dopuszczenie instytucji bankowych do możliwości pełnienia roli pośrednika finansowego, taka sytuacja miała miejsce w okresie 2007-2013, będzie to też oczywiście możliwe w okresie 2014-2020. Naturalnie, w tym przypadku zasadniczym problemem z punktu widzenia większości banków (a przede wszystkim banków sieciowych) jest regionalizacja wsparcia i związana z tym ograniczona wielkość alokacji na poszczególne instrumenty, powodujące ich ograniczoną motywację do sprawowania funkcji pośrednika finansowego.
- Zastosowanie mechanizmu tzw. asymetrycznego podziału oprocentowania, który opiszemy w ramach etapu III badania i która może być szczególnie atrakcyjny dla instytucji bankowych, dysponujących znaczną kwotą środków prywatnych.
- Stosowanie rynkowego (lub jak najbardziej zbliżonego do rynkowego) oprocentowania kredytów i pożyczek, w celu minimalizacji skali konkurencji ceną, co zresztą sugerujemy w ramach poszczególnych proponowanych instrumentów finansowych.
- Wyznaczenie alokacji na instrumenty finansowe na poziomie nie będącym realną konkurencją dla banków, które to założenie staraliśmy się przyjmować w ramach poszczególnych priorytetów inwestycyjnych. Warto zresztą podkreślić, że oferta instrumentów inżynierii finansowej okresu 2007-2013, w ramach której funkcje pośredników

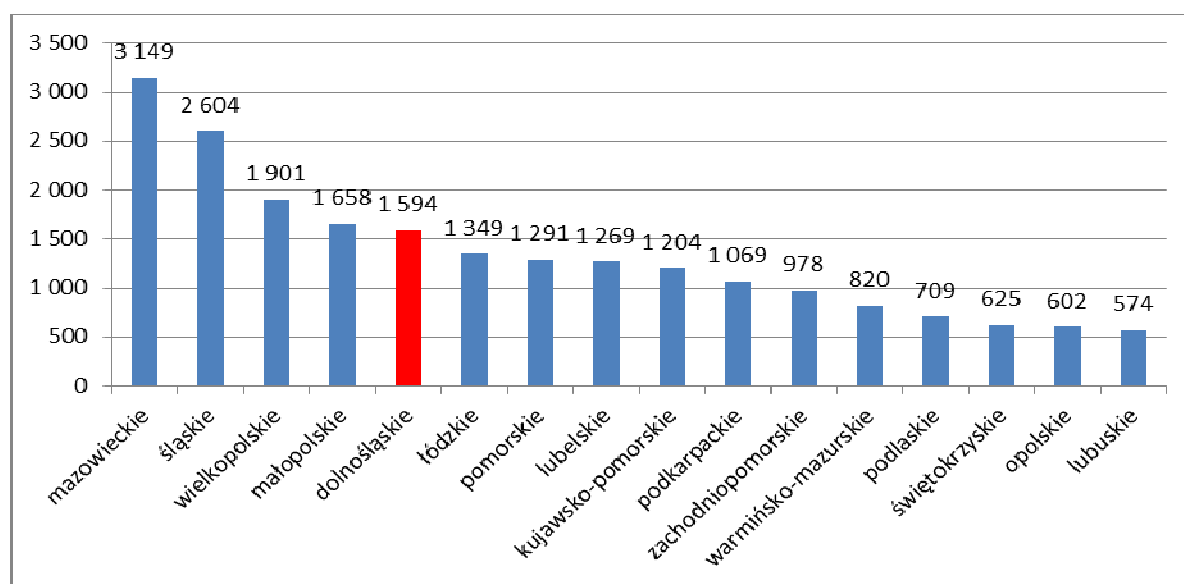
finansowych pełniła bardzo nieliczna grupa banków (wyjątkiem była tylko Inicjatywa JESSICA), nie była co do zasady postrzegana przez sektor bankowy jako znacząca konkurencja.

Niemożliwe jest niestety podanie jakichkolwiek danych dotyczących skali akcji kredytowej na Dolnym Śląsku – Narodowy Bank Polski nie zbiera danych w ujęciu regionalnym, zaś pozyskanie danych od poszczególnych banków nie jest z oczywistych powodów możliwe, dodatkowo banki na ogół nie prowadzą analiz w oparciu o obowiązujący podział administracyjny kraju, ale stosują własne, przeważnie odmienne podziały regionalne.

Generalnie należy przyjąć, że oferta banków w skali kraju jest stosunkowo zbliżona, ze względu na dominację banków sieciowych działających na terenie całego kraju. Lokalizacja miejsca prowadzenia działalności gospodarczej ma zresztą obecnie drugorzędne znaczenie, teoretycznie przedsiębiorca z Dolnego Śląska może bowiem być obsługiwany przez oddział banku w Warszawie lub w Poznaniu (takie sytuacje nie należą wcale do rzadkości).

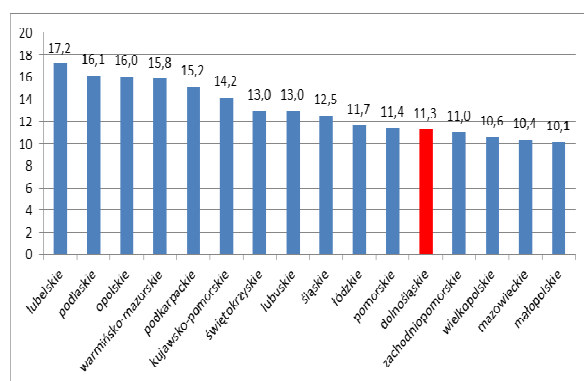
Sieć banków na terenie województwa dolnośląskiego należy ocenić jako przeciętną w porównaniu do innych regionów, co obrazują poniższe 3 wykresy, pokazujące ich bezwzględna liczbę, a także nasycenie w przeliczeniu na jednostkę powierzchni oraz liczbę MŚP.

Wykres 1. Liczba placówek bankowych w poszczególnych województwach

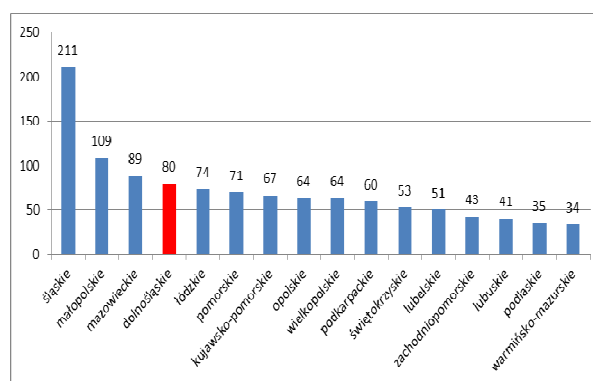


Źródło: opracowanie własne na podstawie bazy danych WASKO S.A. (aktualizacja: kwiecień 2015 r.) oraz danych GUS

Wykres 2. Liczba placówek bankowych na 1000 MŚP



Wykres 3. Liczba placówek bankowych na 1000 km²



Źródło: opracowanie własne na podstawie bazy danych WASKO S.A. (aktualizacja: kwiecień 2015 r.) oraz raportu „Działalność przedsiębiorstw niefinansowych w 2013 roku”, Główny Urząd Statystyczny 2014

Jak się wydaje, skala korzystania przez firmy z województwa dolnośląskiego z finansowania ze źródeł zewnętrznych i w szczególności kredytów bankowych jest stosunkowo zbliżona do sytuacji w innych regionach kraju, a nawet nieco od niej korzystniejsza. Należy jednak zwrócić uwagę, że generalnie różnice pomiędzy poszczególnymi regionami, jeżeli chodzi o korzystanie z różnych form finansowania, są stosunkowo ograniczone.

Tabela 1 – korzystanie przez mikro i małe firmy w poszczególnych regionach z zewnętrznych źródeł finansowania, w tym kredytów bankowych w ciągu ostatniego roku.⁵

Województwo	Udział firm korzystających z zewnętrznych źródeł finansowania	Udział firm korzystających z kredytów bankowych w celu finansowania wydatków inwestycyjnych ⁶
Polska	24%	19%
Łódzkie	24%	23%
Mazowieckie	26%	15%
Małopolskie	25%	18%
Śląskie	23%	19%
Lubelskie	26%	23%
Podkarpackie	25%	28%
Podlaskie	19%	22%
Świętokrzyskie	22%	16%
Lubuskie	20%	23%
Wielkopolskie	23%	21%

⁵ Badanie było przeprowadzane we wrześniu i październiku 2014 roku, a respondentów pytano o sytuację w ciągu minionych 12 miesięcy.

⁶ W tym przypadku odmienna jest podstawa procentowania, gdyż dane podawane w tej kolumnie dotyczą wyłącznie firm, które w 2014 roku realizowały inwestycje.

Zachodniopomorskie	21%	19%
Dolnośląskie	27%	19%
Opolskie	20%	15%
Kujawsko-pomorskie	26%	22%
Pomorskie	22%	18%
Warmińsko-mazurskie	24%	20%

Źródło: Raport o sytuacji mikro i małych firm w 2014 roku, Bank Pekao SA, Warszawa 2015.

1.6.2 Podstawowe akty prawne

W przeciwieństwie do okresu programowania 2007-2013, zasady stosowania instrumentów finansowych w okresie 2014-2020 i ewentualne możliwości ich łączenia z instrumentami bezzwrotnymi, są stosunkowo precyzyjnie uregulowane, szczególnie w ramach regulacji europejskich, co oczywiście nie oznacza, że w szeregu szczegółowych, bardziej technicznych kwestii nie pojawiają się wątpliwości, dotyczące konkretnych kwestii.

Instrumenty finansowe (w poprzednim okresie programowania zwane instrumentami inżynierii finansowej) są zdefiniowane w Rozporządzeniu, dotyczącym zasad finansowych⁷. Zgodnie z art. 2 lit. p tego rozporządzenia „Instrumenty finansowe oznaczają unijne środki wsparcia finansowego przekazywane z budżetu na zasadzie komplementarności w celu osiągnięcia określonego celu lub określonych celów polityki Unii. Instrumenty takie mogą przybierać formę inwestycji kapitałowych lub quasi-kapitałowych, pożyczek lub gwarancji lub innych instrumentów opartych na podziale ryzyka, a w stosownych przypadkach mogą być łączone z dotacjami”. Z kolei art. 140 ust. 2 tego rozporządzenia kładzie nacisk na stosowanie instrumentów finansowych w sytuacjach niedostatecznego poziomu inwestycji lub luki finansowej. Przepis zwraca uwagę na konieczność dodatkowości finansowania europejskiego w stosunku do środków krajowych, niezakłócanie przez nie wolnej konkurencji, a także na konieczność generowania przez nie efektu mnożnikowego.

Najważniejsze postanowienia, dotyczące instrumentów finansowych znajdują się w tzw. Rozporządzeniu Ogólnym⁸. Instrumentom finansowym poświęcony został cały rozdział (Tytuł IV). Najważniejsze, wybrane postanowienia na temat instrumentów finansowych dotyczą następujących kwestii:

⁷ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE), Nr 966/2012 z dnia 25 października 2012 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002.

⁸ 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.

- Ograniczenia stosowania instrumentów finansowych tylko do inwestycji, które uznaje się za finansowo wykonalne i nie otrzymujące wystarczającego finansowania ze źródeł rynkowych (art. 37 ust. 1);
- W przypadku instrumentów finansowych skierowanych do sektora przedsiębiorstw konieczność prorozwojowego ich stosowania, zarówno w przypadku instrumentów skierowanych na cele inwestycyjne, jak i obrotowe (art. 37 ust. 4). To postanowienie jest bardzo istotne, z jednej strony jasno wskazuje, że instrumenty finansowe nie są skierowane wyłącznie na finansowanie wydatków inwestycyjnych, z drugiej jednak strony – tak jak miało to miejsce obecnie – pojawiać się będą problemy w operacyjnej definicji pojęcia celów prorozwojowych;
- Możliwość łączenia instrumentów finansowych z innymi instrumentami bezzwrotnymi i zwrotnymi, finansowanymi ze środków europejskich, przy założeniu jednak oddzielnych wydatków kwalifikowanych, finansowanych w ramach różnych instrumentów, a także zachowaniu zasady, że suma wszystkich form wsparcia nie może przekraczać kwoty wydatków kwalifikowanych (art. 37 ust. 7-9). Tę ważną i niestety dość złożoną kwestię bardziej szczegółowo analizujemy w dalszej części niniejszego raportu.
- Postanowienie, że zarządzanie instrumentami finansowymi może zostać powierzone Europejskiemu Bankowi Inwestycyjnemu, międzynarodowym instytucjom finansowym, w których państwo członkowskie posiada akcje lub udziały, lub instytucjom finansowym z siedzibą w państwie członkowskim, dążącym do osiągnięcia celów interesu publicznego i pozostającym pod nadzorem instytucji publicznej, bądź też innym instytucjom prawa publicznego lub prywatnego. W przypadku instrumentów finansowych w formie pożyczek lub gwarancji (poręczeń) mogą być one zarządzane bezpośrednio przez Instytucję Zarządzającą (art. 38 ust. 4);
- Inaczej, niż dotychczas mają być finansowane wydatki kwalifikowane w ramach instrumentów finansowych. Obecnie kolejne transze finansowania nie powinny przekraczać 25% wkładu programu operacyjnego do danego instrumentu finansowego. Pierwsza płatność może mieć charakter zaliczkowy, druga może być przekazywana po zaangażowaniu 60% wcześniej przekazanych środków, a kolejne po zaangażowaniu 85% przekazanych środków (art. 41. ust. 1)
- Tak jak dotychczas, wszelkie przychody związane z danym instrumentem finansowym powinny być przeznaczane na jego dalsze funkcjonowanie, bądź też na pokrycie kosztów zarządzania, jednak w ramach limitów określonych w odpowiednim tzw. akcie delegowanym (art. 43);
- Środki finansowe zwracane lub uwalniane w trakcie wdrażania danego instrumentu finansowego powinny być wykorzystywane na dalsze wsparcie w ramach danego instrumentu finansowego (art. 44);
- Środki finansowe (oryginalny wkład oraz wszelkie przychody) pozostające w ramach danego instrumentu finansowego powinny być wykorzystywane w jego ramach (lub w ramach innych

instrumentów finansowych prowadzących do osiągnięcia celów programu operacyjnego) przez okres co najmniej 8 lat po zakończeniu okresu kwalifikowalności wydatków (art. 45).

Kolejnym istotnym dokumentem jest akt wykonawczy dotyczący między innymi wdrażania instrumentów finansowych (Rozporządzenie Delegowane)⁹. Kluczowe postanowienia tego rozporządzenia, mające istotny wpływ na zasady wdrażania instrumentów finansowych, dotyczą między innymi następujących kwestii:

- Rozporządzenie zawiera minimalną listę kryteriów, które powinny być brane pod uwagę przy wyborze pośredników finansowych, jak na przykład: sposób dotarcia do odbiorców ostatecznych, proponowany poziom kosztów zarządzania, warunki proponowanych produktów finansowych, wartość dodatkową wsparcia – zwiększenie poziomu aktywności lub objęcie nią nowych grup (art. 7 ust. 2);
- Dla instrumentów poręczeniowych (gwarancyjnych) wymagane jest określenie, w drodze oddzielnej oceny *ex ante*¹⁰, uzupełniającej ocenę *ex ante* instrumentów finansowych, oczekiwanej wartości mnożnika kapitałowego, a zatem środków finansowych wystarczających do zagwarantowania określonej wartości kredytów/pożyczek i pokrycia związanych z nimi wypłat (art. 8);
- Rozporządzenie zawiera bardzo szczegółowe postanowienia, dotyczące wielkości i sposobu określania wysokości pokrywanych ze środków wsparcia kosztów zarządzania instrumentami finansowymi (art. 13). I tak:
 - W przypadku funduszu funduszy, koszty zarządzania nie mogą przekroczyć rocznie 3% wielkości wkładu programu operacyjnego do funduszu funduszy przez pierwszy rok, 1% w drugim roku, a w kolejnych latach po 0,5% rocznie; dodatkowo fundusz funduszy może pobierać rocznie 0,5% wartości kwot wypłaconych pośrednikom finansowym, do momentu ich zwrotu. Łączna wartość kosztów zarządzania nie może jednak przekroczyć 7% wkładu programu operacyjnego, w ciągu całego okresu kwalifikowalności wydatków;
 - W przypadku pośredników finansowych wdrażających instrumenty kapitałowe odpowiednie progi wyznaczono na poziomie 2,5% rocznie (pierwsze dwa lata) i 1% (kolejne lata) oraz dodatkowo po 2,5% rocznie od kwoty dokonanych inwestycji kapitałowych. Łączna kwota wydatków nie może jednak przekroczyć 20% wkładu;
 - W przypadku pośredników finansowych udzielających pożyczek odpowiednie progi wyznaczono na poziomie 0,5% rocznie oraz dodatkowo po 1% rocznie od udzielonych

⁹ 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, Dz. Urz. UE L 138/5 z dnia 03.03.2014 r.

¹⁰ Taka ocena jest naturalnie częścią niniejszego badania.

pożyczek (zaś 1,5% w przypadku pożyczek dla osób fizycznych oraz mikropożyczek¹¹). Łączna kwota wydatków nie może jednak przekroczyć 8% wkładu, zaś dla instytucji udzielających mikropożyczek 10%;

- W przypadku pośredników finansowych udzielających poręczeń (gwarancji) odpowiednie progi wyznaczono na poziomie 0,5% rocznie oraz dodatkowo po 1,5% rocznie od kwoty udzielonych poręczeń (gwarancji). Łączna kwota wydatków nie może jednak przekroczyć 10% wkładu;
- Rozporządzenie zawiera również postanowienia, dotyczące poziomu kosztów zarządzania dla instytucji udzielających dotacji powiązanych z instrumentami finansowymi, takich jak dotacje na pokrycie prowizji poręczeniowych oraz subsydiowanie odsetek. W tego typu przypadkach odpowiednie limity wydatków wynoszą odpowiednio 0,5% rocznie + 0,5% jednorazowo od kwoty wypłaconych dotacji i łącznie nie mogą przekroczyć 6% wielkości wkładu programu operacyjnego.
- Powyższe progi mogą zostać podwyższone, o ile wynika to z przeprowadzonego przetargu („competitive tender”);
- W przypadku mikropożyczek i instrumentów kapitałowych przewiduje się stosowanie mechanizmu dyskontowania przyszłych opłat za zarządzanie i ustala je na poziomie 1% rocznie wartości portfela mikropożyczek, pozostającego do spłaty i 1,5% wartości udzielonych wejść kapitałowych.

Ważną regulacją w odniesieniu do polskiej sytuacji jest ustawa o zasadach realizacji programów operacyjnych polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020¹². Ustawa w sferze dotyczącej instrumentów finansowych pozwala też teoretycznie¹³ na bezprzetargowe powierzanie funkcji funduszu funduszy wskazanym w ustawie instytucjom tzn. Bankowi Gospodarstwa Krajowego, Narodowemu Funduszowi Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości, wyklucza też możliwość bezpośredniego wdrażania instrumentów finansowych przez Instytucję Zarządzającą (dopuszczoną przez Rozporządzenie Ogólne) w formie udzielania pożyczek i/lub poręczeń.

Jako szczególnie ważne i mające znaczenie dla projektowania i wdrażania instrumentów finansowych w okresie 2014-2020 należy uznać postanowienia i interpretacje dotyczące łączenia instrumentów finansowych i instrumentów bezzwrotnych (dotacji), a także sposobu rozliczania przekazanych środków i warunków przy spełnieniu których można wystąpić o kolejną transzę finansowania

¹¹ Jak rozumiemy tradycyjnie mikropożyczki będą definiowane jako pożyczki o wartości do 25 tys. euro. W tym kontekście warto dodać, że obecnie na poziomie Unii Europejskiej wdrażane są regulacje mające na celu doskonalenie oraz profesjonalizację działania pozabankowych funduszy pożyczkowych (mikropożyczkowych). Wprowadza się je poprzez „Europejski kodeks dobrego postępowania w zakresie udzielania mikrokredytów”. Wydaje się, że w świetle tego typu zabiegów, przyszli beneficjenci wsparcia (pozabankowe instytucje finansowe) powinni spełniać sformułowane w Kodeksie zasady (oparte na europejskiej, dobrej praktyce pożyczkowej).

¹² 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.

¹³ W praktyce pojawiają się dość zróżnicowane interpretacje na ile będzie możliwe powierzanie tej roli bez zastosowania postępowania przetargowego, raczej wskazujące na to, że zastosowanie przetargu może się okazać niezbędne.

Instrumentom mieszanym (czyli instrumentom łączącym wsparcie zwrotne i bezzwrotne ze środków europejskich) jest poświęcony art. 37 ust. 7 Rozporządzenia Ogólnego: „Instrumenty finansowe mogą być łączone z dotacjami, dotacjami na spłatę odsetek i dotacjami na opłaty gwarancyjne.” Z kolei zgodnie z art. 37 ust. 8: „Ostateczni odbiorcy otrzymujący wsparcie z jednego instrumentu finansowego w ramach EFSI¹⁴ mogą również otrzymać pomoc z innego priorytetu lub programu EFSI lub z innego instrumentu wspieranego przez budżet Unii zgodnie z mającymi zastosowanie unijnymi przepisami w zakresie pomocy państwa. W takim przypadku dla każdego źródła pomocy prowadzona jest oddzielna ewidencja, a wsparcie z instrumentu finansowego w ramach EFSI stanowi część operacji z wydatkami kwalifikowalnymi odrębnymi od innych źródeł pomocy” oraz art. 37 ust. 9 „Łączone wsparcie udzielane w formie dotacji i instrumentów finansowych, o których mowa w ust. 7 i 8, może, z zastrzeżeniem mających zastosowanie zasad unijnych przepisów dotyczących pomocy państwa, obejmować ten sam wydatek, pod warunkiem że suma wszystkich połączonych form wsparcia nie przekracza całkowitej kwoty tego wydatku. Dotacje nie mogą być wykorzystywane na spłatę wsparcia otrzymanego z instrumentów finansowych. Instrumenty finansowe nie mogą być wykorzystywane w charakterze zaliczkowego finansowania dotacji”.

Powyższe akty prawa są w miarę jednoznaczne, jednakże ich interpretacja na poziomie łączenia konkretnych instrumentów nie jest już zawsze jednoznaczna. W praktyce łącząc różne rodzaje instrumentów należy przede wszystkim zachować kluczową regułę, aby wsparcie w postaci różnych instrumentów dotyczyło odmiennych, możliwych do wydzielenia wydatków kwalifikowanych i aby łączna intensywność wsparcia ze środków europejskich nie przekraczała 100% (co zresztą jest konsekwencją wcześniejszej reguły).

Dość użytecznym dokumentem w sferze łączenia różnego rodzaju wsparcia są też wytyczne¹⁵ dotyczące łączenia instrumentów zwrotnych i bezzwrotnych. Dokument ten dość precyzyjnie i jasno wyjaśnia możliwości łączenia zróżnicowanych instrumentów finansowych oraz instrumentów finansowych i dotacji. Zgodnie z tym dokumentem, możliwe jest łączenie różnych form finansowania, pod warunkiem spełnienia następujących warunków:

- Finansowanie ma miejsce z poszanowaniem odpowiednich przepisów, dotyczących pomocy publicznej.
- Dotacja i instrument inżynierii finansowej stanowią część dwóch oddzielnych operacji, wybranych przez odpowiednią instytucję zarządzającą.
- Dla każdego strumienia środków finansowych utrzymywane są oddzielne rachunki, zaś wydatki są dokumentowane również oddzielnie.
- Dotacja nie jest używana do spłacenia wsparcia zwrotnego, a wsparcie zwrotne nie jest używane do spłaty dotacji.

¹⁴ Zgodnie z nomenklaturą przyjętą w Rozporządzeniu Ogólnym 1303/2013 the 'European Structural and Investment Funds' - 'ESI Funds'. W polskiej wersji językowej używa się skrótu EFSI i jego też będziemy używać na użytek niniejszego opracowania.

¹⁵ 'Clarification on combination of grants and loans', European Commission, Directorate-General Regional And Urban Policy, Audit, Audit III, 2014.

- Nie jest dopuszczalne zjawiska podwójnego finansowania tego samego wydatku kwalifikowanego, ani nadmierne finansowanie tego samego przedmiotu inwestycji.

Warto także wspomnieć o nowym i słabo opisanym instrumencie pomocy zwrotnej (*repayable assistance*)¹⁶, który nie jest instrumentem finansowym (w rozumieniu przepisów europejskich) i który generalnie może przyjmować charakter dotacji, mogącej podlegać częściowemu zwrotowi (gdy na przykład finansowana inwestycja przynosi znaczące dochody) lub pożyczki podlegającej częściowemu umorzeniu (gdy na przykład finansowany projekt prowadzi do osiągnięcia założonych, korzystnych skutków, jak na przykład stworzenie miejsc pracy lub zmniejszenie emisji zanieczyszczeń). Jest to o tyle istotne, że dotąd pożyczki udzielane ze środków europejskich nie mogły być umarżane w części związanej z kapitałem pożyczki, możliwe było natomiast częściowe lub nawet całkowite umarżanie odsetek.

Można przyjąć, że instrument pomocy zwrotnej od strony prawnej będzie raczej w Polsce wdrażany jako pożyczka lub kredyt, podlegający potencjalnie częściowemu umorzeniu, gdyż instrument dotacji podlegającej częściowemu zwrotowi będzie dość trudny do formalnego zaprojektowania. Można jednak przyjąć, że (mimo dość ciekawej konstrukcji) instrument pomocy zwrotnej nie będzie zbyt popularny, ze względu na to, że wytyczne¹⁷, dotyczące sposobu korzystania z niego pojawiły się dopiero w połowie lutego 2015, a więc bardzo późno, podczas gdy przygotowania do wdrażania programów operacyjnych są już bardzo zaawansowane.

Wnioski, jakie można wyciągnąć z już opublikowanych aktów prawnych pod kątem projektowania i wdrażania instrumentów finansowych w Polsce w okresie 2014-2020 są następujące:

- Dość poważne obawy budzi wielkość maksymalnych opłat za zarządzanie dla poszczególnych instrumentów finansowych, w większości przypadków jest ona wyraźnie niższa, niż obecnie. Ponieważ należy przypuszczać, że znaczna część banków nie będzie nadal zainteresowana wdrażaniem instrumentów finansowych na poziomie regionalnym (choć oczywiście może to się zmienić), zmniejszona wysokość kosztów zarządzania może dodatkowo ograniczyć zainteresowanie wdrażaniem projektów, instytucji nie będących bankami. W tej sytuacji jedynym rozwiązaniem może być skorzystanie z możliwości ogłaszania przetargów, w których odpowiednio uwzględniana będzie oferowana wielkość wynagrodzenia za zarządzanie, co powinno pozwolić na podniesienie wysokości powyższych progów (naturalnie, co do zasady, nie powinno to być kluczowe kryterium wyboru pośrednika);
- Jako wysoce uzasadnione należy natomiast ocenić powiązanie wielkości opłat za zarządzanie z szybkością wdrażania poszczególnych instrumentów finansowych; tego typu rozwiązań bardzo brakowało (z wyjątkiem Inicjatywy JEREMIE) w okresie programowania 2007-2013;
- Poważne problemy mogą wiązać się ze zmianą systemu przekazywania środków na instrumenty finansowe i ich rozliczania, z jednej strony może to wymagać bardzo precyzyjnego monitorowania procesu angażowania przekazanych środków (w postaci

¹⁶ Zob. art. 66-69 Rozporządzenia Ogólnego.

¹⁷ European Structural and Investment Funds, 'Definition and use of repayable assistance in comparison to financial instruments and grants', European Commission.

udzielonych pożyczek, kredytów lub poręczeń), z drugiej zaś strony wymaga przyjęcia pewnych założeń, jeżeli chodzi o szybkość wydatkowania środków w ramach poszczególnych instrumentów finansowych, skierowanych do odpowiednich grup docelowych, a następnie podejmowania odpowiednich działań zaradczych w razie pojawienia się różnic w stosunku do przyjętego harmonogramu. W pesymistycznym wariacie przyjęte rozwiązania mogą prowadzić do tego, że wdrażanie produktów finansowych, cieszące się dużym zainteresowaniem i skierowanych do szerokich grup docelowych może być opóźniane przez wolniejszą budowę portfela dla produktów bardziej złożonych i wyspecjalizowanych, o ile oba rodzaje będą rozliczane na przykład w ramach tej samej umowy z funduszem funduszy.

- Korzystnie należy ocenić możliwość łączenia instrumentów zwrotnych z bezzwrotnymi oraz wskazanie ogólnych warunków takiego łączenia. Faktycznie jednak w trakcie wdrażania konkretnych działań mogą się pojawić jeszcze pewne wątpliwości. Warto też zauważyć, że praktycznie niemożliwe (a przynajmniej bardzo trudne) będzie łączenie instrumentów poręczeniowych (gwarancyjnych) z jakimikolwiek innymi instrumentami.
- Zrozumiałe, choć niesłychanie trudne do zoperacjonalizowania jest dopuszczenie wdrażania wyłącznie instrumentów skierowanych na cele inwestycyjne i rozwojowe; podobnie jak w obecnym okresie programowania poważnym problemem pozostaje jednoznaczne zdefiniowanie, w jakich sytuacjach kredyt obrotowy ma charakter rozwojowy, w jakich zaś nie ma takiego charakteru. O ile nie zostanie to w jakiś sposób doprecyzowane (na przykład w formie wytycznych), to kwestia ta będzie nadal powodować poważne problemy po stronie pośredników finansowych i odbiorców ostatecznych wsparcia;
- Zdecydowanie korzystnie należy ocenić rozwiązanie, zgodnie z którym dany instrument finansowy powinien być wdrażany przez okres co najmniej 8 lat po zakończeniu okresu kwalifikowalności wydatków, a także przyjęcie reguł, jeżeli chodzi o możliwość finansowania w tym okresie kosztów zarządzania, a także kosztów zarządzania aktywnym portfelem.

1.6.3 Pomoc publiczna a instrumenty finansowe – wybrane problemy

Można przyjąć, że istotna część instrumentów finansowych oferowana w ramach RPO WD 2014-2020 będzie miała charakter pomocy publicznej, w tym pomocy de minimis. Jak dotąd, w kończącym się okresie programowania 2007-2013 w przypadku znacznej części oferowanych instrumentów finansowych wybór, dotyczący tego, czy mają one charakter pomocy publicznej, czy też nie, podejmował pośrednik finansowy (takie rozwiązania miały miejsce na przykład w ramach Inicjatywy JEREMIE)¹⁸. Rozwiązanie takie, choć pod pewnymi względami dogodne z punktu widzenia instytucji zaangażowanych w zarządzanie programem, 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 oprocentowania¹⁹.

¹⁸ 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.

¹⁹ W przypadku instrumentów dłużnych (pożyczek i kredytów) z punktu widzenia pomocy publicznej nie ma natomiast żadnego znaczenia wysokość innych opłat, na przykład prowizji za udzielenie pożyczki.

Jest to o tyle dyskusyjne, że wysokość oprocentowania/prowizji jest w zasadzie neutralna z punktu widzenia pośrednika, gdyż przychody z tytułu odsetek/prowizji w części pochodzącej z wkładu programu operacyjnego i tak muszą powiększyć kapitał funduszu pożyczkowego/poręczeniowego lub mogą być przeznaczone na pokrycie kosztów zarządzania, ale tylko do poziomu wyznaczonych w odpowiednich przepisach.

W minionym okresie programowania 2007-2013, w przypadkach, w których wsparcie w formie instrumentów inżynierii finansowej przyjmowało charakter pomocy publicznej, najczęściej była to pomoc de minimis. Taka forma pomocy ma zarówno swoje zalety, jak i wady. Do zalet można zaliczyć jej dostępność na zbliżonych zasadach na terenie całego kraju dla olbrzymiej większości firm (z wyjątkiem firm wyłączonych z możliwości korzystania z tego typu pomocy oraz firm, które przekroczyły próg maksymalnej dopuszczalnej pomocy de minimis). Do wad natomiast należy zaliczyć konieczność badania oświadczeń/zaświadczeń o otrzymanej pomocy, w razie udzielenia pomocy konieczność wystawiania zaświadczeń o udzielonej pomocy i składania odpowiednich sprawozdań, a także badanie ewentualnej możliwości kumulacji udzielonej pomocy w stosunku do innej pomocy udzielonej w stosunku do tego samego projektu.

W stosunku do poprzednio obowiązujących regulacji bardziej korzystne są obecnie zasady wyliczania EDB w przypadku poręczeń, wskutek brania pod uwagę zapadalności poręczanego zobowiązania – dotychczas dla wszystkich poręczeń udzielanych w trybie de minimis EDB wynosiło 13,33% wartości poręczenia, obecnie jest ono powiązane z zapadalnością poręczanego zobowiązania, tak duże wartości osiągając tylko dla poręczonych zobowiązań o maksymalnej zapadalności.

Wsparcie w formie regionalnej pomocy inwestycyjnej było znacznie mniej rozpowszechnione i było stosowane przede wszystkim w ramach Inicjatywy JESSICA oraz przez bardzo niewielką liczbę funduszy pożyczkowych, udzielających pożyczek w ramach niektórych regionalnych programów operacyjnych.

W przypadku rozporządzenia o wyłączeniach grupowych (dalej zwanego też GBER), w stosunku do dotychczas obowiązującej wersji zostały dodane nowe kategorie 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). 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-upów (kategoria 1), firm działających do 7 lat (kategoria 2) lub też firm znacząco rozszerzających zakres działalności (planowany wzrost obrotów o co najmniej 50% - kategoria 3). Maksymalne wsparcie udzielane na mocy tego przepisu może sięgać 15 milionów euro. Jednocześnie (i jest to duża nowość) 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 fazy seed będzie mogło być wdrażane na mocy tego przepisu. Rozporządzenie zawiera też oddzielne przepisy dotyczące regionalnej pomocy inwestycyjnej dla projektów miejskich (art. 16).

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*), w takim przypadku straty są w pierwszej kolejności przypisywane części publicznej finansowania. W takich przypadkach 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 i kapitałowego.

1.6.4 Kierunki wdrażania instrumentów finansowych – wybrane wyniki badań jakościowych

Badani w ramach badań jakościowych wyrażali zróżnicowane opinie na temat zasad wdrażania i ukierunkowania instrumentów finansowych w ramach RPO WD 2014-2020. Wielu badanych nie było w stanie przedstawić klarownych i jednoznacznych opinii na temat nowych sfer, które mogą być objęte instrumentami finansowymi, takich jak na przykład odnawialne źródła energii, ze względu na brak doświadczeń w tej sferze; finansowanie tego typu projektów, choć incydentalnie miało miejsce w ramach Inicjatywy JEREMIE, było jednak bardzo rzadkie.

Powszechnie zwracano uwagę na konieczność maksymalnego uproszczenia wymogów, związanych z korzystaniem ze środków europejskich w przypadku instrumentów finansowych. Zdaniem badanych, choć generalnie w okresie 2007-2013 obciążenia biurokratyczne nie były bardzo wysokie, to jednak w pewnych sferach przyjęte rozwiązania bywały uciążliwe dla odbiorców ostatecznych (sprawdzanie korzystania z innych form pomocy publicznej w trakcie spłacania pożyczki/kredytu, dość dyskusyjne postanowienia umowy wsparcia). Jako bardzo pracochłonne dla przedsiębiorcy i wspomagających go pracowników pośrednika finansowego wskazywano natomiast wymogi związane z liczeniem otrzymanej pomocy *de minimis* w ramach powiązanych przedsiębiorstw.

Wątek konieczności zmniejszenia wymogów biurokratycznych pojawiał się też w ramach wywiadów prowadzonych z przedstawicielami samorządów. Wyrażali oni obawy, czy w razie uruchomienia instrumentów finansowych ze środków europejskich nie zostaną z nimi powiązane identyczne wymogi, jak w przypadku instrumentów dotacyjnych (tego rodzaju doświadczenia dotyczą niestety w pewnym stopniu pożyczkobiorców korzystających z Inicjatywy JESSICA). W tym kontekście korzystnie oceniano wsparcie zwrotne, oferowane ze środków krajowych przez wojewódzkie fundusze ochrony

środowiska i gospodarki wodnej, jako mające znacznie mniej sformalizowany charakter, niż finansowanie ze środków europejskich.

W przypadku uruchamiania instrumentów finansowych dla nowych obszarów, wspomniano też niekiedy o zasadności łączenia w początkowym okresie intensywnych działań informacyjnych i promocyjnych ze wsparciem doradczym, ułatwiającym potencjalnym odbiorcom ostatecznym zrozumienie charakteru danego instrumentu i związanych z nim potencjalnych korzyści, ale także i ograniczeń.

W przypadku finansowania odnawialnych źródeł energii pojawiały się głosy, że w szczególności w kontekście wejścia w życie nowych uregulowań ustawowych o bardzo niejasnych konsekwencjach, skłonność firm działających w tej branży do korzystania z pomocowych instrumentów finansowych może być dość ograniczona, szczególnie w sytuacji konieczności przedstawiania znacznej ilości dokumentów. Szczególnie ważną sferą mogą też być niejasności, związane z konsekwencjami korzystania z instrumentów finansowych mających charakter pomocy publicznej na wielkość i warunki wsparcia publicznego, związanego z samymi OZE.

Badani wyrażali też szereg postulatów, dotyczących stosowania instrumentów finansowych dla osób rozpoczynających działalność gospodarczą. Ich zdaniem generalnie instrumenty te zdały egzamin, przy czym bardzo ważne jest, aby nie dochodziło do konkurencji różnych instrumentów, finansowanych ze środków publicznych i skierowanych do tej samej grupy i na te same cele (zarówno zwrotnych, jak i bezzwrotnych). W przypadku tych instrumentów (ale także niektórych pozostałych) zwracano uwagę na bezwzględną konieczność zastosowania relatywnie wysokich dopuszczalnych poziomów szkodowości, na poziomie od 25 do 40% w przypadku finansowania start-upów i 10-20% w przypadku innych instrumentów, szczególnie skierowanych do bardziej ryzykownych klientów (młodych firm, firm działających w sektorze OZE). Zastosowanie relatywnie niskich limitów ryzyka prowadzi do tego, że pośrednicy finansowi mają tendencję do udzielania finansowania bezpiecznym klientom, w przypadku których ryzyko niespłacania finansowania jest niewielkie, ale też niewielka pozostaje jego wartość dodana (problem ten pojawiał się też w okresie 2007-2013, jak wskazywali niektórzy pośrednicy relatywnie znaczącą część stanowiły w ich portfelu bardzo bezpieczne, ze względu na zabezpieczenie, transakcje zakupu nieruchomości).

W przypadku finansowania dla firm rozpoczynających działalność gospodarczą celowe byłoby też zapewnienie możliwości płynnego przejścia z finansowania zapewnianego ze środków EFS do finansowania z EFRR, w razie odpowiednio szybkiego rozwoju firmy. W okresie 2007-2013 wymagana była jednoroczna karencja pomiędzy wsparciem z EFS a ewentualnym otrzymaniem wsparcia z EFRR²⁰, w przypadku rozdzielności wydatków kwalifikowanych zasadne byłoby odstąpienie od tego warunku w okresie 2014-2020.

Jako bardzo trudne, szczególnie w kontekście nowych regulacji dotyczących instrumentów poręczeniowych, a także braku jakiegokolwiek spójnej wizji sektora funduszy poręczeniowych ze strony administracji publicznej, badani oceniali dalsze efektywne wsparcie działalności poręczeniowej,

²⁰ Zob. Linia demarkacyjna pomiędzy Programami Operacyjnymi Polityki Spójności, Wspólnej Polityki Rolnej i Wspólnej Polityki Rybackiej z dnia 4 marca 2014 r. s.40.

drugiej jednak strony wskazując na potrzebę utrzymywania takiej oferty, wskazując na to, że pewne grupy nadal cierpią na poważne problemy, związane z odpowiednim zabezpieczeniem pozyskiwanych kredytów i pożyczek. Dodatkowo warto pamiętać o tym, że poręczenia są bardzo specyficznym instrumentem, ściśle powiązaniem z instrumentem, który zabezpieczają. W tym kontekście wymogi dotyczące zakresu poręczanych zobowiązań i sankcje za ich naruszenie muszą być formułowane zupełnie inaczej niż w przypadku kredytu, czy pożyczki; o ile bowiem te ostatnie można wypowiedzieć lub naliczyć wyższe oprocentowanie, to po udzieleniu poręczenia pole manewru funduszu poręczeniowego jest praktycznie zerowe. Teoretycznie możliwe byłoby ustalenie, że w razie wykorzystania kredytu w sposób niezgodny z wymogami danego programu wsparcia poręczenie przestaje obowiązywać, taki warunek byłby jednak całkowicie nieakceptowalny dla instytucji udzielających finansowania i zainteresowanie tego typu instrumentem byłoby absolutnie minimalne. Odpowiednich rozstrzygnięć będzie też wymagać (w razie zastosowania instrumentu reporeczenia) dopuszczalność wypłaty reporeczenia w razie naruszenia przez kredytobiorcę warunków, dotyczących przeznaczenia danego kredytu.

Dodatkowo, w przypadku instrumentów poręczeniowych niezbędne może też być rozstrzygnięcie (nie)dopuszczalności udzielania ze środków strukturalnych poręczeń kredytów w rachunku bieżącym, w którym przypadku nie jest to nowy kredyt, ale przedłużenie dotychczasowego kredytu, w oparciu o aneks do umowy, przy utrzymaniu ujemnego salda na rachunku.

Stosunkowo wielu badanych zwracało też uwagę na konieczność rozważenia zasadności wydłużenia zapadalności wybranych instrumentów finansowych. W przypadku bowiem pożyczek, czy kredytów udzielanych na okres 5 lat (jak ma to w większości miejsc obecnie) w przypadkach zobowiązań większej wartości bieżące obciążenie ratami kapitałowymi może być stosunkowo znaczne.

W badaniach jakościowych zwracano też uwagę (co bardziej szczegółowo omówimy w ramach etapu III badania) na bardzo poważne zagrożenie dla sprawności wdrażania instrumentów finansowych ze względu na znacznie obniżone limity kosztów zarządzania, zwracają niekiedy uwagę na specyficzną kwestię przekazywania pożyczek w transzach. Mianowicie przy większych inwestycjach zarówno dla pożyczkobiorcy, jak pożyczkodawcy „transzowanie” jest bardzo korzystne: pożyczkobiorca musi płacić oprocentowanie od przekazanej kwoty, zaś pożyczkodawca ponosi mniejsze ryzyko, gdyż przeważnie wymogiem przekazania kolejnej transzy jest rozliczenie poprzedniej.

2 Instrumenty finansowe – propozycje dla poszczególnych obszarów interwencji

2.1 PI 1b (1.2)²¹

Interwencja publiczna przewidziana w ramach pierwszej Osi Priorytetowej ("Przedsiębiorstwa i innowacje") Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Dolnośląskiego 2014-2020 obejmuje instrumenty służące realizacji dwóch celów tematycznych programowania obecnych unijnych funduszy strukturalnych i inwestycyjnych, tj. Celu Tematycznego 1 i 3.

²¹ Jako pierwszy będziemy podawać numer priorytetu inwestycyjnego zgodnie z nomenklaturą KE, jako drugi zgodnie z układem RPO WD.

Cel Tematyczny 1 dotyczy "wzmocnienia badań naukowych, rozwoju technologicznego i innowacji". W architekturze RPO WD działania wspierające przewidziane w ramach CT1 realizowane będą w ramach dwóch priorytetów inwestycyjnych, w tym Priorytetu Inwestycyjnego 1.b, ukierunkowanego na wspieranie przedsiębiorstw. Priorytet ten obejmuje realizację działań na rzecz podnoszenia innowacyjności przedsiębiorstw, polegających na intensyfikacji inwestycji w działalność badawczo-rozwojową oraz wspieraniu rozmaitych działań pokrewnych, w szczególności dotyczących tworzenia / rozwijania powiązań sektora biznesu ze sferą nauki i jednostek badawczo-rozwojowych, skutkujących rozwojem produktów i usług, transferem technologicznym oraz tworzeniem trwałych związków współpracy technologicznej.

Wsparcie w PI 1.b udostępniane będzie wyłącznie na projekty / przedsięwzięcia zgodne z regionalną inteligentną specjalizacją, w tym projekty oparte na tzw. kluczowych technologiach wspomagających (KET). Związką charakterystykę Priorytetu 1.b przedstawia poniższa tabela.

Tabela 2. Podsumowanie założeń RPO w ramach PI 1b

Cel szczegółowy:	Zwiększona aktywność badawczo-rozwojowa przedsiębiorstw
Typy projektów:	<ul style="list-style-type: none"> • Projekty badawcze, realizowane przez przedsiębiorstwa samodzielnie i/lub we współpracy z jednostkami nauki / badawczo-rozwojowymi (lub innymi np. IOB), w tym (w przypadku MŚP oraz realizowanych przez nie projektów małej skali) przedsięwzięcia wdrażane poprzez mechanizm "bonów na innowacje" (szczególnie w zakresie innowacji pro-środowiskowych), • Zakup i wdrożenie wyników prac badawczo-rozwojowych oraz praw własności intelektualnej, • Finansowanie kosztów ochrony własności intelektualnej, • Rozwój zaplecza badawczo-rozwojowego przedsiębiorstw, • Finansowanie profesjonalnych usług proinnowacyjnych na rzecz przedsiębiorstw (np. laboratoryjnych, pomiarowych, diagnostycznych, certyfikacyjnych), a także rozwoju uzupełniającej infrastruktury IOB, niezbędnej do zapewnienia wysokiej jakości usług proinnowacyjnych.
Odbiorcy wsparcia:	<p>Przedsiębiorcy, w tym firmy spin-off, instytucje otoczenia biznesu, jednostki samorządu terytorialnego (w zakresie koordynacji usług proinnowacyjnych i instrumentu "bon na innowacje"), konsorcja łączące przedsiębiorców, jednostki naukowe, spółki celowe tych podmiotów oraz podmioty sektora lecznictwa.</p> <p>W PI 1b wsparcie kierowane będzie przede wszystkim do sektora MŚP. W przypadku dużych przedsiębiorstw skupiać się będzie na przedsięwzięciach wysokiego ryzyka / niskiej rentowności lub projektach szczególnych, które nie mogą być realizowane przez MŚP. Preferowane będą przedsięwzięcia realizowane wspólnie z MŚP lub, w których projektodawca (duże przedsiębiorstwo) współpracować będzie z MŚP, organizacjami pozarządowymi oraz jednostkami naukowymi / badawczymi.</p>
Zakładana alokacja:	130,7 mln euro
Uzasadnienie dla IF i typy projektów, w	Zgodnie z postanowieniami RPO w priorytecie inwestycyjnym 1b RPO WD nie przewiduje się stosowania instrumentów finansowych, teoretycznie

których zastosowanie mogą znaleźć instrumenty finansowe: natomiast mogłyby być one zastosowane, co analizujemy poniżej, ostatecznie jednak nie zalecając ich zastosowania.

2.1.1 Cel i zakres interwencji wg RPO

Aktywność przedsiębiorstw w prowadzeniu działalności badawczo-rozwojowej jest w Polsce wciąż niewystarczająca. Co prawda, w ostatnim czasie statystyki publiczne prezentują pewną poprawę w tym zakresie²², jednak dystans technologiczny, będący rezultatem dotychczasowego zaangażowania w inwestowanie w działalność badawczo-rozwojową, jaki dzieli polskie przedsiębiorstwa od europejskich liderów, pozostaje nadal znaczący.

Istotę PI 1b, w kontekście ukierunkowania Pierwszego Celu tematycznego ("wzmocnienie badań naukowych, rozwoju technologicznego i innowacji"), odzwierciedla cel szczegółowy tego priorytetu. Mianowicie, przewiduje on wzrost aktywności przedsiębiorstw w sferze prowadzenia działalności badawczo-rozwojowej (samodzielnie i/lub we współpracy z jednostkami nauki i badawczo-rozwojowymi oraz innymi podmiotami), wyrażający się rezultatem w postaci wzrostu nakładów sektora przedsiębiorstw na prace B+R²³.

Z punktu widzenia potrzeb związanych z operacjonalizacją PI 1b oznacza to konieczność wzmocnienia zdolności sfery przedsiębiorstw do ponoszenia ryzyka podejmowania / prowadzenia działalności badawczo-rozwojowej (inwestowania w B+R), uwzględniając przy tym potrzebę wspierania procesów kształtowania się związków współpracy pomiędzy firmami i ich szeroko rozumianym otoczeniem, w szczególności zaś jednostkami naukowo-badawczymi. Innymi słowy, oddziaływanie wsparcia, poza redukcją ryzyka inwestycyjnego, a więc tworzeniem odpowiedniej zachęty do podejmowania / rozwijania działalności B+R, odwoływać się musi (i wzmocniać) rozwój całego regionalnego systemu innowacyjności. W ramach tego Priorytetu służyć temu będzie wspomaganie przedsięwzięć realizowanych wspólnie przez przedsiębiorców i różne podmioty ich otoczenia. Z tego też względu, w PI 1b słusznie przewidziano szeroki katalog odbiorców wsparcia, obejmujących również przedsiębiorstwa duże (pod pewnymi warunkami i z uwzględnieniem preferencji dla projektów opartych o współpracę z MŚP i innymi podmiotami).

Jeśli chodzi o instrumentarium wsparcia przewidziane w PI 1b, to w RPO WD nie planuje się stosowania instrumentów finansowych. Rozwiązanie to należy uznać za słuszne. Uzasadnia je przede wszystkim przewidziane w PI 1b ukierunkowanie wsparcia, związane z wspomaganymi etapami wyników procesu badawczego (stopniem zaawansowania rezultatów B+R, prowadzących do

²² Ostatnio udostępnione statystyki publiczne uwidaczniają rosnące wydatki przedsiębiorstw na B+R. Istotny jest także fakt rosnącej liczby podmiotów, w tym przedsiębiorców, podejmujących działalność badawczo-rozwojową, GUS, informacja sygnałna: "Działalność badawcza i rozwojowa w Polsce w 2013 r.", GUS, listopad 2014 r.

²³ W RPO WD zakłada się, że w roku 2023 nakłady przedsiębiorstw (wskaźnik BERD) na B+R osiągną poziom 0,36% PKB (regionalnego), wobec wartości bazowej, wynoszącej 0,25%. Na marginesie - wskaźnik ten wydaje się niezbyt ambitny. Jak podaje GUS, relacja BERD (nakłady ogółem przedsiębiorstw na B+R) do PKB w 2013 r. wyniosła w kraju 0,37% - zob. informacja sygnałna GUS "Działalność badawczo-rozwojowa /.../", op. cit., s. 2-3. Firma doradcza KPMG prognozuje wielkość tego wskaźnika w roku 2020 w wysokości 0,7% PKB (wobec celu 0,8% PKB, zakładanego dla Polski w strategii Europa 2020), "Działalność badawczo-rozwojowa przedsiębiorstw w Polsce - perspektywa 2020", KPMG, Warszawa 2013, s. 40.

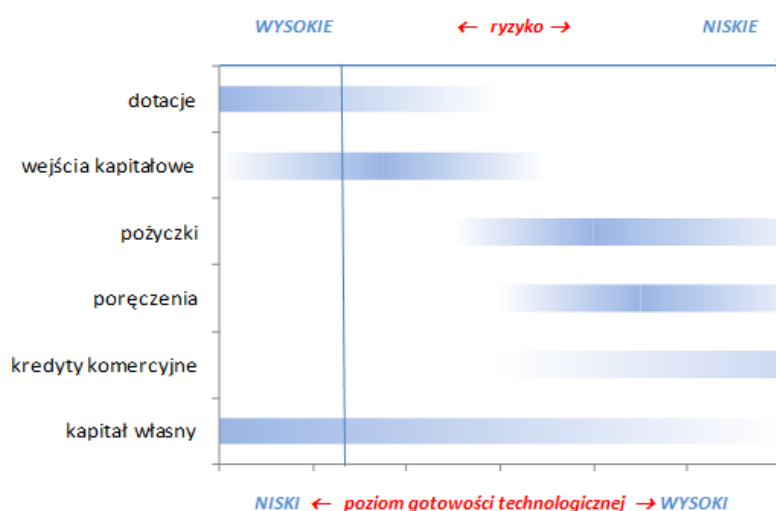
opracowania nowych produktów, usług, technologii, powstających jako wynik zaangażowania w działalność badawczo-rozwojową).

2.1.2 Diagnoza problemu

Jak wynika z danych źródłowych, zaangażowanie w działalność badawczo-rozwojową dotyczy głównie dużych podmiotów gospodarczych²⁴. W znacznie mniejszym stopniu prace B+R podejmowane są w sektorze MŚP. Efekty tych prac stanowią odległe źródło innowacyjności przedsiębiorstw, która zachodzi głównie poprzez nabywanie aparatury, urządzeń, rozwiązań technologicznych (transfer technologiczny od dostawców), a w kolejności zakup licencji. Jedną z kluczowych przyczyn tego stanu rzeczy jest niedobór środków finansowych, które mogłyby być inwestowane, uwzględniając przy tym wysokie ryzyko biznesowe nowych wdrożeń oraz niepewność związaną z wynikiem prac B+R. Sytuacja ta jest charakterystyczna dla całego kraju - w równym stopniu dotyczy sektora przedsiębiorstw w województwie dolnośląskim.

Planowane w PI 1b RPO WD wsparcie, mające powodować realne zainteresowanie (podejmowanie / realizację / rozwój) działalności B+R, wymaga zastosowania określonych instrumentów, odpowiednich do natury i skali zidentyfikowanych problemów. Wyznaczają je założenia dotyczące faz działalności badawczo-rozwojowej, tj. stopnia zaawansowania technologicznego wyników prac B+R. W niniejszym priorytecie chodzi o wspomaganie tych z nich, z którymi - z punktu widzenia beneficjenta wsparcia - łączy się szczególne, ponadprzeciętne ryzyko. Zakres stosowania poszczególnych instrumentów wsparcia, biorąc pod uwagę stopień przygotowania technologicznego nowych rozwiązań oraz towarzyszące temu ryzyko przedstawia w sposób ogólnopoglądowy poniższy rysunek.

Rys. 1 Ryzyko / poziom gotowości a formy finansowania



Źródło: opracowanie własne

Za punkt graniczny koncentracji wsparcia działalności badawczo-rozwojowej w PI 1b uznaje się etap zapewniający osiągnięcie poziomu przygotowania technologicznego (produktu, procesu, usługi),

²⁴ "Działalność badawczo-rozwojowa przedsiębiorstw w Polsce - perspektywa 2020", KPMG, Warszawa 2013.

pozwalającego na uruchomienie pierwszej produkcji, następującej po pilotażu nowego rozwiązania. Doprowadzenie do tego etapu musi obejmować fazy wcześniejsze (prace rozwojowe, tworzenie demonstratorów, prace walidacyjne), których dotyczy planowane wsparcie²⁵.

2.1.3 Dotychczasowa interwencja

W minionym okresie funduszy strukturalnych w Polsce, działania w zakresie wspierania aktywności badawczo-rozwojowej i innowacyjności dolnośląskich przedsiębiorstw były przedmiotem Priorytetu 1 RPO WD (2007-2013). Jego celem był wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw regionu, zapewniany głównie poprzez działania wspomagające sektor MŚP oraz wzmocnienie i wykorzystanie potencjału sektora badawczo-rozwojowego. Priorytet realizowany był za pośrednictwem czterech działań. Były to: Działanie 1.1 "Inwestycje dla przedsiębiorstw", 1.2 "Doradztwo dla firm oraz wsparcie Instytucji Otoczenia Biznesu", 1.3 "Wsparcie odnawialnych instrumentów finansowych MŚP" i 1.4 "Infrastruktura wspierająca innowacyjność i przedsiębiorczość w regionie". W kontekście niniejszej części ewaluacji (wspieranie działalności B+R), znaczenie odgrywa przede wszystkim interwencja wdrażana w ww. Działaniu 1.1. Realizowano ją w ramach siedmiu szczegółowych schematów dotacyjnych. Pośród nich²⁶ współfinansowano projekty inwestycyjne przedsiębiorstw (dopuszczalne było również wspieranie przedsiębiorstw dużych) związane z prowadzeniem działalności badawczo-rozwojowej (schemat 1.1.C). Projekty te dotyczyły tworzenia lub modernizacji działów B+R w przedsiębiorstwach - wsparcie dotacyjne obejmowało zakup środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych niezbędnych do prowadzenia prac badawczo-rozwojowych. Ten obszar interwencji pozostaje najbliższy obecnie programowanemu PI 1.b.

Realizację Priorytetu 1 RPO WD (2007-2013), w tym wsparcia dotacyjnego w ramach Schematu 1.1.C, poddano ewaluacji w 2013 r.²⁷ W ewaluacji analizowano m.in. rezultaty trzech naborów wniosków w ramach schematu 1.1.C (dwóch z 2011 i jednego z 2012 r.) o łącznej niewielkiej alokacji wsparcia rzędu ok. 6 mln euro. We wnioskach ewaluacyjnych wskazano na problemy wynikające z niskiego poziomu współpracy (i chęci współpracy), zarówno po stronie przedsiębiorców, jak i jednostek naukowych, a także niewielką świadomość przedsiębiorców, co do znaczenia działalności badawczo-rozwojowej. Wskazano również opinie podkreślające występowanie zjawiska, polegającego na rozwoju zdolności badawczo-rozwojowych, jednak bez intencji (planu) nawiązywania współpracy z innymi przedsiębiorstwami, czy jednostkami naukowo-badawczymi. Niektórzy z badanych stali na

²⁵ Uwzględniając standardową skalę poziomu gotowości technologicznej (TRL - Technology Readiness Level) odpowiada to ostatniemu etapowi prac przemysłowych (TRL VI - demonstracja prototypu lub modelu systemu / podsystemu w warunkach zbliżonych do rzeczywistych) oraz wszystkim etapom prac rozwojowych (TRL VII - demonstracja prototypu technologii w warunkach operacyjnych, TRL VIII – zakończone badania i demonstracja ostatecznej formy technologii oraz TRL IX – sprawdzenie technologii w warunkach rzeczywistych).

²⁶ Pozostałe schematy dotyczyły wspierania innowacyjności (produktowej, procesowej - głównie na poziomie firmy), wdrażania technologii informacyjnych, zwiększania atrakcyjności turystycznej regionu, wspierania przedsiębiorstw uzdrowiskowych, wspierania powstawania / rozwoju mikroprzedsiębiorstw, działań dostosowujących MŚP do wymogów ochrony środowiska oraz przedsięwzięć w zakresie zwiększania efektywności energetycznej.

²⁷ "Ocena realizacji Priorytetu 1 RPO WD <Przedsiębiorstwa i Innowacyjność> ze szczególnym uwzględnieniem wsparcia przedsiębiorstw prowadzących działalność w zakresie B+R+, wsparcia instytucji otoczenia biznesu wspierających przedsiębiorczość i innowacyjność, wsparcia udzielonego w ramach Inicjatywy JEREMIE oraz stopnia osiągnięcia wskaźnika dotyczącego tworzenia nowych miejsc pracy", CBS Ultex Ankieter na zlecenie UM WD, październik 2013.

stanowisku, iż w pewnej mierze wsparcie prowadziło do tworzenia działów B+R pod potrzeby ogłaszanych konkursów, co czyniło problematycznym trwałość wsparcia. Wreszcie, pośród respondentów badania nieobce były wątpliwości, co do deklarowanej we wnioskach o wsparcie współpracy ze środowiskiem naukowym. Problemy wynikały również z niewielkiej kwoty wsparcia (w dwóch pierwszych konkursach) oraz lepszego dopasowania tego rodzaju wsparcia do przedsiębiorstw większych rozmiarów. Ostateczna ocena schematu 1.1.C miała raczej wyraz negatywny - nie udało się spełnić pokładanych w tym schemacie wsparcia oczekiwań²⁸.

Realizacja schematu 1.1.C pozwoliła zebrać różne doświadczenia, w tym także dotyczące procedur przeprowadzania konkursów. Należy jednak zauważyć, iż odnotowano zainteresowanie dotacjami wspierającymi rozwój zdolności badawczo-rozwojowych przedsiębiorstw. Niewątpliwie uznać to można za prognostyk rosnącego znaczenia działalności B+R w praktyce biznesowej. Planowana obecnie w RPO WD 2014-2020 skala wsparcia jest oczywiście nieporównywalna, ale z drugiej strony (na co wskazują aktualne tendencje w zakresie angażowania się przedsiębiorstw w działalność badawczo-rozwojową) stopniowo widoczne jest przypisywanie przez przedsiębiorców coraz większego znaczenia działalności B+R w strategiach ich rozwoju²⁹. Istnieją zatem przesłanki pozwalające zakładać zainteresowanie nowo programowanym wsparciem.

²⁸ "Ocena realizacji Priorytetu 1 RPO WD /.../", op. cit., s. 33-34. Niestety, w ewaluacji tej brak jest pogłębionej analizy efektywności projektów w ramach schematu 1.1.C z punktu widzenia oceny rezultatów wsparcia w sferze rozwoju zdolności B+R przedsiębiorstw.

²⁹ "Badania i rozwój w Polsce", Raport 2014, Deloitte, 2014, s. 4.

2.1.4 Proponowane instrumenty

Omówione powyżej ukierunkowanie wsparcia planowane w ramach PI 1b uzasadnia stosowanie instrumentów o charakterze niefinansowym, a nie instrumentów zwrotnych. Te ostatnie mogą być co prawda wykorzystywane, jednak zasadne mogłyby być w tym przypadku wyłącznie instrumenty kapitałowe, a nie dłużne. Na przewidywanych etapach prac B+R, których dotyczy interwencja PI 1.b, ryzyko efektywnego rozwoju nowego produktu (usługi, procesu) jest wciąż bardzo wysokie. Nawet jednak w tej sytuacji, pośród pewnych klas instrumentów kapitałowych, mogą znaleźć zastosowanie tylko niektóre z nich - a więc te, dedykowane finansowaniu przedsięwzięć innowacyjnych, realizowanych w oparciu o wyniki działalności B+R, pozostających na najwcześniejszych etapach rozwoju. Jednak, choć instrumenty takie byłyby ostatecznie dopuszczalne, to nie rekomendujemy ich stosowania na poziomie RPO WD. Głównym argumentem za nie stosowaniem instrumentów finansowych w ramach PI 1b RPO WD jest obecność planowanego w znacznej skali wsparcia w ramach programu krajowego - Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój - którego Priorytet 1b poświęcono wspomaganie takich instrumentów w skali całego kraju (Oś Priorytetowa 1 PO IR, została skupiona wyłącznie na wspieraniu działalności B+R, w tym poprzez instrumenty kapitałowe). Pośród planowanych tu typów projektów występują "Prace B+R finansowane z udziałem funduszy kapitałowych"³⁰, wdrażane poprzez:

- tworzenie wehikułów inwestycyjnych, finansujących prowadzenie badań przemysłowych i rozwojowych, ocenę wykonalności rynkowej przedsięwzięć oraz przygotowanie wyników działalności B+R do wdrożenia oraz
- (ii) utworzenie instrumentu finansowego *venture capital*, przyjmującego funkcję funduszu funduszy - inwestującego w inne fundusze VC, zajmujące się finansowaniem kapitałowym przedsięwzięć opartych na realizacji projektów B+R i ich komercjalizacji.

Przewidywana w ramach PO IR wielkość wsparcia publicznego na drugi z wymienionych instrumentów wynosi 225 mln euro VC³¹ (co oznacza zdolność inwestycyjną sięgającą ok. 450 mln euro - uwzględniając planowany wkład prywatny).

Ponadto, w PO IR planowane są również instrumenty kapitałowe ukierunkowane na innowacyjność (w II oraz III Osi Priorytetowej - w Priorytetach Inwestycyjnych 1b i 3a. Są to:

- wehikuł inwestujący w rozwój MŚP opierający się na koncepcji tzw. otwartych innowacji (poprzez pozyskiwanie i wdrażanie do praktyki patentów i *know how* technologicznego) - alokacja w wysokości 105 mln euro,
- wspieranie funduszy VC i instrumentów finansowania dłużnego (najprawdopodobniej *quasi* kapitałowego), przeznaczonych na finansowanie procesów preinkubacji i wejść kapitałowych (w tym w ramach mechanizmów finansowania syndykatowego aniołów biznesu) - alokacja w

³⁰ PO IR, op. cit., s. 40.

³¹ PO IR, op. cit., s. 52.

wysokości ok. 311,9 mln euro – inwestycje kapitałowe (kapitał podwyższonego ryzyka) oraz 129,7 mln euro (finansowanie dłużne – pożyczki)³².

Należy tu dodać, że w przypadku instrumentów skierowanych na wspieranie innowacyjności w formie procesów inkubowania i zaopatrywania w kapitał nie występuje problem demarkacji wsparcia, z jakim mamy do czynienia, jeśli chodzi o wspieranie przedsięwzięć B+R. Linia demarkacyjna dopuszcza instrumenty kapitałowe w sferze preinkubacji i kapitalizowania nowych firm także na poziomie regionalnym. Tym niemniej, z uwagi na skalę wsparcia z poziomu krajowego, nie znajduje szczególnego uzasadnienia programowanie analogicznych instrumentów na szczeblu regionalnym.

Powyższe plany, dotyczące kapitałowych instrumentów interwencji na szczeblu krajowym pozwalają zakładać odpowiednią ich dostępność, w tym dla projektów / przedsięwzięć generowanych w województwie dolnośląskim. Stanowi to zatem uzasadnienie do rezygnacji z programowania tego rodzaju instrumentów w województwie dolnośląskim. Kwestią pozostaje natomiast podejmowanie działań informacyjnych wobec środowiska potencjalnych projektodawców w regionie dolnośląskim, aby w ten sposób promować ich udział w programach krajowych, jako pośredników dystrybuujących wsparcie z silniejszym ukierunkowaniem na województwo.

³² PO IR, op. cit., s. 103.

2.2 PI 3c (1.5)

2.2.1 Cel i zakres interwencji wg RPO

Działanie 1.5 Rozwój produktów i usług w MŚP ma kluczowe znaczenie dla wsparcia przedsiębiorstw w ramach RPO WD 2014-2020. Przewidziana w nim interwencja stanowi kontynuację i rozwinięcie najważniejszych kierunków wsparcia przedsiębiorczości z poprzedniego okresu programowania. Duży nacisk położono na wsparcie innowacji i inwestycje. Co oczywiste w ramach celu tematycznego 3., wsparcie kierowane jest wyłącznie do MŚP.

Opis Działania zawarty w RPO nie umożliwia jednoznacznego przypisania planowanej interwencji do koncepcji stosowania instrumentów finansowych przedstawionej w rozdziale 1.4, niemniej zasadne wydaje się skierowanie instrumentów finansowych przede wszystkim na eliminację luki finansowej. W RPO WD 2014-2020 w ramach PI 3c wskazano m.in., że „główną barierą rozwoju MŚP jest przede wszystkim niedostateczny zasób własnych środków przeznaczonych na rozwój”, co stanowi wprost przesłankę do tworzenia instrumentów zapewniających istotne i trwałe wpłynięcie na dostępność finansowania zewnętrznego dla przedsiębiorstw w regionie.

Tabela 3. Podsumowanie założeń RPO w ramach PI 3c (1.5)

Cel szczegółowy:	Zwiększone zastosowanie innowacji w przedsiębiorstwach sektora MŚP
Typy projektów:	Działania przyczyniające się do rozwoju mikro, małych oraz średnich przedsiębiorstw poprzez wsparcie inwestycyjne (dotacyjne) i instrumenty finansowe: projekty inwestycyjne wspierające innowacyjność produktową oraz innowacyjność procesową przedsiębiorstw (dotacje), inwestycje w zakresie uruchomienia masowej produkcji w przedsiębiorstwach wspartych w ramach priorytetu inwestycyjnego 1.2., ułatwienie dostępu przedsiębiorstw do kapitału zewnętrznego poprzez rozwój instrumentów finansowych; rozwój/rozbudowa istniejącego przedsiębiorstwa, inwestycje w sprzęt produkcyjny, nowoczesne maszyny i urządzenia, inwestycje prowadzące do zmniejszenia szkodliwego oddziaływania na środowisko wprowadzania nowoczesnych rozwiązań (technologii) dotyczących przeciwdziałaniu zmianom klimatu.
Odbiorcy wsparcia:	MŚP
Zakładana alokacja (zgodnie z RPO WD):	170,2 mln euro
Uzasadnienie dla IF i typy projektów, w których zastosowanie mogą znaleźć instrumenty finansowe:	Uzasadnieniem dla stosowania IF jest rynkowy charakter wspieranych przedsięwzięć, przy czym przesłanką interwencji jest występowanie luki finansowej. Proponujemy zastosowanie IF w szczególności w ramach projektów znajdujących się w luce finansowej oraz związanych z przeciętnym ryzykiem biznesowym.

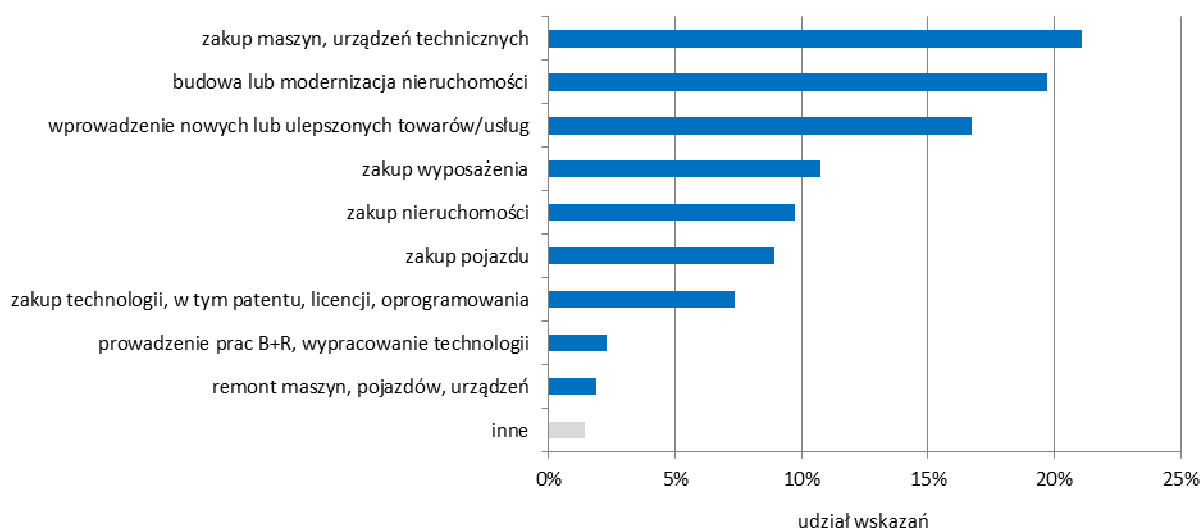
2.2.2 Diagnoza problemu

W celu diagnozy potrzeb mikroprzedsiębiorstw, przedsiębiorstw małych i średnich (MŚP) w zakresie finansowania zwrotnego przeprowadzono badanie ilościowe techniką wywiadu telefonicznego wspomaganego komputerowo (CATI). W grupie MŚP niebędących odbiorcami ostatecznymi wsparcia w ramach Inicjatywy JEREMIE znalazło się 369 mikroprzedsiębiorstw, 150 przedsiębiorstw małych oraz 100 przedsiębiorstw średnich. Równolegle prowadzone badanie objęło 92 MŚP, które otrzymały pożyczki JEREMIE, 32 MŚP, które uzyskały reporenczone poręczenia JEREMIE oraz 30 MŚP, które uzyskały poręczenia portfelowe JEREMIE (alokacja zbliżona do proporcjonalnej).

W 2014 r. inwestycje realizowało 38% mikroprzedsiębiorstw, 64% przedsiębiorstw małych i 86% przedsiębiorstw średnich z województwa dolnośląskiego. 60% MŚP z regionu planuje realizację inwestycji w 2015 r. Różnica w udziale mikroprzedsiębiorstw i przedsiębiorstw średnich planujących inwestycje w 2015 r. jest zdecydowanie niższa (5 punktów procentowych) niż różnica między odsetkiem mikroprzedsiębiorstw i przedsiębiorstw średnich, które zrealizowały inwestycje w 2014 r. Przyczyną takiego stanu rzeczy jest niemożność sfinansowania zamierzonych inwestycji mikroprzedsiębiorstw ze środków własnych oraz niska dostępność dla nich finansowania zwrotnego. 1/3 przedsiębiorstw średnich deklaruje, że jest w stanie w pełni sfinansować inwestycje planowane na 2015 r. ze środków własnych, podczas gdy w przypadku mikroprzedsiębiorstw odsetek ten jest równy 20%. Odsetek przedsiębiorstw, które deklarują możliwość sfinansowania planowanego projektu inwestycyjnego ze środków własnych jest w województwie dolnośląskim relatywnie wysoki, mając na uwadze analogiczne badania przeprowadzane przez Wykonawcę w innych regionach kraju.

Plany inwestycyjne MŚP na 2015 r. co do zasady wiążą się z zamiarem zwiększenia skali działalności podmiotu lub zatrudnienia nowych pracowników ($p < 0,001$). Prawie połowa MŚP planujących inwestycje w 2015 r. zamierza ubiegać się o kredyt, pożyczkę lub leasing na sfinansowanie ich realizacji, 11% z nich jest zdecydowanych korzystać jedynie ze środków własnych, 5% planuje aplikować o dotację. 1/4 respondentów nie była jeszcze w stanie określić, czy będzie się ubiegać o finansowanie zewnętrzne na realizację inwestycji w 2015 r. Do najważniejszych przyczyn braku zamiaru ubiegania się o finansowanie zewnętrzne na inwestycje planowane na 2015 r. należą: wysokie koszty (30% wskazań), złożoność przepisów (19%), przewidywanie niespełnienia kryteriów (11%), brak możliwości wniesienia wkładu własnego (9%) oraz niewystarczające zabezpieczenia (7%).

Wykres 4. Przedmiot planowanej na 2015 r. działalności inwestycyjnej MŚP z województwa dolnośląskiego



Źródło: CATI

Wielkość luki finansowej obu typów jest znamienne statystycznie zróżnicowana, ze względu na liczbę osób zatrudnionych ($p < 0,001$ oraz $p < 0,001$). Odsetek podmiotów pozostających w luce finansowej jest pośród MŚP zdecydowanie najniższy w grupie przedsiębiorstw średnich.

Tabela 4. Zróżnicowanie wielkości luki finansowej ze względu na wielkość MŚP w województwie dolnośląskim (w mln zł)

	Wartość globalna luki deklarowanych niezrealizowanych inwestycji	Wartość globalna luki nieprzyznanego finansowania zewnętrznego
Mikroprzedsiębiorstwa	9 106	7 456
Przedsiębiorstwa małe i średnie	1 399	442
<i>Razem</i>	<i>10 505</i>	<i>7 898</i>

Źródło: CATI.

W 2014 r. w województwie dolnośląskim nie przyznano kredytów, pożyczek lub nie udzielono leasingu 10% aplikującym o nie MŚP (luka finansowa nieotrzymanego finansowania zewnętrznego). Ograniczenie lub brak realizacji inwestycji w 2014 r. z powodu niedostatecznego dostępu do finansowania zewnętrznego zadeklarowało 25% MŚP (luka finansowa deklarowanych niezrealizowanych inwestycji). W luce nieprzyznanego finansowania zewnętrznego pozostawało 11% mikroprzedsiębiorstw wobec niespełna 6% przedsiębiorstw małych i średnich. Głównie były to firmy młode ($p = 0,026$). Istotnie wyższa jest również wartość luki finansowej w przypadku przedsiębiorstw produkcyjnych niżeli usługowych, rolnych i handlowych ($p < 0,001$). Wnioski te są co do zasady zbieżne z wynikami otrzymanymi z badań ilościowych prowadzonych przez Wykonawcę w innych województwach Polski.

Tabela 5. Podstawowe cechy rozkładu luki finansowej deklarowanych niezrealizowanych inwestycji MŚP w województwie dolnośląskim (w tys. zł)*

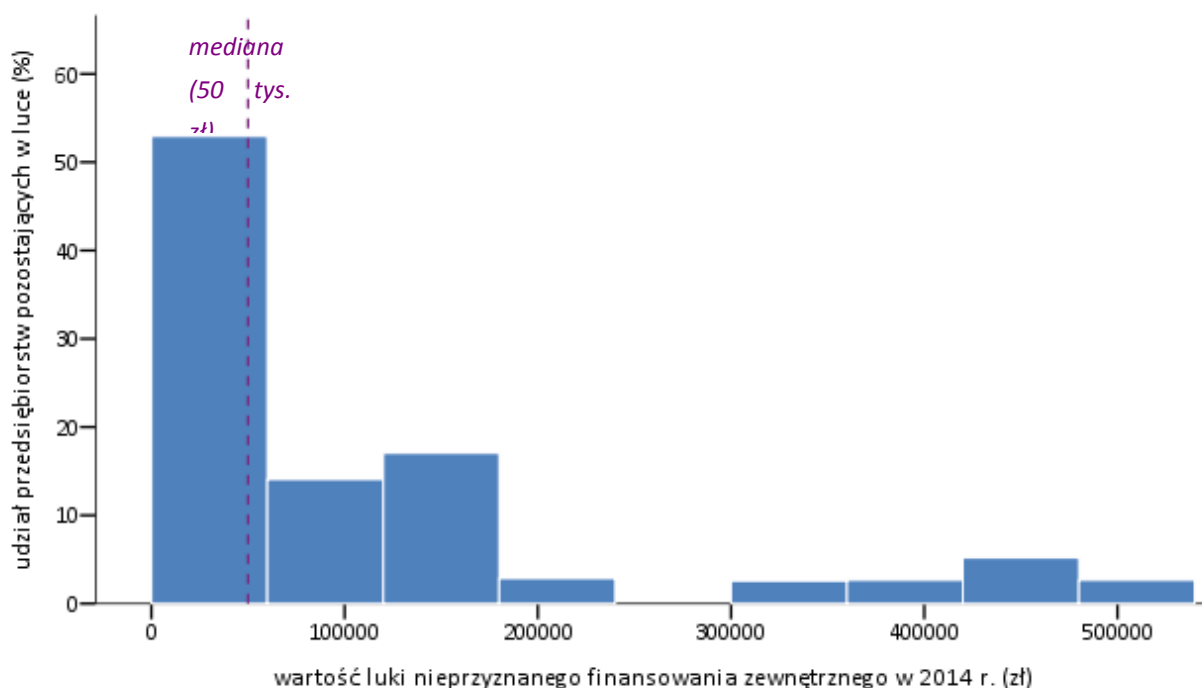
	Średnia	I kwartyl	Mediana	III kwartyl
Mikroprzedsiębiorstwa	226	45	80	200
Przedsiębiorstwa małe i średnie	876	200	500	1 350
MŚP ogółem	251	45	80	200

* Respondenci mieli możliwość wskazania wartości punktowej lub przedziałowej (15 klas), wartości kwantyli są najczęściej środkami klas.

Źródło: CATI.

Wartość globalna luki deklarowanych niezrealizowanych inwestycji MŚP w 2014 r. wyniosła 10,51 mld zł, a wartość globalna luki nieotrzymanego finansowania zewnętrznego MŚP – 7,90 mld zł. Rozkład zmiennej nieprzyznanego finansowania zewnętrznego jest silnie prawostronnie skośny (współczynnik skośności $A=6,6$); percentyl 85% wynosi 500 tys. zł. W przypadku ucięcia z próby 15% obserwacji, które zadeklarowały najwyższe (w niektórych przypadkach wręcz skrajnie wysokie) wartości luki finansowej w 2014 r. wartość globalna luki nieotrzymanego finansowania zewnętrznego MŚP za 2014 r. wyniesie 1,9 mld zł, a wartość globalna luki deklarowanych niezrealizowanych inwestycji MŚP za 2014 r. – 4,1 mld zł.

Wykres 5. Rozkład wartości nieprzyznanego finansowania zewnętrznego MŚP z województwa dolnośląskiego w 2014 r. Histogram wartości do percentyla 85%.



Dane: CATI

Wartości globalne luki obu rodzajów zostały określone poprzez estymatory proste Horvitz-Thompsona.³³ Liczebności MŚP w regionie (potrzebne do ważenia obserwacji) określono na podstawie statystyki strukturalnej przedsiębiorstw GUS, która uwzględnia jedynie aktywne podmioty gospodarcze. W 2013 r. w województwie dolnośląskim aktywnych było 135,9 tys. mikroprzedsiębiorstw, 4,2 tys. przedsiębiorstw małych oraz 1,1 tys. przedsiębiorstw średnich. Średnia wartość nieprzyznanego finansowania zewnętrznego ogółem w 2014 r. była równa 420 tys. zł, a średnia luki deklарowanych niezrealizowanych inwestycji – 251 tys. zł. Wartości środkowe (mediana) luki finansowej obu typów kształtują się na poziomie 95 tys. zł oraz 80 tys. zł. Cechy rozkładu luki finansowej deklарowanych niezrealizowanych inwestycji oraz nieprzyznanego finansowania zewnętrznego przedstawiono w tabelach.

Tabela 6. Podstawowe cechy rozkładu luki nieprzyznanego finansowania zewnętrznego MŚP w województwie dolnośląskim (w tys. zł)*

	Średnia	I kwartył	Mediana	III kwartył
Mikroprzedsiębiorstwa	407	45	90	180
Przedsiębiorstwa małe i średnie	900	200	400	500
MŚP ogółem	420	45	95	300

* Respondenci mieli możliwość wskazania wartości punktowej lub przedziałowej (15 klas), wartości kwantyli są najczęściej środkami klas.

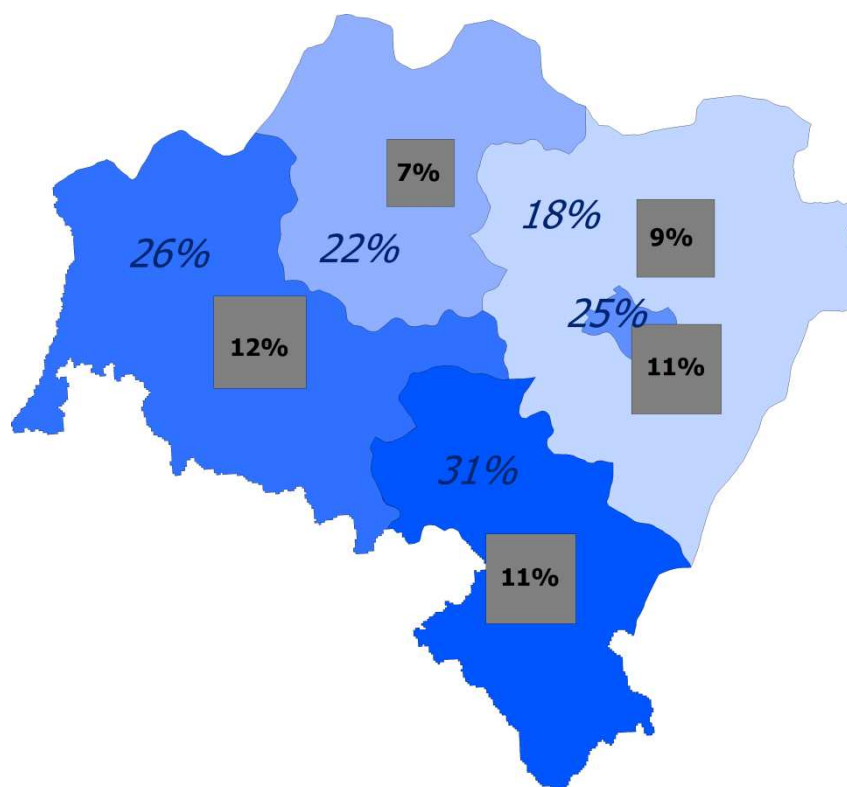
Źródło: CATI.

W luce finansowej pozostaje znaczny odsetek przedsiębiorstw o słabszej pozycji rynkowej, w tym firmy o złych wynikach finansowych. W luce deklарowanych niezrealizowanych inwestycji znalazło się 27% MŚP, które w 2014 r. odnotowały stratę wobec 21% MŚP, które w 2014 r. osiągnęły zysk.

W województwie dolnośląskim istnieją nieznaczne różnice przestrzenne we frakcji przedsiębiorstw pozostających w luce finansowej w 2014 r., chociaż w przypadku luki deklарowanych niezrealizowanych inwestycji już przy danej liczebności próby są one istotne statystycznie. W 2014 r. odsetek przedsiębiorstw pozostających w luce deklарowanych niezrealizowanych inwestycji był najwyższy w podregionie wałbrzyskim, a najniższy w podregionie wrocławskim. Różnica między frakcjami dla obu podregionów jest znamienna statystycznie ($p=0,034$).

³³ Wartość globalna wg prostego, nieobciążonego estymatora Horvitz-Thompsona jest obliczana wg wzoru: $t = \sum_{k \in S} y_k / \pi_k$, gdzie próba warstwowo-losowa $S = (k_1, k_2, k_3, \dots, k_{n(s)})$ losowana jest z populacji U , a π oznacza prawdopodobieństwo wylosowania k -tego elementu z populacji U , a y oznacza wartość badanej cechy (tu: luki finansowej). Warstwy w alokacji proporcjonalnej w badaniu były wyznaczone dla wieku przedsiębiorstwa, sekcji PKD. Alokacja nieproporcjonalna była ustalona w przypadku wielkości przedsiębiorstwa.

Wykres 6. Udział MŚP pozostających w luce deklarowanych niezrealizowanych inwestycji (na niebiesko) oraz luce nieprzyznanego finansowania zewnętrznego (na szaro) w 2014 r. wg podregionów województwa dolnośląskiego.



Dane: CATI

Metodą dwustopniowego grupowania, stosując jako kryterium grupowania bayesowskie kryterium Schwarza, a jako miarę odległości logarytm wiarygodności wyróżniono siedem klastrów (typów) MŚP pozostających w luce deklarowanych niezrealizowanych inwestycji. Miara Silhouette spójności i podobieństwa osiągnęła wartość średniowysoką (0,3), co uwarunkowane jest heterogenicznością populacji MŚP. W procedurze nie stosuje się ważenia obserwacji. MŚP pozostające w 2014 r. w luce finansowej można podzielić na siedem zasadniczych typów:

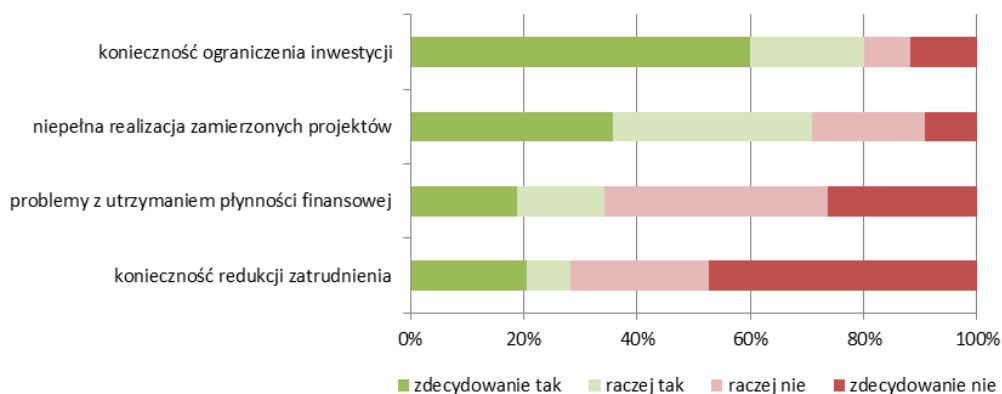
- a. Klaster obejmujący głównie mikroprzedsiębiorstwa najczęściej (8/10) planujące zwiększenie zatrudnienia w 2015 r. oraz realizujące inwestycje w 2014 r. (8/10). Podmioty nierzadko prowadzące działalność innowacyjną lub badawczo-rozwojową (1/3) lub eksportową (3/10). Średnie przychody za 2014 r.: 920 tys. zł.. Zgrupowanie obejmuje 38% MŚP pozostających w luce finansowej w województwie dolnośląskim.
- b. Klaster obejmujący głównie mikroprzedsiębiorstwa nieplanujące zwiększenia zatrudnienia w 2015 r. oraz nierealizujące inwestycji w 2014 r., ale najczęściej posiadające pomysł na rozwój firmy oraz mające projekty inwestycyjne na 2015 r. Przedsiębiorstwa w tym klastrze uzyskały przychody średnio niższe niż w populacji MŚP

ogółem w województwie dolnośląskim: 620 tys. zł (porównanie w ramach badania CATI). Firmy zasadniczo nieprowadzące działalności innowacyjnej czy badawczo-rozwojowej. Zgrupowanie obejmuje 36% MŚP pozostających w luce finansowej w województwie dolnośląskim.

- c. Klaster złożony głównie z przedsiębiorstw małych i średnich planujące realizację inwestycji w 2015 r. (9/10), realizujące je w 2014 r. (3/4) oraz planujące zwiększenie zatrudnienia (9/10). Podmioty w większości prowadzące działalność eksportową. Firmy w dobrej kondycji finansowej: 2014 r. zakończyły zyskiem; średni przychód za 2014 r. wyniósł 11,7 mln zł. Zgrupowanie obejmuje 26% MŚP pozostających w luce finansowej w województwie dolnośląskim.

Średni wiek MŚP znajdujących się w luce finansowej jest istotnie niższy niż w populacji MŚP ogółem, spośród trzech wspomnianych klastrów najwyższy był w zgrupowaniu III, a najniższy w zgrupowaniu II.

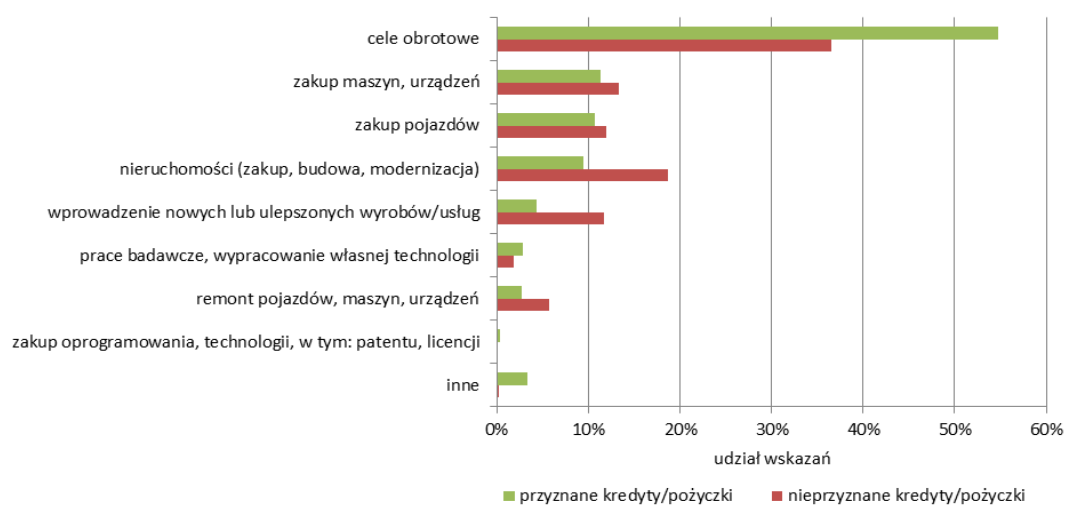
Wykres 7. Deklarowane konsekwencje nieotrzymania finansowania zewnętrznego w 2014 r. MŚP z województwa dolnośląskiego



Dane: CATI

Udział przedsiębiorstw planujących zwiększenie zatrudnienia, realizację inwestycji w 2015 r. lub prowadzących inwestycje w 2014 r. jest w grupie MŚP pozostających w luce finansowej istotnie wyższy niż w populacji MŚP ogółem ($p=0,015$ oraz $p<0,001$). Niska dostępność finansowania zewnętrznego spowalnia zatem w pierwszej kolejności rozwój najbardziej aktywnych podmiotów (głównie mikroprzedsiębiorstw). Znamienne statystycznie częściej przedmiot nieprzyznanego (niż przyznanego) kredytu lub pożyczki stanowią innowacje produktowe ($p=0,009$) oraz inwestycje w nieruchomości ($p=0,046$). Kredyty i pożyczki relatywnie częściej były natomiast przyznawane na cele obrotowe ($p=0,001$). Porównanie przedmiotu otrzymanego i nieotrzymanego finansowania kredytowego i pożyczkowego MŚP z województwa dolnośląskiego zilustrowano na wykresie poniżej.

Wykres 8. Deklarowany przedmiot kredytów, pożyczek komercyjnych przyznanych i nieprzyznanych MŚP z województwa dolnośląskiego w 2014 r.



Dane: CATI

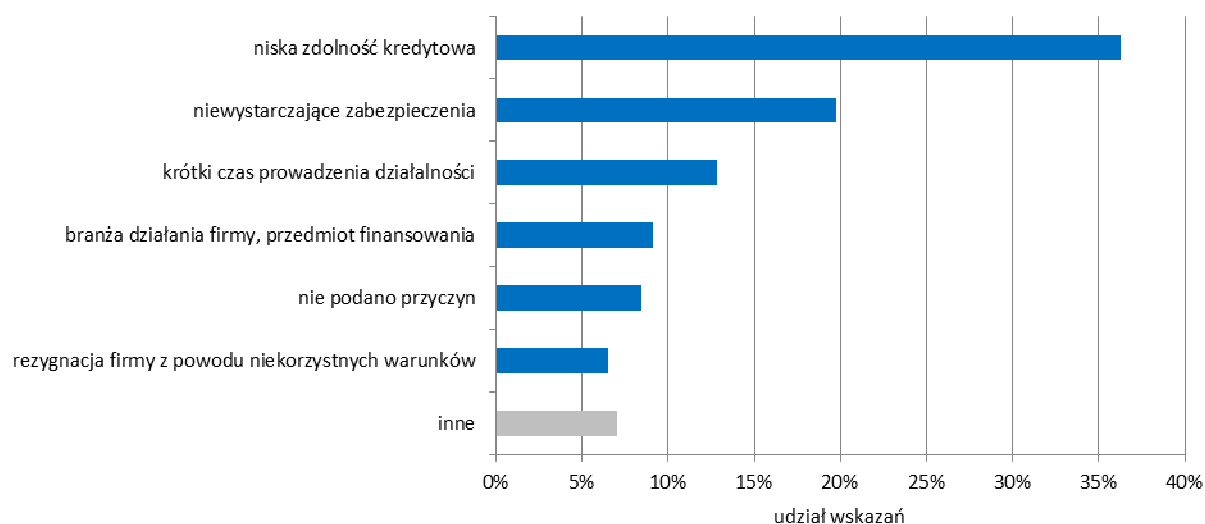
Prowadzenie działalności badawczo-rozwojowej lub zlecenie prowadzenia działalności badawczej zadeklarowało blisko 8% MŚP z województwa dolnośląskiego. Odsetek ten jest wyższy niż frakcja przedsiębiorstw prowadzących działalność badawczo-rozwojową raportowana w sprawozdaniach PNT-01. Jak zaznaczono, istotnie statystycznie częściej przedmiot nieprzyznanego finansowania zewnętrznego stanowiły innowacje produktowe. Zgodnie z deklaracjami dolnośląskich MŚP wartość globalna luki finansowej nieprzyznanego finansowania zewnętrznego na cele prowadzenia prac badawczych, wypracowania własnej technologii, zakupu oprogramowania, technologii lub wprowadzenia na rynek nowych lub ulepszonych towarów, usług w 2014 r. stanowiła 1,813 mld zł (spośród 7,898 mld zł dla ogółu przedmiotów finansowania). Przy zastosowaniu punktu odcięcia w próbie na poziomie 500 tys. zł³⁴, wartość globalna luki nieprzyznanego finansowania zewnętrznego na cele badawczo-rozwojowe lub innowacyjne wyniesie 180 mln zł. Mediana wartości nieprzyznanego finansowania zewnętrznego na cele badawczo-rozwojowe lub innowacyjne była równa 100 tys. zł. Wartości średnia i środkowa luki finansowej były dla działalności innowacyjnej i badawczo-rozwojowej nieco wyższe niż w przypadku innych przedmiotów finansowania zewnętrznego.

Deklarowane powody nieprzyznania finansowania są – co do struktury – zbieżne w przypadku kredytów, pożyczek oraz transakcji leasingowych (różnice nie są istotne statystycznie). Głównymi powodami ograniczonego dostępu do finansowania jest niska zdolność kredytowa podmiotu (w tym słaby wynik finansowy, niska skala działalności) oraz niewystarczające zabezpieczenia. Niekiedy przedsiębiorcy deklarowali, iż sami zrezygnowali z ubiegania się o finansowanie z powodu wysokich kosztów tego finansowania oraz niemożności uzyskania zabezpieczenia. Najważniejsze przyczyny

³⁴ 500 tys. zł stanowi percentyl 85% dla luki finansowej nieprzyznanego finansowania zewnętrznego.

nieprzyznania finansowania przedstawiono na wykresie poniżej. Jako 'inne' powody nieotrzymania finansowania ankietowani deklarowali złożoność procedur, zmianę uwarunkowań działania przedsiębiorstwa oraz wiek właścicieli.

Wykres 9. Deklarowane przyczyny nieprzyznania finansowania zwrotnego MŚP z województwa dolnośląskiego w 2014 r.



Dane: CATI

2.2.3 Dotychczasowa interwencja

Interwencja skierowana do przedsiębiorstw z wykorzystaniem instrumentów finansowych realizowana była w ramach RPO WD 2007-2013 z wykorzystaniem Inicjatywy JEREMIE. Szczegółowe omówienie dotychczasowego wsparcia przedstawiliśmy w raporcie z etapu I, w tym miejscu warto przypomnieć następujące najważniejsze wnioski z wcześniejszych analiz:

- Skala wykorzystania instrumentów w ramach JEREMIE jest duża, przy wartości umów podpisanych z pośrednikami region znajduje się na drugim miejscu w kraju (po województwie wielkopolskim), jednocześnie biorąc pod uwagę wielkość zróżnicowanych instrumentów w przeliczeniu na jednego przedsiębiorcę z sektora MŚP, województwo ma jedną z najwyższych pozycji pod względem pożyczek i zaledwie przeciętną pod względem poręczeń;
- Największa część udzielanych poręczeń w ramach Inicjatywy JEREMIE dotyczy celów gospodarczych przyczyniających się do rozwoju MŚP, określonych przez odbiorcę jako obrotowe (ok. 40 proc.), natomiast w wypadku pożyczek najczęstszym celem był zakup maszyn i urządzeń (powyżej 30 proc.) oraz inwestycje związane z nieruchomościami (powyżej 20 proc.);
- Zdecydowana większość pożyczek udzielana była na maksymalny możliwy okres, tj. 5 lat, a większość pożyczkobiorców (powyżej 90 proc.) wskazuje, że pożyczkami zainteresowała się ze względu na ich niskie oprocentowanie;

- Przeciętna pożyczka i reporeczone poręczenie były dziesięciokrotnie (a poręczenie portfelowe – dwudziestokrotnie) niższe, niż przeciętna dotacja dla przedsiębiorstwa w Działaniu 1.1 RPO WD 2007-2013.

Przytoczone wnioski wskazują na to, że interwencja w znacznej mierze koncentruje się na stosunkowo małych, licznych projektach. Jednocześnie częściej wykorzystywanym instrumentem są pożyczki, przy stosunkowo małym znaczeniu poręczeń, a główną motywacją pożyczkobiorców jest niższa cena pożyczki – a nie jej większa dostępność.

W kontekście celu interwencji oraz diagnozy problemu może wskazywać to na potrzebę położenia nieco większego nacisku na instrumenty sprofilowane w celu eliminacji luki finansowej, których atrakcyjność oparta będzie przede wszystkim na ich wysokiej dostępności, a nie wyłącznie na niskiej cenie.

2.2.4 Proponowane instrumenty

Diagnoza przedstawiona powyżej, w tym informacje na temat dotychczasowego wykorzystania instrumentów finansowych oraz oszacowanie luki finansowej przedsiębiorstw wskazują na to, że dalszy rozwój stosowania instrumentów finansowych w województwie dolnośląskim jest zasadny. Mimo istniejących instrumentów finansowych brak dostępu do kapitału pozostaje istotnym problemem dla wielu MŚP, w tym w szczególności mikroprzedsiębiorstw – także mikroprzedsiębiorstw aktywnie inwestujących, osiągających zyski oraz rozwijających się. Ponownie podkreślenia wymaga to, że diagnoza sporządzona została w warunkach funkcjonowania instrumentów JEREMIE finansowanych z RPO WD 2007-2013, a prezentowana luka dotyczy potrzeb przedsiębiorstw zgłaszanych pomimo prowadzonej interwencji. Jednocześnie formułowane poniżej propozycje opracowane zostały przy założeniu kontynuacji finansowania w ramach JEREMIE w zbliżonej do obecnej formie.

Proponowane w RPO WD 2014-2020 kwoty na instrumenty finansowe w ramach PI 3c są zauważalnie mniejsze niż zdiagnozowane potrzeby; przy szacunku luki finansowej na poziomie blisko 8 mld zł instrumenty RPO mogą tylko częściowo złagodzić istniejące na rynku problemy MŚP w dostępie do kapitału. Dla maksymalizacji oddziaływania RPO na sektor MŚP województwa proponujemy w związku z tym:

- koncentrację na poręczeniach;
- koncentrację na mikropożyczkach i pożyczkach w mniejszych kwotach (do 500 tys. zł).

Takie zdefiniowanie grup docelowych oznacza zawężenie luki finansowej, na którą ukierunkowana jest interwencja: w ww. kategoriach łączna luka wynosi ok. 1,9 mld zł.

Sugestia koncentracji na poręczeniach wynika z analizy dotychczasowych doświadczeń oraz diagnozy sytuacji. Związane jest to po pierwsze z dość niewielkim zakresem aktywności poręczeniowej dolnośląskich pośredników finansowych (jeden z najłabszych w kraju wyników w przeliczeniu wartości udzielonych poręczeń na przedsiębiorcę w regionie), po drugie – z możliwością, dzięki

wysokiemu mnożnikowi, zwielokrotnienia oddziaływania dostępnych środków na gospodarkę. Proponowana alokacja na poręczenia (60 mln zł, co zakładając kurs euro na poziomie 3,55 zł oznacza 16,9 mln euro) umożliwi praktycznie wyeliminowanie luki finansowej zdiagnozowanej w województwie w tym zakresie.³⁵ Kierowanie środków na eliminację luki finansowej w pierwszej kolejności za pomocą poręczeń jest wskazane ze względu na:

- osiągnięcie bardzo wysokiej, nieosiągalnej dla innych instrumentów (w jednym obrocie kapitału) dźwigni finansowej;
- łatwość dobrego adresowania wsparcia (niewielkie ryzyko jałowej straty);
- brak (lub pomijalnie małe) zniekształcania przez poręczenia procesów rynkowych.

Zdajemy sobie sprawę, że proponowanie znaczącej alokacji finansowej na poręczenia jest obciążone pewnym ryzykiem niewykorzystania środków ze względu na relatywnie słabą kondycję sektora lokalnych i regionalnych funduszy poręczeniowych, spowodowaną brakiem jasnej wizji roli i zadań funduszy ze strony administracji publicznej, przede wszystkim szczebla centralnego, konkurencją poręczeń i gwarancji oferowanych ze szczebla centralnego (gwarancja de minimis, przygotowywana oferta poręczeniowa w ramach PO IR), a przede wszystkim silną preferencją banków sieciowych dla programów ogólnokrajowych. Z drugiej jednak strony przeprowadzone badania wskazują na relatywnie duże znaczenie braku odpowiednich zabezpieczeń jako czynnika ograniczającego dostęp do finansowania dłużnego, stąd też potrzeba interwencji publicznej wydaje się być znacząca. Dodatkowo w skali kraju spadek wartości udzielanych poręczeń w 2014 roku wobec roku 2013, choć znaczący, nie był radykalny – wartość poręczeń udzielonych przez lokalne i regionalne fundusze poręczeniowe wyniosła w 2014 roku 91% wartości poręczeń udzielonych w 2013 roku³⁶.

W związku z tym jako wysoce uzasadnione, w celu zwiększenia szansy na skuteczne wykorzystanie całej alokacji na poręczenia, należy uznać prowadzenie następujących działań, tak po stronie popytowej, jak i podażowej:

- Wzmocnienie kapitałowe sektora funduszy poręczeń kredytowych w regionie³⁷, na przykład z udziałem środków pozostających po realizacji Inicjatywy JEREMIE, co naturalnie może być dość trudne z powodów formalnych. Teoretycznie jednak można taką opcję rozważyć na przykład udzielając (ze środków z okresu 2007-2013, pozostałych w ramach Inicjatywy JEREMIE) zainteresowanym funduszom długoterminowej pożyczki podporządkowanej, zwiększającej de facto kapitały własne, jednak bez dokonywania zmian właścicielskich.
- Uruchamianie nowych produktów poręczeniowych. Choć większość z nich ma raczej charakter niszowy, to pewien potencjał można zidentyfikować w przypadku poręczeń

³⁵ Istniejącej mimo konkurencji instrumentów z poziomu krajowego. W razie braku ich kontynuacji można spodziewać się jej jeszcze większych rozmiarów.

³⁶ Wstępne dane na 31 grudnia 2014, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, dane dla funduszy współpracujących z PARP.

³⁷ Z jednej strony, obecny poziom kapitałów w przypadku części funduszy nie jest wystarczająco wykorzystywany, co stawia takie podejście pod znakiem zapytania, z drugiej jednak wzmocnienie kapitałowe powinno pozwolić na zwiększenie wiarygodności funduszy wobec banków, a także umożliwić rozważanie ewentualnego pilotażowego uruchamiania poręczeń portfelowych.

portfelowych transakcji leasingowych, o czym piszemy przy okazji analiz dotyczących ryzyka gwarancji. Warto też rozważyć uruchamianie w ograniczonej skali, dla wyspecjalizowanych, dobrze opisanych produktów kredytowych, programów poręczeń portfelowych kredytów bankowych. Wymaga to jednak wzmocnienia kapitałowego funduszy poręczeniowych, a także bardzo precyzyjnego opisywania parametrów poręczanego w ten sposób kredytu (klasy ratingowe lub scoringowe) w celu uniknięcia nadmiernych wypłat.

- Pewien potencjał wzrostu akcji poręczeniowej można też zidentyfikować w związku z zakładaną możliwością łączenia poręczeń udzielanych ze środków z okresu 2014-2020 z pożyczkami ze środków z okresu 2007-2013. Ponieważ takie rozwiązanie może budzić pewne kontrowersje (zbyt duże obciążenie środków publicznymi ryzykiem) można dla takich sytuacji ograniczyć maksymalny udział poręczenia w kapitale pożyczki np. do 50%.
- Wobec ograniczonego zainteresowania banków sieciowych warto intensywnie eksplorować możliwości rozwoju współpracy z bankami spółdzielczymi, choć opinie na temat zasadności tego kierunku rozwoju współpracy są zróżnicowane ze względu na silną koncentrację wielu banków spółdzielczych na sektorze rolnym i ograniczoną kapitalizację sektora.

Jeśli wdrażanie instrumentów poręczeniowych będzie przebiegało bardzo powoli i z problemami można rozważyć dokonanie realokacji części środków na instrumenty pożyczkowe.

Z kolei położenie większego nacisku na mikropożyczki i na pożyczki do 500 tys. zł wynika z tego, że chociaż łącznie w tym obszarze luka finansowa stanowi zaledwie niecałe 1,5 mld zł (z łącznej luki na poziomie 7,9 mld), to pod względem liczby przedsiębiorstw 58 proc. i 86 proc. doświadcza luki na poziomie odpowiednio co najwyżej 100 tys. zł i 500 tys. zł. Proponowane alokacje na poziomie 85 mln zł (mikropożyczki) oraz 132 mln zł (pożyczki) umożliwią eliminację odpowiednio ponad 20 i 15 proc. luki finansowej w obu ww. kategoriach – tym samym łączne oddziaływanie będzie większe niż zakładany roczny napływ do luki i będzie długookresowo zauważalne (bardziej szczegółowo opisujemy to w podrozdziale 2.2.5). Jednocześnie należy podkreślić, że alokacje te są wyższe niż sugerowana programem kwota na poziomie 68,1 mln euro. Proponowana alokacja jest adekwatna do zdiagnozowanych potrzeb – jest od nich mniejsza, ale umożliwia wywarcie istotnego wpływu na sytuację przedsiębiorstw, zwłaszcza w zakresie poręczeń, pozostawiając także środki ukierunkowane na tworzenie zachęt poprzez dotacje.

Proponowane instrumenty finansowe, co do zasady, adresują lukę finansową, spełniając planowany rezultat dostarczenia dodatkowego kapitału umożliwiającego rozwój MŚP województwa, co zgodne jest z ogólną koncepcją ich stosowania (zob. rozdział 1.4). Pozostałe planowane rezultaty PI 3c osiągnane będą poprzez dotacje, tworzące efekt zachęty, przy czym w ramach demarkacji obu rodzajów wsparcia proponujemy:

- przyjęcie, że dotacje przyznawane są przede wszystkim na większe projekty o wysokim potencjale innowacji/wdrażania nowych technologii (warunkiem otrzymania dotacji powinno być wprowadzenie nowych produktów/usług/technologii) – takie podejście nie wyklucza równoczesnego adresowania luki (jak wynika z analiz 2 pkt. 2.2.2 w wypadku projektów innowacyjnych luka jest przeciętnie dużo większa niż w ogólnej populacji), jednak celem

interwencji jest stworzenie efektu zachęty, a w szczególności ewentualne mniejsze dotacje – o wartościach zbliżonych do mikropożyczek i pożyczek – powinny być skierowane do najbardziej innowacyjnych przedsiębiorstw i być związane z tworzeniem silnego efektu zachęty w kluczowych z punktu widzenia RPO obszarach;

- przyjęcie, że interwencja skierowana do przedsiębiorstw w wymiarze terytorialnym (w ramach ZIT) nie jest realizowana za pomocą instrumentów finansowych: instrumenty finansowe ukierunkowane na wszystkie MŚP województwa będą działać w ramach zasadniczej części PI 3c, tworzenie równoległych instrumentów finansowych z jednej strony stwarzałoby nieuchronną konkurencję między nimi, z drugiej przesłanką wydzielonych alokacji w ramach 3c na ZIT jest chęć stworzenia dodatkowego efektu zachęty na obszarach nimi objętych, co uzyskać można przede wszystkim dzięki wsparciu dotacyjnemu;
- demarkacja z pozostałymi PI, gdzie o wsparcie mogą ubiegać się przedsiębiorstwa, prowadzona jest wg. następujących zasad:
 - przy wsparciu dotacyjnym w innych PI, jego dostępność jest większa ze względu na cechy projektu – w związku z tym przedsiębiorca kwalifikujący się do wsparcia dotacyjnego będzie się o nie ubiegać w pierwszym rzędzie;
 - przy wsparciu z wykorzystaniem IF w innych PI – oferowane warunki są lepsze, niż w wypadku oferowanych w ramach 3c w związku ze specyficznymi cechami projektu – w związku z tym przedsiębiorca kwalifikujący się do wsparcia w ramach innych PI będą się o nie ubiegać w pierwszej kolejności;
 - instrumenty w ramach 3c celowo są zaprojektowane tak, by adresować możliwe szerokie spektrum potrzeb wielu odbiorców.

Tabela 7. Podsumowanie proponowanych instrumentów w ramach PI 3c.

	alokacja RPO (mln zł)	średnia wartość*	wkład RPO (%)**	liczba odbiorców	trafia do firm (mln zł)***	luka (mln zł)****
poręczenia	60,00	112 500	0,25	2 133	400	413
mikropożyczki	85,00	49 400	0,85	2 024	100	431
pożyczki	132,00	256 000	0,75	688	176	1 062
razem	277,00	x	x	4 845	676	1 906
koszty zarządzania ³⁸ (mln zł)		25,06	razem z kosztami zarządzania (mln zł)			302,06

*Średnia wartość udzielonego poręczenia lub pożyczki (na podstawie przeciętnej wielkości luki finansowej dla danej kategorii). Przyjęto, że maksymalna wysokość poręczenia wyniesie 500 tys. zł, mikropożyczki 100 tys. zł, pożyczki 500 tys. zł.

**Proc. wkład RPO do poręczeń (wkład RPO/wartość udzielonych poręczeń) i pożyczek (wkład RPO/wartość udzielonych pożyczek)

***Środki które trafiają do firm dzięki instrumentom: wartość poręczonych kredytów (przyjęto współczynnik ryzyka 25 proc. i poręczanie przeciętnie 60 proc. wartości kredytu) i udzielonych pożyczek (łącznie z wkładem PF).

****Luka finansowa przypadająca na daną kategorię (wg wielkości luki i jej przyczyn).

Źródło: Obliczenia własne.

Koncentracja IF na luce finansowej oznacza to, że w ich konstrukcji położyć należy przede wszystkim nacisk na dostępność dla przedsiębiorców oraz elastyczne warunki spłaty. W szczególności konstrukcja instrumentów powinna być taka, by pośrednicy docierali ze swoją ofertą do przedsiębiorstw faktycznie znajdujących się w luce, a nie poszukujących finansowania tańszego od rynkowego (problem ten dotyczy przede wszystkim instrumentów pożyczkowych, w instrumentach poręczeniowych de facto nie występuje) – a więc by w miarę możliwości przewaga instrumentu nie była budowana na niższym od rynkowego oprocentowaniu. Dlatego też proponujemy w szczegółowych rozwiązaniach dla poszczególnych instrumentów przyjąć, że:

- oprocentowanie pożyczek powinno być co najmniej na poziomie kredytów korporacyjnych (lub co najmniej rynkowe w rozumieniu regulacji KE w tym względzie), z motywacją dla pośrednika finansowego do ustalania go na możliwie wysokim, rynkowym poziomie (za pomocą mechanizmu nieproporcjonalnego wynagrodzenia kapitału);
- należy podkreślić, że oferowanie mikro i małym przedsiębiorcom znajdującym się w luce oprocentowania na poziomie kredytów korporacyjnych będzie oznaczać, że oferta dla tej grupy będzie dużo bardziej atrakcyjna od zwykle dla niej dostępnego finansowania rynkowego, gdzie w wypadku mikroprzedsiębiorstw częste jest oferowanie kredytu po cenie zbliżonej do oprocentowania kredytów konsumpcyjnych;
- poprzez mechanizm nieproporcjonalnego wynagrodzenia kapitału (oznaczający wyższe wynagrodzenie części kapitału wniesionej do funduszu pożyczkowego przez pośrednika niż

³⁸ Przyjęte w maksymalnej możliwej wysokości dla danego instrumentu zgodnie z postanowieniami Rozporządzenia Delegowanego.

przez RPO) należy dążyć do stworzenia sytuacji, w której to sam pośrednik finansowy jest zainteresowany udzielaniem pożyczek z wyższym oprocentowaniem – tym samym będzie można dopuścić dużą elastyczność w zakresie oprocentowania, a pośrednik osiągnie tym wyższy zwrot ze swojej inwestycji, im lepiej będzie adresować lukę finansową;

- w szczególności w wypadku mikropożyczek i poręczeń dopuszczalne być powinno finansowanie obrotowe, a nie wyłącznie inwestycyjne – jak się zdaje nie stoi to w sprzeczności z założeniami RPO WD 2014-2020, które jednak szczególnie akcentuje wsparcie inwestycyjne, także z wykorzystaniem instrumentów finansowych;
- podział instrumentu pożyczkowego na dwa odrębne (mikropożyczki i pożyczki od 100 do 500 tys. zł) ma charakter analityczno-wdrożeniowy; przy zbliżonym charakterze ekonomicznym obu instrumentów (które de facto mogą być realizowane jako jeden instrument, z różnymi zasadami w zależności od pożyczanej kwoty); podział w szczególności ma umożliwić:
 - akceptację większego ryzyka dla mikropożyczek;
 - tworzenie możliwe niskich kryteriów dostępu dla mikropożyczek;
 - koncentrację wsparcia w ramach mikropożyczek na mikroprzedsiębiorstwach;
 - zastosowanie innych warunków wynagrodzenia pośredników finansowych.

Szczegółowe parametry dla proponowanych instrumentów prezentujemy w tabelach na kolejnych stronach.

Tabela 8. Instrument finansowy w ramach PI 3c – poręczenia

PI: 3c		poręczenia		
Cel instrumentu:		Zmniejszenie luki finansowej MŚP		
Wielkość finansowania	Od:	Do:	Ew. karencja	Zapadalność:
	0 zł.	różnie*	n/d	10-12 lat
Finanse i wskaźniki				
Udzielone poręczenia:		2 133		
Przeciętne poręczenie:		112,5 tys. zł		
Alokacja na IF:		60 mln zł		
Koszty zarządzania (wg aktu delegowanego):		6 mln zł		
Razem alokacja RPO na IF:		66 mln zł		
Typy finansowanych projektów i ew. demarkacja ze wsparciem bezzwrotnym				
Dowolne projekty inwestycyjne oraz cele obrotowo-rozwojowe MŚP zgodnie z zasadami kwalifikowalności wydatków w ramach RPO WD 2014-2020.		Brak konieczności demarkacji.		
Preferencje i grupa docelowa				
Odbiorcy ostateczni:		MŚP.		
Oprocentowanie i inne opłaty:		Warunki preferencyjne, zależne od sytuacji na rynku poręczeń.		
Zabezpieczenia:		n/d		
Inne wymogi i preferencje:		Nie dotyczy – poręczenia powinny być instrumentem możliwie masowym.		
Forma pomocy publicznej:		Rynkowe lub pomoc de minimis.		
Kryteria wyboru projektów:		Brak specyficznych kryteriów, wszystkie projekty spełniające wymogi pośrednika finansowego i metryki produktu.		
Dźwignia (efekt mnożnikowy):**		6,7		
Wartość dodana:				
- proponowany instrument		6,7		
- dotacja 45 proc. (mikro i małe)		2,2		
- pożyczka 80 proc.		1,4		

*Maksymalna wartość ustalana indywidualnie w zależności od zdolności kapitałowych danego funduszu – niemniej wg analizy danych nt. luki i możliwości PF przyjmujemy, że wyższe poręczenia będą zdarzać się sporadycznie, przy większości poniżej 200 tys. zł.

**Założono wniesienie wkładu własnego ze środków własnych odbiorcy.

Tabela 9. Instrument finansowy w ramach PI 3c – mikropożyczki

PI: 3c		mikropożyczki		
Cel instrumentu:		Zmniejszenie luki finansowej mikro i małych przedsiębiorstw		
Wielkość finansowania	Od:	Do:	Ew. karencja	Zapadalność:
	0 zł.	100 tys. zł	do 6 miesięcy	7 lat
Finanse i wskaźniki				
Udzielone pożyczki:		2 024		
Przeciętna pożyczka:		49,4 tys. zł		
Alokacja na IF:		85 mln zł		
Koszty zarządzania (wg aktu delegowanego):		8,5 mln zł		
Razem alokacja RPO na IF:		93,5 mln zł		
Typy finansowanych projektów i ew. demarkacja ze wsparciem bezzwrotnym				
Dowolne projekty inwestycyjne oraz cele obrotowo-rozwojowe mikro i małych przedsiębiorców zgodnie z zasadami kwalifikowalności wydatków w ramach RPO WD 2014-2020.		Brak konieczności demarkacji - instrument szeroko dostępny, demarkacja zapewniona przez reglamentację instrumentów preferencyjnych.		
Preferencje i grupa docelowa				
Odbiorcy ostateczni:		Tylko mikroprzedsiębiorcy i mali przedsiębiorcy.		
Oprocentowanie i inne opłaty:		Oprocentowanie min. wg komunikatu KE (2008/C 14/02), minimalne opłaty pozostałe lub ich brak.		
Zabezpieczenia:		Możliwie małe wymagania, co do zabezpieczeń.		
Inne wymogi i preferencje:		Obniżone wymagania, co do zdolności kredytowej, niskie wymagania, co do wkładu własnego, uproszczona dokumentacja, inwestycyjne lub obrotowe przeznaczenie pożyczki. Ze względu na ryzyko brak wymagań minimalnych jeżeli chodzi o wkład pośrednika (przy konieczności zachowania 15 proc. wkładu krajowego na poziomie osi).		
Forma pomocy publicznej:		Rynkowe lub pomoc de minimis.		
Kryteria wyboru projektów:		Brak specyficznych kryteriów, wszystkie projekty spełniające wymogi PF.		
Dźwignia (efekt mnożnikowy):*		1,2		
Wartość dodana:				

- proponowany instrument	1,2 (z rewolwingiem 4,5)
- dotacja 45 proc. (mikro i małe)	2,2
- poręcznie 60 proc.	6,7

*Założono wniesienie 15 proc. przez PF i braku wkładu własnego odbiorcy.

Tabela 10. Instrument finansowy w ramach PI 3c – pożyczki

PI: 3c		pożyczki		
Cel instrumentu:		Zmniejszenie luki finansowej MŚP		
Wielkość finansowania	Od:	Do:	Ew. karencja	Zapadalność:
	100 tys. zł	500 tys. zł	do 6 miesięcy	7 lat
Finanse i wskaźniki				
Udzielone pożyczki:		688		
Przeciętna pożyczka:		256 tys. zł		
Alokacja na IF:		132,0 mln zł		
Koszty zarządzania (wg aktu delegowanego):		10,56 mln zł		
Razem alokacja RPO na IF:		142,56 mln zł		
Typy finansowanych projektów i ew. demarkacja ze wsparciem bezzwrotnym				
Dowolne projekty inwestycyjne oraz cele obrotowo-rozwojowe mikro, małych i średnich przedsiębiorców zgodnie z zasadami kwalifikowalności wydatków w ramach RPO WD 2014-2020.		Brak konieczności demarkacji – instrument szeroko dostępny, demarkacja zapewniona przez reglamentację instrumentów preferencyjnych.		
Preferencje i grupa docelowa				
Odbiorcy ostateczni:		Mikro, mali i średni przedsiębiorcy.		
Oprocentowanie i inne opłaty:		Oprocentowanie min. wg. komunikatu KE (2008/C 14/02), minimalne opłaty pozostałe lub ich brak.		
Zabezpieczenia:		Nieznacznie preferencyjne warunki co do zabezpieczenia.		
Inne wymogi i preferencje:		Minimum 25 proc. wkład łącznie pośrednika i odbiorcy ostatecznego, w tym minimum 10 proc. wkład pośrednika finansowego ³⁹		
Forma pomocy publicznej:		Rynkowe lub pomoc de minimis.		

³⁹ Wprawdzie teoretycznie cały 15% wkład krajowy powinien zostać wniesiony przez pośrednika finansowego, to jednak może być on mniejszy w sytuacji, gdy dzięki dotacjom uda się zachować wymagany wkład krajowy na poziomie całej osi priorytetowej.

Kryteria wyboru projektów:	Brak specyficznych kryteriów, wszystkie projekty spełniające wymogi pośrednika finansowego i metryki produktu.
Dźwignia (efekt mnożnikowy):*	1,3
Wartość dodana:	
- proponowany instrument	1,5 (z rewolwingiem 5,3)
- dotacja 35 proc. (średnie)	2,9
- dotacja 45 proc. (mikro i małe)	2,2

*Założono wniesienie wkładu własnego ze środków własnych odbiorcy.

Prezentowane w tabelach dane nt. dźwigni finansowej oraz efektu mnożnikowego wyliczone zostały zgodnie z metodologią KE/EBI (autorstwa PwC) – szerzej metodę opisano w rozdziale 1.5.

Zaproponowany powyżej układ instrumentów finansowych w ramach PI 3c gwarantuje wysoką dodatkowość względem stanu zastanego i komplementarność z interwencją dotacyjną w ramach omawianego priorytetu inwestycyjnego, ponieważ:

- instrumenty zaplanowano z myślą o maksymalnym ograniczeniu luki finansowej przy ograniczonych środkach;
- zaproponowano kwotowo-tematyczne rozgraniczenie między interwencją z wykorzystaniem instrumentów finansowych (mniejsze kwoty, szeroki zakres tematyczny) a dotacjami (większe, ale bardziej zaawansowane projekty, względnie także projekty mniejsze, bardzo dobrze wpisujące się w kluczowe cele interwencji i wymagające wyższej intensywności wsparcia).

Należy podkreślić, że warunkiem niezakłócania rynku finansowego przez zaproponowane instrumenty jest kierowanie ich do podmiotów faktycznie znajdujących się w luce. O ile nie jest to problem w wypadku instrumentów poręczeniowych, to atrakcyjność instrumentów pożyczkowych powinna być budowana na ich dostępności i niskich opłatach towarzyszących (prowizjach, itp.) oraz umiarkowanych wymogach, co do ich zabezpieczeń, a nie na niskim oprocentowaniu, które musi być konkurencyjne w stosunku do oprocentowania doświadczanego przez najmniejsze przedsiębiorstwa znajdujące się w luce, ale powinno być na poziomie co najmniej zbliżonym do kredytów oferowanych zwykle przez banki wiarygodnym, zyskowym małym i średnim przedsiębiorstwom.

2.2.5 Oddziaływanie interwencji, uzyskiwana dźwignia i luka finansowa w horyzoncie 2023 r.

Luka finansowa jest miarą zasobu (jak np. poziom zadłużenia firm), tj. można mówić o jej wielkości w danym momencie, a nie jest miarą przepływu (jak np. kredyty zaciągnięte przez firmy w danym okresie). Jednocześnie dla prognozowania zmian luki finansowej konieczne jest przyjęcie założeń, co do napływów i odpływów do luki finansowej w warunkach równowagi. Na bazie naszych wcześniejszych badań przyjęliśmy, że „wymiana” luki finansowej odbywa się w okresie sześciu lat, tj. biorąc pod uwagę wszystkie inne czynniki, w równowadze co roku ok. 1/6 luki pod względem wartości ulega wymianie. W celu wykonania prognozy, powiązaliśmy tak oszacowane napływy i odpływy z prognozowanymi do 2023 r. zmianami PKB i inflacją, uzyskując prognozę napływów i odpływów do luki w badanym okresie, a w konsekwencji prognozę luki, przy czym należy zaznaczyć, że:

- prognoza zmian PKB dla województwa oparta jest na wytycznych Ministerstwa Finansów dla kraju skorygowanych o historyczne odchylenie stopy wzrostu województwa od krajowej, z tego samego źródła pochodzi prognoza inflacji;
- przyjęte założenia oznaczają *ceteris paribus* stabilność luki finansowej względem PKB województwa (luka w wartościach bezwzględnych rośnie, bo rośnie gospodarka, w wartościach względnych jest stała).

Dla ww. założeń sporządzono prezentowaną poniżej prognozę luki w warunkach braku interwencji RPO WD 2014-2020 (lewy wykres) oraz przy założeniu interwencji prowadzonej z wykorzystaniem instrumentów zdefiniowanych powyżej, przy czym dane odnosimy do luki w przedziale będącej przedmiotem interwencji PI 3c, a więc w wysokości 1,9 mld zł w 2014 r.

Tabela 11. Prognoza luki finansowej, napływu do luki i odpływu (wszystkie wartości w mld zł) – bez interwencji, lewy wykres, porównanie wyników z interwencją w ramach RPO WD 2014-2020 i bez – prawy wykres. Wartości dla luki nieprzyznanego finansowania w części będącej przedmiotem interwencji RPO.

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
luka finansowa	1,907	1,916	1,947	1,997	2,066	2,154	2,258	2,377	2,509
napływ	0,327	0,350	0,374	0,402	0,432	0,463	0,496	0,528	0,561
odpływ	0,318	0,319	0,324	0,333	0,344	0,359	0,376	0,396	0,418
luka - stan z interwencją	1,907	1,640	1,558	1,488	1,428	1,376	1,328	1,281	1,397

Źródło: Obliczenia własne. Nie uwzględniono wpływu RPO na lukę. Ceny bieżące.

Powyższą prognozę oddziaływania sporządzono przy następujących założeniach:

- poręczenie nie jest instrumentem rewolwingowym, natomiast uzyskiwana jest wysoka dźwignia (dzięki mnożnikowi 4 poręczonych kwot i założeniu, że poręczane jest przeciętnie

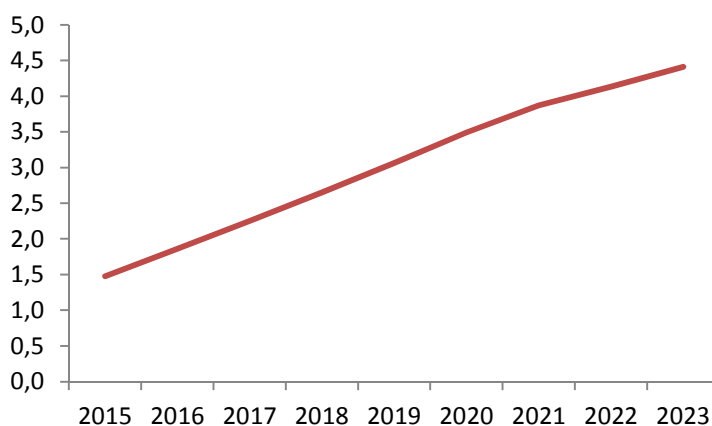
60 proc. kredytu), a poręczenia udzielane są w równych kwotach corocznie przez 6 lat od 2016 do 2021 r.;

- pożyczki są instrumentem rewolwingowym, przy czym zakładamy upraszczające założenia, że w 2016 r. udzielone zostaną pożyczki w kwocie równej alokacji i następnie będzie mieć miejsce reinwestycja całości powracających środków, oraz że uzyskiwane odsetki będą równe ponoszonym stratom.

Jak widać na wykresie, interwencja istotnie wpływa na poziom luki finansowej – w szczególności w trakcie funkcjonowania instrumentu poręczeniowego. Równocześnie mimo założonego 100 proc. efektywnego rewolwingu luka nie może zostać wyeliminowana – brak dostępu do finansowania ma bowiem w pewnym sensie także „rewolwingowy” charakter, tj. przedsiębiorstwa które przestają znajdować się w luce (bo np. rezygnują z realizacji projektów lub znajdują finansowanie) są zastępowane innymi, które widzą dla siebie nowe możliwości rozwoju i nie są w stanie ich sfinansować.

Jak zauważyliśmy w poprzednim podrozdziale, dźwignia finansowa jest liczona bez rewolwingu – dla takiego podejścia jest stała w czasie. Równocześnie nie ulega wątpliwości, że jednorazowo wprowadzone do systemu środki mają korzystny wpływ na gospodarkę z każdym kolejnym obrotem, w związku z tym celowe jest rozważenie wzrostu efektu dźwigni w czasie. Jednocześnie prezentowanej poniżej dźwigni nie należy utożsamiać z szybkością obrotu środków. Dla przyjętych wyżej założeń, w horyzoncie 2023 r. możliwe jest wykonanie 265 proc. obrotu środkami przeznaczonymi na pożyczki.

Wykres 10. Prognoza uzyskiwanej dźwigni (z uwzględnieniem rewolwingu) w ramach PI 3c.



Źródło: Opracowanie własne.

2.3 PI 4a (3.1) i 4g (3.5)

2.3.1 Cel i zakres interwencji wg RPO

Interwencja RPO WD 2014-2020 w priorytecie inwestycyjnym 4a obejmuje zadania prowadzące do *zwiększenia poziomu produkcji energii ze źródeł odnawialnych w województwie dolnośląskim*.⁴⁰ Do osiągnięcia tego rezultatu autorzy Programu przewidzieli wsparcie projektów polegających na budowie nowych (względnie modernizacji istniejących) instalacji OZE, a także inwestycji związanych z rozwojem sieci elektroenergetycznych niezbędnych do przyłączenia tych instalacji. W RPO WD 2014-2020 nie zdecydowano się na zawężenie zakresu wspieranych technologii OZE, nie określono także preferencji na jednostek wytwarzających energię ciepłą lub elektryczną.

Tabela 12. Podsumowanie założeń RPO w ramach PI 4a (3.1)

Cel szczegółowy:	Zwiększony poziom produkcji energii ze źródeł odnawialnych w województwie dolnośląskim
Typy projektów:	<ul style="list-style-type: none">• budowa oraz modernizacja (w tym zakup niezbędnych urządzeń) infrastruktury służącej wytwarzaniu energii pochodzącej ze źródeł odnawialnych• budowa i modernizacja sieci elektroenergetycznej umożliwiającej przyłączenie jednostek wytwarzania energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych do systemów dystrybucyjnych i Krajowego Systemu Elektroenergetycznego
Odbiorcy wsparcia:	jednostki samorządu terytorialnego, ich związki i stowarzyszenia; jednostki organizacyjne jst; jednostki sektora finansów publicznych, inne niż wymienione powyżej; przedsiębiorstwa energetyczne, w tym MŚP i przedsiębiorstwa sektora ekonomii społecznej.; organizacje pozarządowe; spółdzielnie mieszkaniowe i wspólnoty mieszkaniowe; towarzystwa budownictwa społecznego; grupy producentów rolnych; jednostki naukowe; uczelnie/szkoły wyższe ich związki i porozumienia; organy administracji rządowej w zakresie związanym z prowadzeniem szkół; PGL Lasy Państwowe i jego jednostki organizacyjne; kościoły, związki wyznaniowe oraz osoby prawne kościołów i związków wyznaniowych; podmiot wdrażający instrument finansowy.
Zakładana alokacja (zgodnie z RPO WD):	55,6 mln euro
Uzasadnienie dla IF i typy projektów, w których zastosowanie mogą znaleźć instrumenty finansowe:	Uzasadnieniem zastosowania instrumentów finansowych jest dodatnia wartość bieżąca netto projektów objętych krajowym systemem wsparcia energetyki odnawialnej przy jednoczesnym ryzyku niewystarczającego dostępu do finansowania zewnętrznego. Proponujemy zastosowanie IF w przypadku inwestycji elektroenergetycznych wykorzystujące OZE.

⁴⁰ Dla tego celu wybrano wskaźnik rezultatu dotyczący udziału OZE w produkcji energii elektrycznej na terenie województwa dolnośląskiego, który ma wzrosnąć z poziomu 6% w 2013 r. do 12,8% w 2023 r.

W niniejszej sekcji opis interwencji w priorytecie inwestycyjnym 4a połączyliśmy z charakterystyką priorytetu 4g, którego celem jest *zwiększenie produkcji energii w wysokosprawnych instalacjach*, a zakres wsparcia obejmuje inwestycje w instalacje kogeneracyjne. Połączenie to ma uzasadnienie zarówno z uwagi na specyfikę projektów (wytwarzanie energii), potencjalną część wspólną (instalacje kogeneracyjne wykorzystujące OZE) oraz dość podobny kontekst ekonomiczny (krajowy system wsparcia, świadectwa pochodzenia).

Tabela 13. Podsumowanie założeń RPO w ramach PI 4g (3.5).

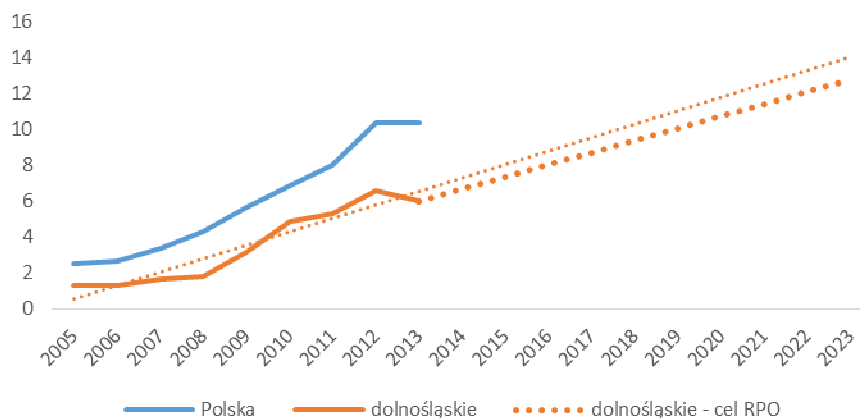
Cel szczegółowy:	Zwiększona produkcja energii w wysokosprawnych instalacjach w regionie
Typy projektów:	budowa lub przebudowa jednostek wytwarzania energii elektrycznej i ciepła w wysokosprawnej kogeneracji i trigeneracji (również wykorzystujące OZE) wraz z niezbędnymi przyłączeniami, jak również działania mające na celu zastąpienie istniejących jednostek wytwarzania energii, jednostkami w wysokosprawnej kogeneracji i trigeneracji
Odbiorcy wsparcia:	jednostki samorządu terytorialnego, ich związki i stowarzyszenia; jednostki organizacyjne jst; jednostki sektora finansów publicznych, inne niż wymienione powyżej; przedsiębiorstwa energetyczne; organizacje pozarządowe; spółdzielnie mieszkaniowe i wspólnoty mieszkaniowe; towarzystwa budownictwa społecznego; jednostki naukowe; uczelnie/szkoły wyższe ich związki i porozumienia; organy administracji rządowej w zakresie związanym z prowadzeniem szkół; PGL Lasy Państwowe i jego jednostki organizacyjne; kościoły, związki wyznaniowe oraz osoby prawne kościołów i związków wyznaniowych; podmioty lecznicze oraz ich konsorcja
Zakładana alokacja (zgodnie z RPO WD):	15 mln euro
Uzasadnienie dla IF i typy projektów, w których zastosowanie mogą znaleźć instrumenty finansowe:	IF nie są rekomendowane – wynika to ze stosunkowo niewielkiej alokacji, profilu beneficjentów, a także możliwości sfinansowania instalacji kogeneracyjnych wykorzystujących OZE w ramach PI 4a

2.3.2 Diagnoza problemu

Zgodnie z zapisami RPO WD 2014-2020 interwencja w ramach priorytetu inwestycyjnego 4a powinna prowadzić do zwiększenia udziału źródeł odnawialnych w bilansie energetycznym województwa. Wyjściową sytuację regionu w tym obszarze należy ocenić jako stosunkową niekorzystną. Podobnie jak w całej Polsce, na przestrzeni ostatnich lat można zaobserwować dynamiczny wzrost znaczenia OZE w produkcji energii elektrycznej w województwie dolnośląskim, który zwiększył się z poziomu niewiele ponad 1% w 2005 r. do 6,6% w 2012 r. W roku 2013 r. odnotowano jednak spadek wartości

wskaźnika, co negatywnie wyróżnia województwo dolnośląskie na tle reszty kraju. Zakładając jednak, że w okresie realizacji RPO WD 2014-2020 uda się utrzymać korzystną dynamikę wskaźnika z lat 2008-2012, cel szczegółowy wyznaczony w Programie wydaje się być osiągalny. Z drugiej strony - o czym piszemy nieco dalej - historyczny wzrost udziału nośników odnawialnych w regionalnym bilansie energetycznym został odnotowany w innym otoczeniu prawno-instytucjonalnym niż to, w którym wdrażany będzie RPO WD 2014-2020. Przekłada się to na dużą niepewność dotyczącą nie tylko ewentualnego stosowania instrumentów finansowych, co interwencji publicznej w ogóle.

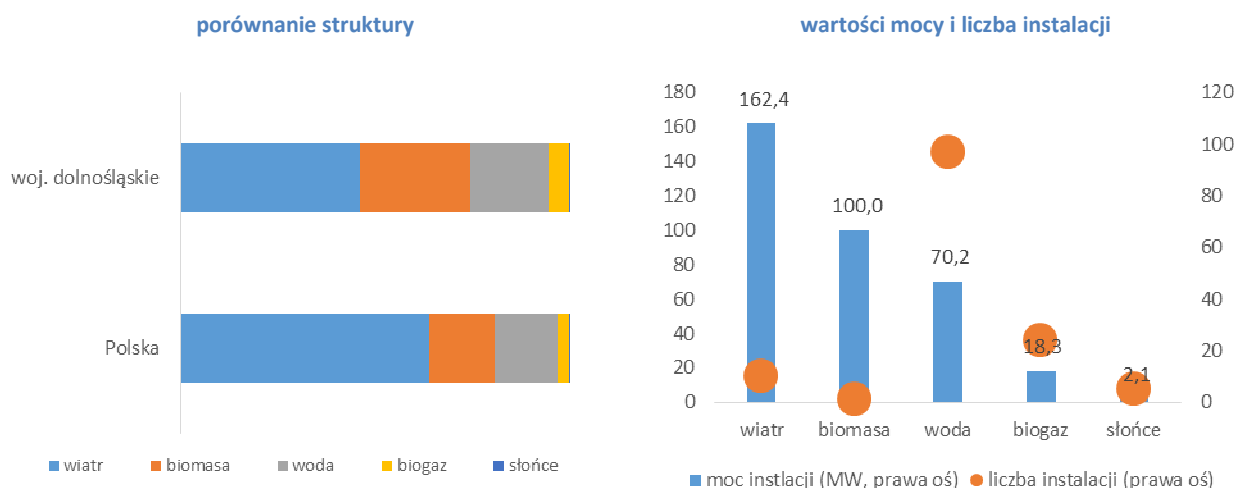
Wykres 11. Udział OZE w produkcji energii elektrycznej



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Województwo dolnośląskie wyróżnia się na tle reszty kraju stosunkowo zrównoważoną strukturą technologii OZE w zakresie elektroenergetyki (niestety brak porównywalnych danych dla energii cieplnej). Relatywnie mniejsze, niż przeciętnie w Polsce znaczenie mają elektrownie wiatrowe, a większe - elektrownie wodne oraz biogazownie. Warto zauważyć, że to właśnie jedynie te dwie technologie objęto wsparciem w ramach RPO WD 2007-2013.

Wykres 12. Charakterystyka zainstalowanych mocy OZE w woj. dolnośląskim



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych URE.

W tym miejscu warto również zauważyć, że potencjał dalszego rozwoju energetyki odnawialnej w województwie dolnośląskim jest istotny, choć nie należy do największych w kraju. Z analiz przeprowadzonych przez Instytut Energetyki Odnawialnej⁴¹ wynika, że istnieje pole do budowy nowych instalacji wykorzystujących energię wiatru (potencjał rynkowy w latach 2014-2020 na poziomie ok. 300 MW) i biogazu (potencjał ok. 20 MW).⁴²

2.3.3 Dotychczasowa interwencja

Dotychczasowa interwencja w obszarze odnawialnych źródeł energii na terenie województwa dolnośląskiego finansowana ze środków funduszy strukturalnych UE była dystrybuowana wyłącznie w formie dotacyjnej. W ramach programu krajowego (działanie 9.4 PO IiŚ) zrealizowano zaledwie jeden projekt - jedną z największych farm wiatrowych pod Legnickim Polem o łącznej mocy ponad 45 MW. Z punktu widzenia założeń wdrożeniowych RPO WD 2014-2020 bardziej istotnym punktem odniesienia jest jednak działanie 5.1 RPO WD 2007-2013, w ramach którego wsparcie otrzymało 14 projektów, z czego 11 stanowiły małe elektrownie wodne, a pozostałe 3 - instalacje wykorzystujące biogaz i biomasę. Łączna wartość inwestycji (wydatki kwalifikowane) wyniosła około 33 mln zł.

Generalnie, jak wskazują wyniki ewaluacji przeprowadzonej w 2013 r.,⁴³ cała oś 5 RPO WD 2007-2013 cieszyła się relatywnie niewielkim zainteresowaniem beneficjentów, co przełożyło się na bardzo powolne tempo kontraktowania dostępnych środków. Najważniejsze przyczyny tej sytuacji, które

⁴¹ Określenie potencjału energetycznego regionów Polski w zakresie odnawialnych źródeł energii – wnioski dla Regionalnych Programów Operacyjnych na okres programowania 2014-2020, przez Instytut Energetyki Odnawialnej na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, 2011.

⁴² Oszacowania te przygotowano bez uwzględnienia ostatecznych rozstrzygnięć dotyczących ustawy o OZE, dlatego należy traktować je jedynie jako wstępny punkt odniesienia.

⁴³ Ewaluacja wpływu projektów realizowanych w Priorytecie 4 „Środowisko i bezpieczeństwo ekologiczne” i Priorytecie 5 „Energetyka” RPO WD oraz wyznaczenie pożądanych kierunków działań na przyszłość w obszarach objętych tymi priorytetami, PSDB na zlecenie Województwa Dolnośląskiego, 2013.

udało się zidentyfikować w ewaluacji, były podobne do problemów obserwowanych w całej Polsce. Należy tutaj wymienić przede wszystkim wieloletnie opóźnienie w pracach legislacyjnych nad ustawą o OZE, które znacznie utrudniły potencjalnym inwestorom prognozowanie przychodów z instalacji. Niepewność dotyczyła także instalacji funkcjonujących w ramach "starego" systemu wsparcia – w okresie wdrażania RPO WD 2007-2013 ceny świadectw pochodzenia (tzw. "zielonych certyfikatów") charakteryzowały się dużą zmiennością.⁴⁴ Problemem była również niechęć operatorów sieci dystrybucyjnych - pomimo ustawowego obowiązku - do wydawania decyzji o przyłączeniu dla najmniejszych instalacji. Zmiany w krajowym systemie wsparcia przełożyły się również na problemy związane z planowaniem inwestycji w instalacje kogeneracyjne wykorzystujące OZE: w 2012 r. wygaszono tzw. żółte certyfikaty, z powrotem przywracając je dopiero w 2014 r.⁴⁵

W kontekście rozważań nad możliwością wsparcia inwestycji w instalacje OZE przy pomocy instrumentów finansowych, warto przywołać wnioski z analiz dotyczących ekonomiki tego typu przedsięwzięć. W przypadku wspomnianego już działania 9.4 PO IiŚ, większość beneficjentów zadeklarowała, że ich inwestycje miałyby szansę na realizację także bez otrzymania wsparcia dotacyjnego.⁴⁶ Nieco inne były wyniki analizy całej osi priorytetowej 9 PO IiŚ,⁴⁷ należy też zaznaczyć, że wśród wspartych inwestycji dominowały farmy wiatrowe, a więc technologia relatywnie tania, w przypadku której wsparcie publiczne wydaje się najmniej uzasadnione.

Wykorzystanie form wsparcia innych niż dotacje było dotychczas domeną programów krajowych. Jeśli chodzi o większe instalacje, to ciekawym punktem odniesienia jest program priorytetowy Bocian zarządzany przez NFOŚiGW, w których przedsiębiorcy mogą uzyskać preferencyjne pożyczki na budowę instalacji OZE.⁴⁸ Z materiałów NFOŚiGW wynika, że program ten będzie kontynuowany w najbliższych latach, co należy wziąć pod uwagę przy tworzeniu założeń strategii inwestycyjnej RPO WD 2014-2020. W ostatnich latach ważnym instrumentem był również system dopłat do kolektorów słonecznych, wdrażany we współpracy z bankami komercyjnymi.⁴⁹

Użyteczność wniosków wyciągniętych na podstawie analizy instrumentów wsparcia OZE wdrażanych w okresie poprzedzającym przyjęcie ustawy o OZE⁵⁰ jest jednak generalnie ograniczona. Wydaje się bardzo mało prawdopodobne, żeby którakolwiek z inwestycji wspartych ze środków RPO WD 2014-2020 miała szansę zostać zrealizowana przed końcem 2015 r., co oznacza, że dla Programu punktem wyjścia powinien być nowy system wsparcia. Podczas prac nad niniejszym raportem interpretacja zapisów ustawy o OZE budziła stosunkowo dużo kontrowersji. W szczególności nie było oczywiste, jak należy traktować zapisy o maksymalnej łącznej pomocy publicznej dla wytwórcy energii elektrycznej,

⁴⁴ Ibidem.

⁴⁵ Ibidem.

⁴⁶ *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.

⁴⁷ *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.

⁴⁸ Pierwszy nabór przeprowadzono na jesieni 2014 r., brakuje jednak oficjalnych statystyk.

⁴⁹ *Określenie potencjału...*, op. cit.

⁵⁰ Ustawa o odnawialnych źródłach energii została podpisana przez Prezydenta RP 11 marca 2015 r.

na które składają zarówno przychody uzyskane ze sprzedaży praw majątkowych, jak i *inna pomoc o charakterze inwersyjnym* (art. 39 Ustawy). Niezależnie od tych wątpliwości należy jednak pamiętać, że intencją ustawodawcy było zapewnienie inwestorom strumienia płatności co najmniej pokrywającego poniesione nakłady - w przeciwnym razie udział w aukcjach byłby irracjonalny. Na podstawie tej przesłanki formułujemy więc rekomendację, aby dla części projektów w PI 4a zastosować instrumenty finansowe.

2.3.4 Proponowane instrumenty

W przypadku części projektów w priorytetach inwestycyjnym 4a i 4g optymalną formą dofinansowania będą dotacje. Dotyczy to w szczególności:

- projektów polegających na rozbudowie sieci elektroenergetycznych na potrzeby przyłączy instalacji OZE: rozwój sieci był "wąskim gardłem" we wzroście całego sektora OZE, stąd konieczne jest wytworzenie wystarczająco silnych zachęt dla operatora sieci dystrybucyjnej;
- projektów związanych z energetyką ciepłą i/lub realizowanych przez instytucje publiczne (w tym jednostki samorządu terytorialnego): beneficjenci z tej grupy będą bardzo niechętni sięganiu po wsparcie zwrotne z uwagi na limity zadłużenia;
- projektów elektroenergetycznych dotyczących wybranych technologii, w których konieczne jest wytworzenie silniejszego efektu zachęty niż możliwy do uzyskania przy pomocy instrumentów finansowych (ostateczny wybór technologii kwalifikujących się do tej kategorii powinien być uzależniony od praktycznego funkcjonowania systemu wsparcia ustanowionego w nowej ustawie o OZE) – wartość tego typu projektów szacujemy na 10% nakładów na inwestycje w obszarze elektroenergetyki;
- instalacji kogeneracyjnych wykorzystujących konwencjonalne nośniki energii, z uwagi na specyfikę grupy ostatecznych odbiorców (w większości będą to podmioty publiczne i/lub samorządowe), rachunek ekonomiczny (konieczność wytworzenia zachęty), a także demarkację z priorytetem 4a, w którym wsparcie będą mogły uzyskać instalacje kogeneracyjne wykorzystujące OZE;
- projektów polegających na budowie mikro- i małych instalacji OZE (zgodnie z definicjami w nowej ustawie o OZE).

Największy potencjał do zastosowania instrumentów finansowych występuje w przypadku projektów elektroenergetycznych, których beneficjenci będą równolegle ubiegali się o wsparcie w ramach systemu aukcyjnego. Z uwagi na konstrukcję tego rozwiązania, wystarczającą zachętą powinno być dla potencjalnych odbiorców preferencyjne oprocentowanie pożyczek, zbliżone do warunków finansowania w programie priorytetowym Bocian. Korzyścią z wprowadzenia rekomendowanego instrumentu będzie więc nie tylko rewolwing środków (większa liczba projektów w dłuższym horyzoncie), ale także możliwe niewielkie zakłócenie dla instrumentów finansowych już dostępnych na rynku.

- Alokacja na proponowany instrument powinna odzwierciedlać wymienione powyżej wyłączenia, co przedstawiono w podziale na poszczególne technologie w poniższej tabeli.

kategoria	technologia	alokacja ogółem (euro)	alokacja na instalacje elektroenergetyczne (euro)
009	wiatrowa	6 608 280	6 608 280
010	słoneczna	25 000 000	5 000 000
011	biomasa	7 000 000	1 400 000
012	pozostałe (w tym wodna)	7 000 000	1 400 000
łącznie			14,4 mln euro
łącznie (po odjęciu 10% na instalacje wykorzystujące preferowane technologie) ⁵¹			13,0 mln euro

- Z wartości wskaźników produktu wynika, że przewidziane jest w PI 4a wsparcie jedynie 5 projektów elektroenergetycznych. Wstępnie rekomendujemy, aby dopuścić wsparcie także nieco mniejszych instalacji. Wartość przeciętnej pożyczki przyjęto na poziomie zbliżonym do średniej wartości kosztów kwalifikowanych w działaniu 5.1 RPO WD 2007-2013.
- Zaproponowany poniżej instrument wydaje się być optymalną formą wsparcia projektów polegających na budowie instalacji elektroenergetycznych wykorzystujących odnawialne nośniki energii. Rekomendacja ta wynika z obecnej wiedzy na temat założeń krajowego systemu wsparcia energetyki odnawialnej określonego w Ustawie o OZE. System aukcyjny zostanie wprowadzony w 2016 r. i to od jego praktycznego funkcjonowania zależeć będzie sukces proponowanego w PI 4a instrumentu. Dlatego też rekomendujemy ponowną weryfikację jego założeń w drugiej połowie 2016 r.⁵²

⁵¹ W zależności od praktycznego funkcjonowania systemu wsparcia ustanowionego w ustawie o OZE.

⁵² W szczególności należy ocenić, na ile skutecznie przedsiębiorstwa energetyczne z woj. dolnośląskiego radzą sobie w systemie aukcyjnym. Niewielka skuteczność może oznaczać konieczność przewidzenia w RPO WD instrumentu bardziej preferencyjnego niż pożyczki, aby cele określone w programie zostały osiągnięte.

Tabela 14. Instrument finansowy w ramach PI 4a – preferencyjne pożyczki

PI: 4a		preferencyjne pożyczki na budowę lub przebudowę instalacji wytwarzających energię elektryczną z OZE		
Cel instrumentu:		zmniejszenie luki finansowej oraz efekt zachęty (do rozważenia premiowanie wybranych technologii)		
Wielkość finansowania	Od:	Do:	Ew. karencja	Zapadalność:
	100 tys. zł.	10 mln zł	Brak	max. 15 lat
Finanse i wskaźniki				
Udzielone pożyczki:		23		
Przeciętna pożyczka:		2 mln zł		
Alokacja na IF:		42,4 mln		
Koszty zarządzania (wg aktu delegowanego):		3,7 mln zł		
Razem alokacja RPO na IF:		46,2 mln zł		
Typy finansowanych projektów i ew. demarkacja ze wsparciem bezzwrotnym				
budowa i modernizacja instalacji wytwarzających energię elektryczną z OZE, w tym w kogeneracji i trigeneracji		podmiotowa – wsparcie dla przedsiębiorstw energetycznych, przedmiotowa – wsparcie dla instalacji elektroenergetycznych		
Preferencje i grupa docelowa				
Odbiorcy ostateczni:		przedsiębiorstwa energetyczne		
Oprocentowanie i inne opłaty:		warunki preferencyjne		
Zabezpieczenia:		możliwie małe wymagania		
Inne wymogi i preferencje:		obniżone wymagania, co do zdolności kredytowej, minimalne do wkładu własnego odbiorcy ostatecznego (wynikające z przepisów dot. pomocy publicznej ⁵³), uproszczona dokumentacja przeznaczenia pożyczki; 10% wkładu pośrednika finansowego (parametr możliwy do modyfikacji, z zastrzeżeniem zapewnienia 15% wkładu krajowego na poziomie osi)		
Kryteria wyboru projektów:		do rozważania silniejsze preferencje dla wybranych technologii		
Dźwignia (efekt mnożnikowy):*		1,1		
Wartość dodana:				

⁵³ Do obliczeń wartości dodanej i dźwigni przyjęto 10%.

- proponowany instrument	1,2 (z rewolwingiem 3,3)
- dotacja 45 proc.	2,2

*Założono wniesienie wkładu własnego ze środków własnych odbiorcy.

Podsumowując opisane powyżej wyniki analiz i rekomendacje, należy zwrócić uwagę na najważniejsze ryzyka związane z uruchomieniem w działaniu 3.1 instrumentu finansowego.

- Jak zaznaczyliśmy wcześniej, praktyczne funkcjonowanie systemu aukcyjnego wprowadzonego w Ustawie o OZE, jest obecnie dużą niewiadomą. Jest to czynnik, który niewątpliwie może zmniejszyć zainteresowanie potencjalnych odbiorców ubieganiem się o pożyczki w ramach RPO WD 2014-2020.
- Popyt na pożyczki może być także niewielki w związku z dostępnością konkurencyjnej oferty - zarówno na rynku komercyjnym, jak i w ramach innych programów wspieranych ze środków publicznych. Dotyczy to w szczególności programu Bocian wdrażanego przez NFOŚiGW.
- Istnieje ryzyko niewielkiego zainteresowania za strony potencjalnych pośredników finansowych, którzy mogą nie być gotowi do wygospodarowania środków na wkład finansowy do instrumentu.
- Ryzyko niskiego zainteresowania schematem pożyczkowym, połączone z założeniem, że pożyczki udzielane będą na dużą część kosztów kwalifikowanych poszczególnych przedsięwzięć, przekłada się na "zamrożenie" istotnej części alokacji RPO WD. Może mieć to negatywne konsekwencje dla osiągnięcia wartości pośrednich wyznaczonych w ramach wykonania.

Ponadto, decydując się na zastosowanie proponowanego powyżej instrumentu finansowego należy mieć na uwadze także pewne wady tego rozwiązania w porównaniu z wariantem, w którym całość dostępnych środków została przeznaczona na wsparcie w formie dotacyjnej. Do najważniejszych mankamentów schematu pożyczkowego należy zaliczyć czas potrzebny na uruchomienie środków dla potencjalnych beneficjentów (co wynika z konieczności wyboru menedżera funduszu oraz pośredników finansowych). Co za tym idzie, wybór wariantu z instrumentami finansowymi przekłada się na późniejsze osiągnięcie efektów rzeczowych interwencji (mierzonych wskaźnikami produktu).

2.4 PI 4b (3.2)

2.4.1 Cel i zakres interwencji wg RPO

Wsparcie w ramach priorytetu inwestycyjnego 4b ma docelowo prowadzić do *zwiększonej efektywności energetycznej w sektorze małych i średnich przedsiębiorstw*. Potencjalny zakres inwestycji został w RPO WD 2014-2020 opisany stosunkowo szeroko. Wydaje się jednak, że kluczowe znaczenie będą miały projekty wpisujące w jeden lub więcej z poniższych elementów:

- inwestycje zmniejszające zapotrzebowanie na energię w procesie produkcyjnym;
- inwestycje podnoszące efektywność energetyczną budynków wykorzystywanych przez przedsiębiorstwa;

- inwestycje zakładające budowę nowych instalacji OZE.

Zgodnie z zapisami programu inwestycje w priorytecie inwestycyjnym 4b powinny zostać poprzedzone *przeprowadzeniem właściwej oceny potrzeb i metod osiągnięcia oszczędności energii w sposób opłacalny (...)*. Tak sformułowane warunki brzegowe udzielenia wsparcia dają poważne przesłanki do rekomendacji, aby było ono udzielane w formie instrumentów zwrotnych (projekty powinny charakteryzować się dodatnią ekonomiczną stopą zwrotu). Z uwagi na potencjalne efekty zewnętrzne (efekt ekologiczny) dla inwestycji tego typu warto dodatkowo jednak rozważyć wprowadzenie efektu zachęty (preferencyjne warunki udzielania pożyczek), którego nie rekomendujemy w przypadku PI 3c.

Tabela 15. Podsumowanie założeń RPO w ramach PI 4b

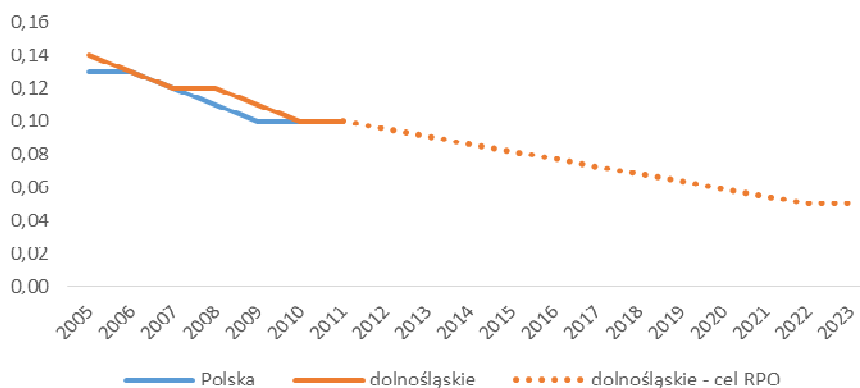
Cel szczegółowy:	Zwiększona efektywność energetyczna w MŚP.
Typy projektów:	projekty dotyczące głębokiej modernizacji energetycznej obiektów, w tym wymiany lub modernizacji źródła energii, mające na celu zwiększenie efektywności energetycznej poprzez zmniejszenie strat ciepła oraz zmniejszenie zużycia energii elektrycznej z ewentualnym uwzględnieniem OZE; przedsięwzięcia zakładające zastosowanie technologii efektywnych energetycznie w przedsiębiorstwie (w tym modernizacja i rozbudowa linii produkcyjnych na bardziej efektywne energetycznie oraz wprowadzenie systemów zarządzania energią)
Odbiorcy wsparcia:	<ul style="list-style-type: none"> • MŚP • grupy producentów rolnych; • podmiot wdrażający instrument finansowy; • przedsiębiorstwa z większościami udziałem JST.
Zakładana alokacja (zgodnie z RPO WD):	32,4 mln euro
Uzasadnienie dla IF i typy projektów, w których zastosowanie mogą znaleźć instrumenty finansowe:	<p>Uzasadnieniem zastosowania instrumentów finansowych interwencji jest dodatnia wartość bieżąca netto projektów przy jednoczesnym ryzyku niewystarczającego dostępu do finansowania zewnętrznego.</p> <p>Rekomendujemy zaoferowanie IF dla wszystkich typów projektów w PI 4b, przy czym inwestycje mające szczególnie duży wkład w cel szczegółowy (zwiększenie efektywności energetycznej MŚP) powinny być wspierane dotacyjnie.</p>

2.4.2 Diagnoza problemu

W wersji RPO WD 2014-2020 przyjętej przez Komisję Europejską przyjęto ambitny cel około dwukrotnego zmniejszenia zużycia energii elektrycznej przypadającej na jednostkę PKB w województwie dolnośląskim. Na podstawie dostępnych danych GUS nie da się niestety określić, za jaką część tego obecnego zużycia energii odpowiadają małe i średnie przedsiębiorstwa. Niemniej wydaje się jednak, że autorzy RPO postawili przed sobą cel bardzo ambitny, który będzie wymagał

także zauważalnych zmian w sektorze dużych przedsiębiorstw. W punkcie wyjścia gospodarka województwa dolnośląskiego jest bowiem znacznie bardziej energochłonna, niż ma to miejsce w przypadku większości polskich regionów.

Wykres 13. Zużycie energii elektrycznej w przeliczeniu na jednostkę PKB



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

2.4.3 Dotychczasowa interwencja

Dotychczas w województwie dolnośląskim nie były wdrażane działania finansowane z funduszy strukturalnych UE o parametrach i celach zbliżonych do priorytetu inwestycyjnego 4b. W RPO WD 2007-2013 nie wydzielono schematu wsparcia bezpośrednio ukierunkowanego na prośrodowiskowy wymiar działalności MŚP. Niewątpliwie zmniejszenie presji na środowisko (w tym obniżenie energochłonności i emisyjności produkcji) było "ubocznym" efektem przynajmniej części inwestycji realizowanych w Priorytecie 1 programu. Choć nie było to przedmiotem niniejszej analizy, można jednak przypuszczać, że także w przypadku RPO WD 2007-2013 wystąpiły problemy wspólne dla premiowania aspektów środowiskowych w wielu dotacyjnych instrumentach wsparcia przedsiębiorczości i innowacyjności. Jak wynika m.in. z ewaluacji PO IG,⁵⁴ kryteria związane z ochroną środowiska nie były de facto różnicujące, a na poziomie oceny i kontroli zakładane efekty ekologiczne nie były najczęściej rzetelnie weryfikowane.

Z uwagi na dodatnią wartość bieżącą netto inwestycji (którą powinny zapewnić przewidziane w RPO WD 2014-2020 audyty energetyczne), wydaje się, że ciekawszym punktem odniesienia dla PI 4b jest program PolSEFF finansowany ze środków Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju i wdrażany przez kilka sieciowych banków komercyjnych. W ramach zakończonej już pierwszej edycji programu w województwie dolnośląskim wsparcie otrzymało około 220 firm, który umożliwiono sfinansowanie inwestycji o łącznej kwocie prawie 900 mln zł. Wsparcie publiczne polegało na umorzeniu 10% zaciągniętego kredytu (leasingu) po tym, jak beneficjent udokumentował osiągnięcie zakładanego efektu ekologicznego. W tym miejscu warto jednak zauważyć, że oferta programu PolSEFF nie była w praktyce instrumentem finansowym, lecz forma wsparcia dotacyjnego. Z analizy aktów prawnych

⁵⁴ 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.

dotyczących perspektywy finansowej 2014-2020 wynika, że dla danego wydatku kwalifikowanego nie jest możliwe równoczesne finansowanie w postaci instrumentu finansowego i dotacji. Wydaje się więcej, że jednym sposobem zagwarantowania efektu zachęty jest zaoferowanie preferencyjnych warunków otrzymania pożyczek.

2.4.4 Proponowane instrumenty

Zgodnie z przedstawioną powyżej argumentacją, zastosowanie instrumentów finansowych w priorytecie inwestycyjnym 4b ma głębokie uzasadnienie ekonomiczne. Dodatnia ekonomiczna wartość bieżąca netto inwestycji powinna być zagwarantowana przez audyty energetyczne. Ponadto, zwrotna forma finansowania projektów będzie czynnikiem dodatkowo dyscyplinującym beneficjentów i zapewniającym racjonalny zakres przedsięwzięć. W przypadku części projektów wskazane może być jednak stworzenie dodatkowych zachęt dla beneficjentów, aby zgłaszali inwestycje o szczególnie dużym znaczeniu dla celu szczegółowego (np. ponadprzeciętny spadek zużycia energii w przedsiębiorstwie). Dla takich przedsiębiorstw optymalną formą wsparcia będą dotacje.

- Proponujemy, aby na instrument finansowy w PI 4b przeznaczyć (łącznie z kosztami zarządzania) około 60% dostępnej alokacji. Do osiągnięcia wartości wskaźnika produktu określonej w programie (łącznie ze schematem dotacyjnym ponad 200 wspartych przedsiębiorstw) konieczne jest przyjęcie, że przeciętna pożyczka będzie wynosiła około 500 tys. zł.⁵⁵ Z perspektywy doświadczeń programu PoISEFF w woj. dolnośląskim (przeciętny kredyt na poziomie około 4 mln zł) taką wartość należy ocenić jako bardzo niską.
- Pozostałą część alokacji (40%) proponujemy przeznaczyć na dotacje dla projektów szczególnie dobrze wpisujących się w cele PI (np. oszczędność energii powyżej 35-40%), który byłyby zachętą dla beneficjentów zgłaszających najlepsze projekty (brak możliwości wprowadzenia umorzeń w instrumentach finansowych zasilanych ze środków EFSI).

Proponowana alokacja na instrument jest wysoka (63,5 mln zł bez kosztów zarządzania), warto jednak pamiętać, że jego preferencyjny charakter może zachęcić część potencjalnych odbiorców wsparcia w PI 3c, gdzie preferencyjne oprocentowanie nie jest przewidziane, a ponadto wielkość luki finansowej wielokrotnie przekracza dostępną alokację. Główną wartością dodaną rekomendowanego instrumentu będzie więc częściowe zaadresowanie tej luki. Korzyścią (w porównaniu ze wsparciem dotacyjnym) będzie również rewolwing środków (prawdopodobnie jednak wolniejszy niż w PI 3c) oraz racjonalizacja zakresu inwestycji z uwagi na konieczność zwrotu całej pożyczonej kwoty.

⁵⁵ Do ewentualnej korekty na poziomie strategii inwestycyjnej.

Tabela 16. Instrument finansowy w ramach PI 4b – preferencyjne pożyczki

PI: 4b		preferencyjne pożyczki na przedsięwzięcia zwiększające efektywność energetyczną w sektorze MŚP		
Cel instrumentu:		zmniejszenie luki finansowej oraz efekt zachęty		
Wielkość finansowania	Od:	Do:	Ew. karencja	Zapadalność:
	200 tys. zł.	10 mln zł	Brak	max. 15 lat
Finanse i wskaźniki				
Udzielone pożyczki:		141		
Przeciętna pożyczka:		500 tys. zł.		
Alokacja na IF:		63,5 mln zł		
Koszty zarządzania (wg aktu delegowanego):		5,5 mln zł		
Razem alokacja RPO na IF:		69,0 mln zł (60% alokacji na PI)		
Typy finansowanych projektów i ew. demarkacja ze wsparciem bezzwrotnym				
modernizacja energetyczna obiektów, w tym wymiana i modernizacja źródeł energii, z ewentualnym uwzględnieniem OZE, przedsięwzięcia zakładające zastosowanie technologii efektywnych energetycznie w przedsiębiorstwie (w tym modernizacja i rozbudowa linii produkcyjnych na bardziej efektywne energetycznie oraz wprowadzenie systemów zarządzania energią)		demarkacja z PI 3c – konieczność wykazania efektu ekologicznego (udokumentowanego audytem energetycznym)		
Preferencje i grupa docelowa				
Odbiorcy ostateczni:		MŚP		
Oprocentowanie i inne opłaty:		warunki preferencyjne		
Zabezpieczenia:		możliwie małe wymagania		
Inne wymogi i preferencje:		obniżone wymagania, co do zdolności kredytowej, minimalne do wkładu własnego odbiorcy ostatecznego (wynikające z przepisów dot. pomocy publicznej ⁵⁶), uproszczona dokumentacja przeznaczenia pożyczki; 10% wkładu pośrednika finansowego (parametr możliwy do modyfikacji, z zastrzeżeniem zapewnienia 15% wkładu krajowego na poziomie osi)		

⁵⁶ Do obliczeń wartości dodanej i dźwigni przyjęto 10%.

Kryteria wyboru projektów:	brak specyficznych kryteriów
Dźwignia (efekt mnożnikowy):*	1,1
Wartość dodana:	
- proponowany instrument	1,2 (z rewolwingiem 3,0)
- dotacja 45 proc.	2,2

*Założono wniesienie wkładu własnego ze środków własnych odbiorcy.

2.5 PI 4c (3.3)

2.5.1 Cel i zakres interwencji wg RPO

Celem interwencji w priorytecie inwestycyjnym 4c jest *zwiększenie efektywności energetycznej budynków użyteczności publicznej i budynków mieszkalnych wielorodzinnych*. Generalnie, uzasadnienia dla zastosowania instrumentów finansowych w przypadku tego typu inwestycji jest zbliżone do argumentacji w priorytecie inwestycyjnym 4b. Inwestycje polegające na poprawie efektywności energetycznej (zakładając, że będą poprzedzone audytem energetycznym) charakteryzują się dodatnią ekonomiczną wartością bieżącą netto - strumień oszczędności odnotowanych dzięki zmniejszeniu (lub wyeliminowaniu) strat energii powinien z nawiązką pokryć konieczne nakłady. Jak pokazujemy w kolejnej sekcji, problemem może być jednak dostęp do finansowania, przez co część uzasadnionych ekonomicznie inwestycji nie jest realizowana.

Tabela 17. Podsumowanie założeń RPO w ramach PI 4c.

Cel szczegółowy:	Zwiększona efektywność energetyczna budynków użyteczności publicznej i budynków mieszkalnych wielorodzinnych
Typy projektów:	działania związane z modernizacją energetyczną budynków (użyteczności publicznej i mieszkalnych wielorodzinnych) promujące jej kompleksowy wymiar, tzw. głęboką modernizację opartą o system monitorowania i zarządzania energią oraz dotyczące wymiany oświetlenia na energooszczędne
Odbiorcy wsparcia:	jednostki samorządu terytorialnego, ich związki i stowarzyszenia; podmioty publiczne, których właścicielem jest JST lub dla których podmiotem założycielskim jest JST; jednostki organizacyjne jst; spółdzielnie mieszkaniowe i wspólnoty mieszkaniowe; towarzystwa budownictwa społecznego; organizacje pozarządowe; PGL Lasy Państwowe i jego jednostki organizacyjne; kościoły, związki wyznaniowe oraz osoby prawne kościołów i związków wyznaniowych; podmiot wdrażający instrument finansowy.
Zakładana alokacja (zgodnie z RPO WD):	151,6 mln euro
Uzasadnienie dla IF i typy projektów w których zastosowanie mogą znaleźć	Uzasadnieniem zastosowania instrumentów finansowych interwencji jest dodatnia wartość bieżąca netto większości projektów przy jednoczesnym ryzyku niewystarczającego dostępu do finansowania zewnętrznego. Proponujemy, aby instrument finansowy został skierowany na

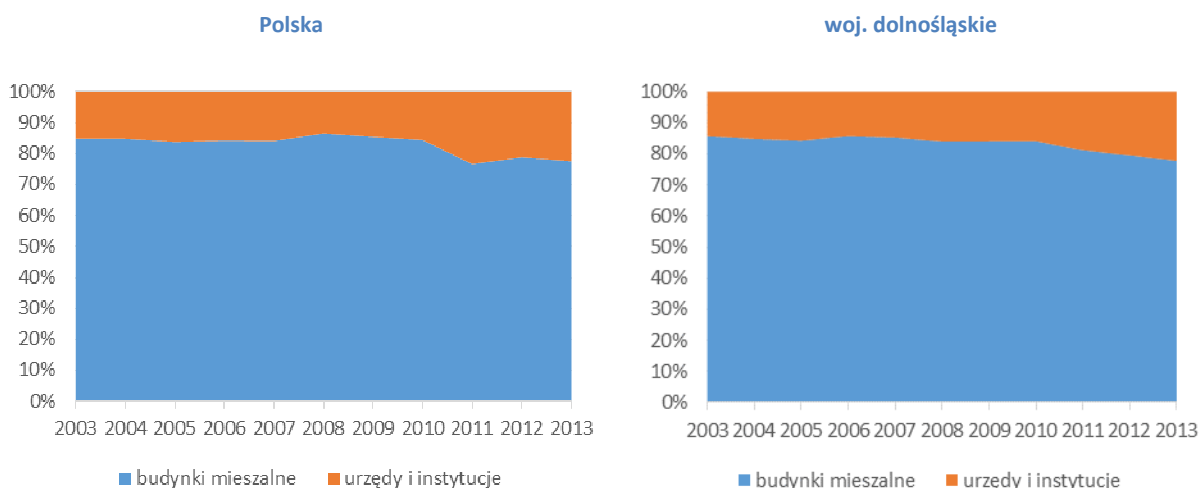
instrumenty finansowe:

modernizację energetyczną budownictwa mieszkaniowego – z wyłączeniem terenów objętych lokalnymi planami rewitalizacji, budynków komunalnych i socjalnych oraz obiektów zabytkowych. Inwestycje mające szczególnie duży wkład w cel szczegółowy (oszczędność energii) powinny być wspierane dotacyjnie.

2.5.2 Diagnoza problemu

Wieloletnie tendencje dotyczące zużycia ciepła na cele komunalno-bytowe w województwie dolnośląskim są zbliżone do trendów obserwowanych na poziomie ogólnopolskim. Systematycznie ponad 80% energii cieplnej wykorzystuje się do ogrzewania budynków mieszkalnych, w zdecydowanej większości należących do spółdzielni, do których należy około 2/3 całego zasobu mieszkaniowego.

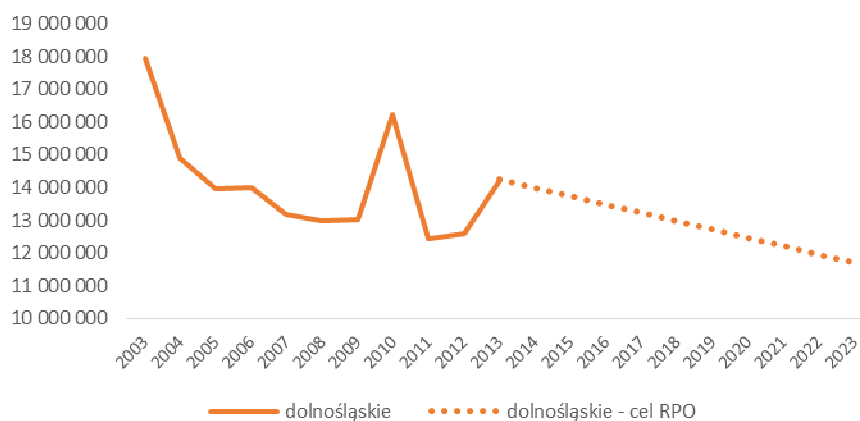
Wykres 14. Zużycie ciepła w podziale na budynki mieszkalne i sektor publiczny



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych URE.

Na przestrzeni lat widać jednak, że względne zapotrzebowanie na energię cieplną w budynkach mieszkalnych maleje (co wynika z ich stopniowej modernizacji oraz z budowy nowych, znacznie bardziej efektywnych energetycznie obiektów). Z kolei w przypadku budynków użyteczności publicznej można mówić wręcz o wzroście zapotrzebowania na ciepło sieciowe.

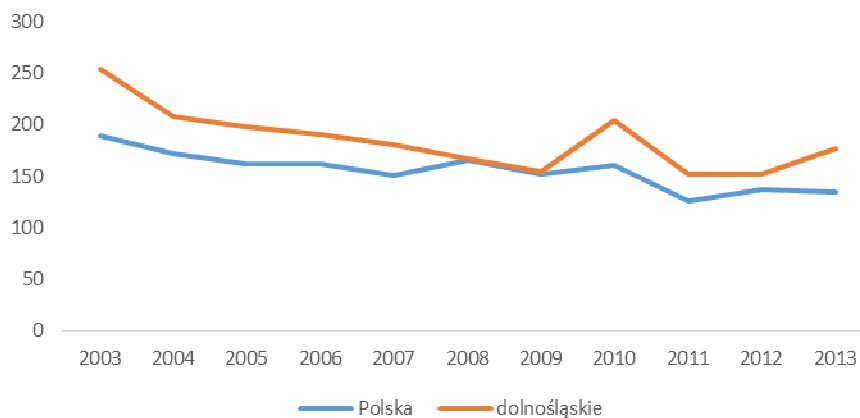
Wykres 15. Cele RPO w zakresie spadku zużycia energii cieplnej (GJ)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Autorzy RPO WD 2014-2020 postawili stosunkowo ambitny cel zmniejszenie zużycia energii cieplnej na cele komunalno-bytowe (łącznie w sektorze publicznym oraz mieszkaniowym) o około 18%. Cel ten wydaje się być osiągalny pod warunkiem utrzymania korzystnych tendencji obserwowanych w ostatnich latach.

Wykres 16. Zużycie energii cieplnej w przeliczeniu na jednostkę kubatury budynków mieszkalnych ogrzewanych centralnie (GJ/dam³)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

W celu oceny zapotrzebowania wspólnot i spółdzielni mieszkaniowych w zakresie termomodernizacji i wykorzystania odnawialnych źródeł energii przeprowadzono badanie ilościowe techniką wywiadu telefonicznego wspomaganego komputerowo (CATI). Wywiady zostały przeprowadzone w miesiącach styczeń-luty 2015 r. na próbie warstwowo-losowej 69 wspólnot mieszkaniowych i 31

spółdzielni mieszkaniowych z województwa dolnośląskiego. Wyniki zostały przeważone do populacji w taki sposób, aby reprezentowały cały zasób mieszkaniowy rzeczonych podmiotów w regionie.

Średni wiek budynków spółdzielni mieszkaniowych w regionie wynosi 31 lat, w przypadku wspólnot mieszkaniowych – 58 lat. Główny budulec budynków mieszkalnych wchodzących w skład wspólnot i spółdzielni stanowi kolejno cegła (ponad 1/2 wskazań), wielka płyta (1/3 wskazań) oraz żelbet (1/10). W próbie nie znalazły się podmioty realizujące w latach 2013-2014 inwestycje w odnawialne źródła energii (związane np. z wykorzystaniem energii słonecznej, biomasy, odpadowej, instalacją pomp ciepła). Ponad 1/3 podmiotów realizowała natomiast w tym okresie inwestycje termomodernizacyjne. Do najczęściej realizowanych inwestycji termomodernizacyjnych należało ocieplenie ścian zewnętrznych (1/4 ogółu podmiotów w regionie), wymiana lub modernizacja dachu (1/5 ogółu podmiotów), wymiana okien, drzwi, oświetlenia na energooszczędne (1/4 ogółu podmiotów), modernizacja systemów ciepłowniczych (1/10 ogółu podmiotów). Udział budynków, których dotyczyły inwestycje termomodernizacyjne w ciągu ostatnich trzech lat nie jest istotnie statystycznie zróżnicowany między próbą wspólnot i spółdzielni mieszkaniowych.

Spółdzielnie mieszkaniowe finansują inwestycje termomodernizacyjne w prawie 3/4 środkami własnymi, a około 1/4 wydatków pochodzi z kredytów i pożyczek. Odwrotna tendencja cechuje inwestycje termomodernizacyjne wspólnot mieszkaniowych: projekty te są finansowane prawie w 2/3 przez kredyty i pożyczki, poniżej 1/3 wydatków pokrywają środki własne. Mediana wydatków na inwestycje termomodernizacyjne w ciągu ostatnich trzech lat w grupie wspólnot i spółdzielni realizujących te inwestycje w tym okresie wyniosła ok. 190 tys. zł przy średniej 310 tys. zł.

Połowa spółdzielni i wspólnot mieszkaniowych posiada plany inwestycyjne w zakresie termomodernizacji na najbliższe trzy lata. Prawie 1/10 podmiotów zadeklarowała również posiadanie planów inwestycyjnych w zakresie odnawialnych źródeł energii. Do najczęściej deklarowanych powodów braku planów termomodernizacyjnych należy: brak środków finansowych (1/2 tych podmiotów), deklarowany brak potrzeb (1/5), niechęć mieszkańców (1/10). Jako uzasadnienie dla braku planów inwestycyjnych w zakresie odnawialnych źródeł energii podawano najczęściej brak środków finansowych (ponad 1/2 tych podmiotów), brak możliwości techniczno-budowlanych (1/4), przekonanie o niskiej opłacalności tego typu inwestycji (1/5), brak znajomości oferty (1/5) oraz brak zainteresowania ze strony spółdzielni, wspólnoty bądź ich mieszkańców (1/10). 2/3 podmiotów zadeklarowało możliwość jedynie częściowego sfinansowania realizacji posiadanych planów inwestycji termomodernizacji lub inwestycji w odnawialne źródła energii ze środków własnych. Odsetek podmiotów, które są w stanie sfinansować planowane inwestycje ze środków własnych jest istotnie statystycznie wyższy w grupie spółdzielni, niż wspólnot mieszkaniowych. Podmioty, które nie zamierzają brać kredytu/pożyczki celem sfinansowania inwestycji termomodernizacyjnych lub w odnawialne źródła energii uzasadniają to najczęściej finansowaniem inwestycji ze środków własnych, niechęcią do zadłużania się, przewidywaniem niespełnienia kryteriów. O pożyczkę lub kredyt celem sfinansowania inwestycji termomodernizacyjnych w ciągu ostatnich trzech lat ubiegała się 1/4 badanych podmiotów i zdecydowana większość z nich to finansowanie uzyskała.

Średnia wartość pożyczki, o którą zamierzają się ubiegać w ciągu najbliższych trzech lat wspólnoty mieszkaniowe celem sfinansowania inwestycji termomodernizacyjnych lub inwestycji w odnawialne źródła energii wynosi 260 tys. zł przy medianie 150 tys. zł. Wartość ta jest blisko 10-krotnie wyższa w przypadku spółdzielni mieszkaniowych, które celem pokrycia kosztów inwestycji termomodernizacyjnych lub inwestycji w odnawialne źródła energii zamierzają ubiegać się o finansowanie w wysokości średnio 2,1 mln zł przy medianie 2,0 mln zł.

Rezygnację z inwestycji termomodernizacyjnych w okresie ostatnich trzech lat z powodu niewystarczającej dostępności finansowania zewnętrznego zadeklarowało 15% podmiotów. Z inwestycji w odnawialne źródła energii z powodu ograniczonej dostępności finansowania zewnętrznego zrezygnowało natomiast 13% respondentów, przy czym udziały te były wyższe w przypadku spółdzielni, niż wspólnot mieszkaniowych. Charakterystyki opisowe luki deklarowanych niezrealizowanych inwestycji termomodernizacyjnych i inwestycji w odnawialne źródła energii przedstawiono w tabeli poniżej. Wartość globalna luki finansowej deklarowanych niezrealizowanych inwestycji termomodernizacyjnych za lata 2013-2015 wyniosła ok. 417 mln zł (z tego 248 mln zł w ramach ZIT Wrocławskiego Obszaru Funkcjonalnego⁵⁷), a wartość globalna luki finansowej deklarowanych niezrealizowanych inwestycji w odnawialne źródła energii – 136 mln zł.

Tabela 18. Luka deklarowanych niezrealizowanych w okresie 2012-2015 inwestycji termomodernizacyjnych i inwestycji w odnawialne źródła energii wspólnot i spółdzielni mieszkaniowych z województwa dolnośląskiego (w tys. zł)*

	Średnia	Mediana	Udział podmiotów w luce
<i>A. Inwestycje termomodernizacyjne</i>			
Wspólnoty mieszkaniowe	183	155	32%
Spółdzielnie mieszkaniowe	2 363	1 100	19%
<i>B. Inwestycje w odnawialne źródła energii</i>			
Wspólnoty mieszkaniowe	108	100	15%
Spółdzielnie mieszkaniowe	3 025	4 000	13%

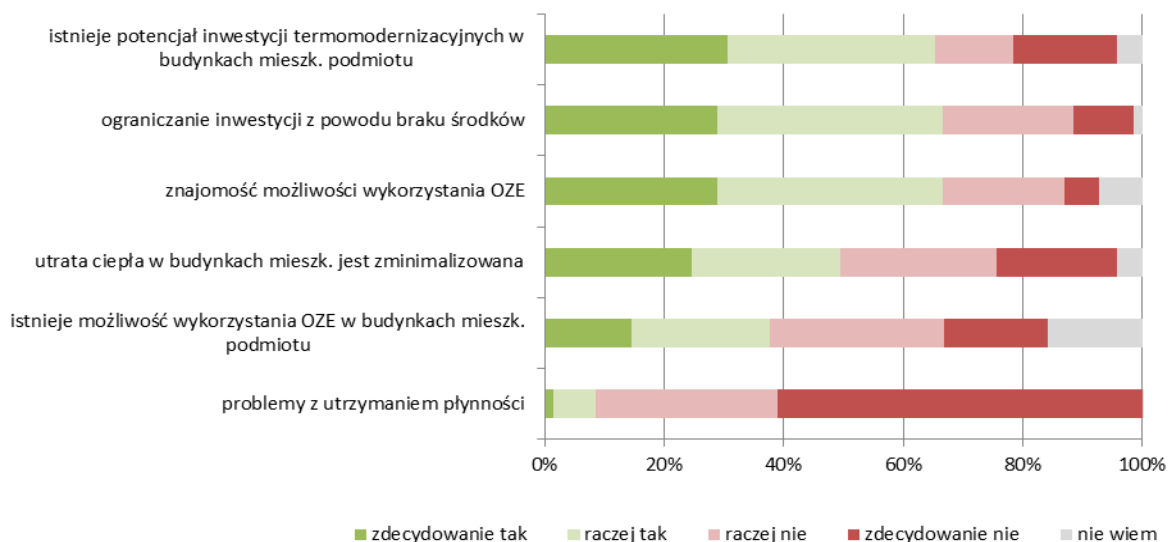
* Respondenci mieli możliwość wskazania wartości punktowej lub przedziałowej (17 klas), wartości kwantyla są środkami klas.

Źródło: CATI.

2/3 badanych podmiotów oceniło, że stan techniczny budynków wchodzących w skład spółdzielni, wspólnoty w ciągu ostatnich trzech lat uległ istotnej lub niewielkiej poprawie, co jest wartością zbliżoną do wyników uzyskanych przez Wykonawcę w analogicznych badaniach w innych województwach. Zgodnie z informacją przedstawioną na wykresie poniżej spółdzielnie i wspólnoty mieszkaniowe w regionie charakteryzują się dobrą kondycją finansową, zadłużenie posiada 1/4 podmiotów, ankietowani dostrzegali jednak potencjał większego wykorzystania odnawialnych źródeł energii oraz potencjał kolejnych inwestycji termomodernizacyjnych.

⁵⁷ Jako obszar Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych (ZIT) Wrocławskiego Obszaru Funkcjonalnego za Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Dolnośląskiego 2014-2020 przyjęto gminy: Wrocław, Kąty Wrocławskie, Siechnice, Sobótka, Długołęka, Czernica, Żórawina, Kobierzyce, Oleśnica (gminy miejska i wiejska), Jelcz-Laskowice, Miękinia, Trzebnica, Oborniki Śląskie i Wisznia Mała.

Wykres 17. Opinie ankietowanych członków zarządu, zarządców, administratorów, ew. in. osób mających wpływ na decyzje finansowe i inwestycyjne spółdzielni, wspólnot mieszkaniowych z województwa dolnośląskiego



Dane: CATI

2.5.3 Dotychczasowa interwencja

W ostatnich latach w całej Polsce, w tym w województwie dolnośląskim, dostępny był szeroki wachlarz instrumentów wsparcia modernizacji energetycznej obiektów publicznych - dofinansowanie tego typu przedsięwzięć oferowane było zarówno w ramach programu krajowego (PO IiŚ, Działanie 9.3) oraz programu regionalnego (RPO WD 2007-2013, Działanie 5.4). Znacznie uboższa była natomiast oferta skierowana do sektora mieszkaniowego - w przeciwieństwie do niektórych województw, w RPO WD 2007-2013 modernizacja energetyczna budynków mieszkaniowych była realizowana jedynie jako element projektów rewitalizacyjnych.

W wielu opracowaniach modernizację energetycznych budynków podawane są często jako "modelowy" przykład inwestycji, w którym powinny mieć zastosowanie instrumenty finansowe. Wynika to m.in. z wielu krytycznych obserwacji dotyczących bezzwrotnego wsparcia tego typu przedsięwzięć, w szczególności wsparcia o dużej intensywności. W ewaluacji przeprowadzonej w 2013 r. efektywność ekonomiczna projektów termomodernizacyjnych wspartych w ramach RPO WD 2007-2013 nie była szczegółowo analizowana. Z dostępnych analiz innych instrumentów dotacyjnych finansujących przedsięwzięcia tego typu wynika jednak, że osiągnięte efekty ekologiczne nie zawsze uzasadniały skalę poniesionych nakładów. Jak wynika z analizy przeprowadzonej przez Europejski

Trybunał Obrachunkowy,⁵⁸ taka forma finansowania może powodować pokusę nadużycia: beneficjenci zgłaszają zakres inwestycji szerszy, niż wariant optymalny, ponieważ część wsparcia jest "darmowa".

Wychodząc poza interwencję finansowaną ze środków strukturalnych należy koniecznie wspomnieć o Funduszu Termomodernizacji i Remontów, w ramach którego przyznawana jest tzw. premia termomodernizacyjna. Wsparcie kierowane jest przede wszystkim do spółdzielni i wspólnot mieszkaniowych, które finansują inwestycje podnoszące efektywność energetyczną z kredytów zaciąganych w bankach komercyjnych. Po udokumentowaniu osiągnięcia założonego efektu ekologicznego, beneficjent otrzymuje umorzenie (premię) w wysokości do 20% wartości inwestycji (lub 16% kredytu). Podobnie jak w przypadku instrumentu PoSEFF opisanego w analizie PI 4b, także FTiR nie jest instrumentem finansowym sensu stricto, ponieważ (z perspektywy samego funduszu) wypłacana premia jest de facto dotacją. Na podstawie analizy zagregowanych danych publikowanych przez BGK można szacować, że w latach 2009-2014 z FTiR w województwie dolnośląskim wsparto około 900 projektów o łącznej wartości ponad 290 mln zł (jedna inwestycja na poziomie około 320 tys. zł.).

2.5.4 Proponowane instrumenty

Oszacowanie niezaspokojonych potrzeb inwestycyjnych związanych z projektami termomodernizacyjnymi powinno uwzględniać zarówno rozstrzygnięcia zawarte w samym programie operacyjnym, jak i wyniki zaprezentowanych powyżej analiz.

- Z całej puli środków dostępnej w PI 4c wyłączamy alokację na modernizację energetyczną w budynkach użyteczności publicznej (kategoria interwencji 013 -101,5 mln euro). Co prawda ekonomia projektów termomodernizacyjnych jest zbliżona do przedsięwzięć realizowanych w budownictwie mieszkaniowym, jednak z uwagi sytuację finansową jednostek samorządu terytorialnego lepszym rozwiązaniem będzie wsparcie dotacyjne o niewielkiej intensywności. Alokacja RPO, która potencjalnie mogłaby zasilić ewentualnie instrumenty finansowe wynosi więc około 50 mln euro.
- W szacunkach należy dodatkowo uwzględnić stronę popytową. Z opisanego wcześniej badania ankietowego spółdzielni i wspólnot mieszkaniowych wynika, że skalę inwestycji termomodernizacyjnych w sektorze mieszkaniowym w województwie dolnośląskim szacować można ostrożnie na około 417 mln zł (p. sekcja diagnoza problemu) - poziom ten sugerujemy traktować jednak raczej jako ogólny punkt odniesienia, a nie precyzyjne oszacowanie faktycznych, niezaspokojonych potrzeb inwestycyjnych. Z puli tej należy jednak wyłączyć potrzeby inwestycyjne wspólnot i spółdzielni położonych na terenie Wrocławskiego Obszaru Funkcjonalnego, dla których przeznaczono wsparcie w ramach priorytetu inwestycyjnego 4c w Programie Operacyjnym Infrastruktura i Środowisko na lata 2014-2020 (około 248 mln zł). Wartość inwestycji, które nie doczekały się realizacji poza WrOF wynosi więc około 169 mln zł.

⁵⁸ *Cost-effectiveness of Cohesion Policy Investments in Energy Efficiency*, Europejski Trybunał Obrachunkowy, 2012.

- Z powodu konieczności wytworzenia wystarczającego efektu zachęty, nie jest wskazane, aby instrumentem finansowym obejmować budynki komunalne – sytuacja jest tutaj zbliżona do uwarunkowań projektów termomodernizacyjnych w budynkach użyteczności publicznej. Szczególną specyfiką województwa dolnośląskiego jest także rekordowy w skali kraju udział budynków mieszkaniowych wybudowanych przed 1945 rokiem (więcej na ten temat w analizie priorytetu 9b). Podobny problem dotyczy również budynków znajdujących się na terenach objętych lokalnym planem rewitalizacyjnym⁵⁹. Zakładając ostrożnie, że udział budynków komunalnych, socjalnych, zabytkowych oraz położonych na obszarach rewitalizowanych w puli niezrealizowanych inwestycji wynosi około 50%, potencjalna alokacja na instrument finansowy powinna wynosić około 84,5 mln zł bez uwzględnienia kosztów zarządzania. W przypadku części projektów wskazane może być jednak stworzenie dodatkowych zachęt dla beneficjentów, aby zgłaszali inwestycje o szczególnie dużym znaczeniu dla celu szczegółowego (np. ponadprzeciętny spadek zużycia energii).
- Dla beneficjentów realizujących najlepsze projekty, szczególnie dobrze wpisujące się w cele PI - np. oszczędność energii powyżej 30% udokumentowana audytem energetycznym w każdym z remontowanych budynków - optymalną formą wsparcia będą dotacje. Aby wsparcie bezzwrotne skierować przede wszystkim do mniejszych podmiotów (dla których najważniejsze jest wytworzenie dodatkowej zachęty) rekomendujemy jednak przyznawanie dotacji w kwocie mniejszej niż w proponowanym instrumencie pożyczkowym (maksymalna wartość projektu w wys. 5 mln zł).⁶⁰ Na wsparcie takich projektów proponujemy zabezpieczyć 20% środków, co pozostawia alokację na proponowany mechanizm pożyczkowy na poziomie 67,6 mln zł.
- Proponowana konstrukcja instrumentu (preferencyjne pożyczki) bazuje w dużym stopniu na instrumencie *off-the-shelf renovation loan*. Powinna ona być udzielana nawet na 100% inwestycji i być dystrybuowana na zasadach bardziej preferencyjnych niż rynkowe. Jego największą wartością dodaną będzie rewolwing środków oraz zachęcenie beneficjentów do zgłaszania inwestycji optymalnych z ekonomicznego punktu widzenia. Instrument powinien być skierowany do wspólnot i spółdzielni mieszkaniowych spoza WrOF. Pozostałe typy projektów z omawianego priorytetu (budynki użyteczności publicznej, pasywne, zabytkowe, komunalne i socjalne oraz znajdujące się na terenach objętych LPR) rekomendujemy wspierać w formie dotacyjnej.

⁵⁹ Tego typu przedsięwzięcia powinny być realizowane jako kompleksowe i zintegrowane projekty dotyczące wszystkich aspektów danego obszaru w celu poprawy jakości życia mieszkańców, ożywienia gospodarczego i społecznego, co przyczyni się do wzmocnienia efektu rewitalizacji.

⁶⁰ Dodatkowym argumentem przemawiającym za dotacyjnym wsparciem części inwestycji realizowanych przez wspólnoty i spółdzielnie mieszkaniowe jest możliwość szybszego osiągnięcia zakładanych wartości wskaźników produktu. Zakładając, że dotacje będą charakteryzować się niewielką intensywnością, przełoży się to na wsparcie większej liczby przedsięwzięć w początkowym okresie wdrażania programu niż w ramach instrumentu pożyczkowego (pożyczki mogą być udzielane nawet na 100% kosztów kwalifikowanych inwestycji, w których nie będzie występować pomoc publiczna).

Tabela 19. Instrument finansowy w ramach PI 4c – preferencyjne pożyczki

PI: 4c		preferencyjne pożyczki na przedsięwzięcia zwiększające efektywność energetyczną w budownictwie mieszkaniowym		
Cel instrumentu:		zmniejszenie luki finansowej oraz efekt zachęty		
Wielkość finansowania	Od:	Do:	Ew. karencja	Zapadalność:
	10 tys. zł.	10 mln zł	Brak	max. 15-20 lat
Finanse i wskaźniki				
Udzielone pożyczki:		159		
Przeciętna pożyczka:		500 tys. zł		
Alokacja na IF:		67,6 mln zł		
Koszty zarządzania (wg aktu delegowanego):		5,9 mln zł		
Razem alokacja RPO na IF:		73,5 mln zł		
Typy finansowanych projektów i ew. demarkacja ze wsparciem bezzwrotnym				
Modernizacja energetyczna budynków w sektorze mieszkaniowym		podmiotowa – wyłącznie spółdzielnie, wspólnoty i TBS; przedmiotowa – z wyłączeniem budynków komunalnych, socjalnych, zabytkowych oraz znajdujących się na terenie objętych lokalnym planem rewitalizacji; terytorialna – z wyłączeniem wspólnot i spółdzielni mieszkaniowych z obszaru Wrocławskiego Obszaru Funkcjonalnego; przedmiotowa – z wyłączeniem projektów o szczególnie dużym wkładzie w cel szczegółowy (oszczędność energii)		
Preferencje i grupa docelowa				
Odbiorcy ostateczni:		spółdzielnie, wspólnoty i TBS.		
Oprocentowanie i inne opłaty:		warunki preferencyjne		
Zabezpieczenia:		możliwie małe wymagania		
Inne wymogi i preferencje:		obniżone wymagania, co do zdolności kredytowej, minimalne do wkładu własnego odbiorcy ostatecznego (wynikające z przepisów dot. pomocy publicznej ⁶¹), uproszczona dokumentacja przeznaczenia pożyczki; 15% wkład pośrednika finansowego (parametr możliwy do modyfikacji, z zastrzeżeniem zapewnienia 15% wkładu krajowego		

⁶¹ Do obliczeń wartości dodanej i dźwigni przyjęto 0%.

	na poziomie osi)
Kryteria wyboru projektów:	Brak specyficznych kryteriów, wszystkie projekty spełniające wymogi pośrednika finansowego i metryki produktu.
Dźwignia (efekt mnożnikowy):	1,2
Wartość dodana:	
- proponowany instrument	1,2 (z rewolwingiem 2,7)
- dotacja 45 proc.	2,2

Uzupełniając przedstawioną powyżej analizę i rekomendacje, warto wskazać najważniejsze ryzyka wynikające z przeznaczenia dużej części środków dostępnych w działaniu 3.3 na instrument pożyczkowy.

- Przynajmniej w początkowym okresie wdrażania RPO WD 2014-2020, potencjalni beneficjenci będą mogli skorzystać także z konkurencyjnych form wsparcia - w szczególności dotyczy to tzw. premii termomodernizacyjnej finansowanej z Funduszu Termomodernizacji i Remontów (instrument wdrażany przez banki komercyjne współpracujące z BGK).
- Udziałem w programie mogą nie być zainteresowani potencjalni pośrednicy finansowi (konieczność wygosparowania środków na wkład własny).
- Istnieje także ryzyko negatywnego nastawienia potencjalnych beneficjentów (wspólnot i spółdzielni mieszkaniowych) do zadłużania się, co potwierdzają wyniki przeprowadzonego badania ankietowego. To także może ujemnie wpłynąć za zainteresowanie proponowanym instrumentem. W konsekwencji, istnieje ryzyko "zamrożenia" istotnej części alokacji RPO, co z kolei może utrudnić osiągnięcie celów pośrednich w 2018 r. określonych w ramach wykonania.

Podobnie jak zaznaczyliśmy w opisie działania 3.1, także w przypadku działania 3.3 można wskazać na pewne wady przeznaczenia części alokacji na proponowany instrument finansowych w porównaniu z wariantem, w którym całość dostępnych środków dystrybuowana jest w formie dotacji. Po pierwsze, czas potrzebny na uruchomienie schematu pożyczkowego jest dłuższy, niż zaoferowanie wsparcia bezzwrotnego, co wynika z konieczności wyboru menedżera funduszu oraz pośredników finansowych. To z kolei przekłada się na późniejsze osiągnięcie zakładanego we wskaźnikach produktu efektu ekologicznego.

2.6 PI 4e (3.4)

W przypadku priorytetu inwestycyjnego 4e, ze względu na znaczną odmienność obu celów szczegółowych analizujemy go w podziale na oba cele

2.6.1 Cel szczegółowy 1

Tabela 20. Podsumowanie założeń RPO w ramach PI 4e – cel szczegółowy 1.

Cel szczegółowy:	1. Ograniczona niska emisja transportowa w ramach kompleksowych strategii niskoemisyjnych.
Typy projektów:	1. Projekty związane ze zrównoważoną mobilnością miejską i podmiejską dotyczące zakupu oraz modernizacji niskoemisyjnego taboru szynowego i autobusowego dla połączeń miejskich i podmiejskich a także inwestycje ograniczające indywidualny ruch zmotoryzowany w centrach miast np. P&R, zintegrowane centra przesiadkowe, wspólny bilet, drogi rowerowe, ciągi piesze, itp. Ponadto inwestycje związane z energooszczędnym oświetleniem miejskim oraz systemami zarządzania ruchem i energią (cel szczegółowy W przypadku zakupu autobusów, dozwolony jest zakup pojazdów spełniających normę emisji spalin co najmniej EURO VI. Priorytetowo będzie jednak traktowany zakup pojazdów o alternatywnych systemach napędowych (elektrycznych, hybrydowych, biopaliwa, napędzanych wodorem, itp.). Docelowy wskaźnik produktu dla celu szczegółowego 1 wynosi 82 (liczba zakupionych lub zmodernizowanych jednostek taboru pasażerskiego w publicznym transporcie zbiorowym komunikacji miejskiej).
Odbiorcy wsparcia:	<ul style="list-style-type: none"> • jednostki samorządu terytorialnego, ich związki i stowarzyszenia; • jednostki organizacyjne jst; • jednostki sektora finansów publicznych, inne niż wymienione powyżej; • przedsiębiorcy będący zarządcami infrastruktury lub świadczący usługi w zakresie transportu zbiorowego na terenach miejskich i podmiejskich; ; • organizacje pozarządowe; • PGL Lasy Państwowe i jego jednostki organizacyjne; • podmiot wdrażający instrument finansowy.
Zakładana alokacja:	122,7 mln euro
Uzasadnienie dla IF i typy projektów w których zastosowanie mogą znaleźć instrumenty finansowe:	Uzasadnieniem dla potencjalnego zastosowania instrumentów finansowych mógłby być quasi zarobkowy charakter transportu publicznego. Ostatecznie jednak nie rekomendujemy zastosowania instrumentów finansowych w ramach PI 4e – cel szczegółowy 1.

2.6.1.1 Diagnoza problemu

Jakość transportu publicznego w miastach jest uzależniona od szeregu różnych czynników, takich jak gęstość sieci komunikacyjnej, częstotliwość kursowania, ceny biletów i ich rodzaje. Do ważnych czynników należy także wiek taboru (wpływający zarówno na komfort jazdy, ale także na jego niezawodność), a także (choć ta kwestia nie dotyczy tylko pasażerów korzystających z komunikacji miejskiej, ale wszystkich mieszkańców danej miejscowości) zmniejszona emisja zanieczyszczeń, dzięki zastosowaniu nowoczesnych, niskoemisyjnych technologii.

Jeżeli chodzi o jakość komunikacji miejskiej w poszczególnych miastach Dolnego Śląska, to jest ona zróżnicowana, choć z całą pewnością bardzo korzystne skutki wywarło wsparcie zakupów taboru ze środków europejskich w okresie 2007-2013, o czym piszemy poniżej.

W przypadku stolicy województwa – Wrocławia – jakość komunikacji jest oceniana średnio. W zeszłorocznym rankingu miesięcznika „Wspólnota”⁶², biorącym pod uwagę zróżnicowane aspekty jakości komunikacji miejskiej w 19 największych miastach w Polsce, Wrocław znalazł się w drugiej połowie stawki, zajmując 12 miejsce; wpłynął na to w znacznym stopniu ograniczony odsetek autobusów niskopodłogowych (59% wobec średniej 74%) oraz stosunkowo zaawansowany wiek taboru (18,8 lat wobec średniej wynoszącej 14,2 roku). Od tego czasu sytuacja ulega jednak znaczącym, korzystnym zmianom⁶³.

2.6.1.2 Dotychczasowa interwencja

Wsparcie bezzwrotne na zakup taboru było zapewniane z poziomu krajowego na przykład w ramach programu „Gazela”, wdrażanego przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Program ten dysponował budżetem w wysokości 80 mln zł na lata 2014-2015. 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). Z województwa dolnośląskiego w ramach tego konkursu nie został złożony żaden wniosek.

Niektóre samorządy finansowały 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 zakupów taboru miejskiego transportu publicznego było zastosowane w znacznej skali w ramach RPO WD 2007-2013, listę odpowiednich projektów przedstawia poniższa tabela. Warto dodać, że trafność i skuteczność tej formy wsparcia była generalnie korzystnie oceniana zarówno przez zewnętrznych ewaluatorów, jak i samych użytkowników komunikacji miejskiej⁶⁴.

⁶² http://www.wspolnota.org.pl/fileadmin/pliki/MARKETNG/RANKING_KOMUNIKACYJNY-tabela.pdf

⁶³ Trudno przy tym powiedzieć, czy dane ww rankingu uwzględniają już modernizację taboru w ramach bardzo znacznego, wspomnianego niżej projektu, finansowanego ze środków Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko. Warto też wspomnieć, że w latach 2014-2015 MPK Wrocław wydierzało od firmy Solaris 57 nowych autobusów niskopodłogowych, a w 2015 roku, po rozpoczęciu obsługi części linii przez firmę ITS Michalczewski, 100% autobusów komunikacji miejskiej we Wrocławiu będzie niskopodłogowych zob. <http://www.wroclaw.pl/mpk-szykuje-sie-do-podpisania-umowy-z-podwykonawca>

⁶⁴ Zob. „Ewaluacja wpływu projektów wybranych do dofinansowania w ramach Priorytetu 3 „Transport” RPO WD na rozwój i podniesienie konkurencyjności Dolnego Śląska przy respektowaniu zasad zrównoważonego rozwoju”, EGO na zlecenie Urzędu Marszałkowskiego Województwa Dolnośląskiego, grudzień 2012.

Tabela 21. Projekty, związane z zakupem taboru transportu publicznego, finansowane w województwie dolnośląskim ze środków europejskich w okresie 2007-2013.

Tytuł projektu	Beneficjent	Wartość projektu (mln zł)	Źródło finansowania
Poprawa jakości i bezpieczeństwa komunikacji publicznej poprzez zakup przyjaznych dla środowiska autobusów do obsługi linii komunikacyjnych na terenie Miasta Świdnica i Gmin Świdnica i Marcinowice	Miejskie Przedsiębiorstwo Komunikacyjne "ŚWIDNICA" Sp. z o.o.	7,03	RPO WD 2007-2013, Działanie 3.3
Poprawa warunków obsługi transportu miejskiego w Lubinie poprzez zakup przyjaznego dla środowiska taboru autobusowego.	Przedsiębiorstwo Komunikacji Samochodowej w Lubinie S.A.	17,09	RPO WD 2007-2013, Działanie 3.3
Zakup nowoczesnego taboru autobusowego sposobem na upowszechnienie ekologicznego transportu publicznego w Bolesławcu	Miejski Zakład Komunikacji Sp. z o.o. w Bolesławcu	3,02	RPO WD 2007-2013, Działanie 3.3
Zakup nowych, przyjaznych dla środowiska autobusów na potrzeby komunikacji miejskiej w Legnicy	Gmina Legnica	5,68	RPO WD 2007-2013, Działanie 3.3
Poprawa jakości komunikacji publicznej w aglomeracji jeleniogórskiej poprzez zakup nowych autobusów, wdrożenie systemu informacji pasażerskiej w czasie rzeczywistym oraz budowę nowoczesnej myjni autobusowej.	Miejski Zakład Komunikacyjny sp. z o.o. w Jeleniej Górze	6,38	RPO WD 2007-2013, Działanie 3.3
Zakup fabrycznie nowych autobusów do komunikacji miejskiej i podmiejskiej w rejonie uzdrowisk kłodzkich	Przedsiębiorstwo Komunikacji Samochodowej w Kłodzku Spółka Akcyjna	7,36	RPO WD 2007-2013, Działanie 3.3
Modernizacja infrastruktury transportu publicznego w Wałbrzychu, obejmująca zakup nowych, przyjaznych dla środowiska autobusów.	Gmina Wałbrzych	19,45	
Zintegrowany System Transportu Szynowego w Aglomeracji i we Wrocławiu – Etap I	Miasto Wrocław	736,11	PO IiŚ, Działanie 7.3

Źródło: baza danych o projektach finansowanych ze środków europejskich, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, dane na 31 grudnia 2014

Wsparcie na zakup taboru transportu miejskiego jest planowane ze środków PO IiŚ na lata 2014-2020 w ramach osi priorytetowej VI "Rozwój niskoemisyjnego transportu zbiorowego w miastach" –

przewiduje się możliwość dofinansowania projektów miast wojewódzkich i ich obszarów funkcjonalnych, posiadających Strategie Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych (ZIT). W przypadku województwa dolnośląskiego mowa o ZIT dla wrocławskiego obszaru funkcjonalnego⁶⁵. W miastach posiadających transport szynowy (tramwaje) preferowany będzie rozwój tej gałęzi transportu zbiorowego, w pierwszym rzędzie poprzez inwestycje w infrastrukturę szynową. Natomiast w pozostałych miastach finansowane będą inne niskoemisyjne formy transportu miejskiego spełniające normę co najmniej EURO 6. Priorytetowo będzie jednak traktowany zakup pojazdów o alternatywnych systemach napędowych (elektrycznych, hybrydowych, biopaliwa, napędzanych wodorem itp.). Docelowy wskaźnik w ramach PO IiŚ to (na poziomie całego kraju) 298 zakupionych lub zmodernizowanych jednostek taboru pasażerskiego w publicznym transporcie zbiorowym komunikacji miejskiej. Zgodnie z PO IiŚ wsparcie na te cele będzie realizowane za pomocą dotacji, bez wykorzystania instrumentów finansowych.

2.6.1.3 Proponowane instrumenty

W ramach priorytetu inwestycyjnego 4e, celu szczegółowego 1 na zakup taboru transportu publicznego nie proponujemy zastosowania instrumentów finansowych⁶⁶, z następujących powodów:

- Projekty, mające być finansowane w ramach tego priorytetu inwestycyjnego mają w bardzo ograniczonym stopniu charakter komercyjny (świadczenie publicznych usług transportowych), ich ważnym wymiarem jest zapewnienie redukcji zanieczyszczeń powietrza związanych z niską emisją transportową, stąd też można się zastanawiać, czy uzasadnione jest ich wspieranie za pomocą instrumentów finansowych. Tego typu projekty, dotyczące zapewniania usług publicznych na odpowiednio wysokim poziomie i osiągania korzystnych efektów środowiskowych, powinny być finansowane w sposób bezzwrotny.
- Co do zasady, jednostki samorządu terytorialnego nie mają większych kłopotów z pozyskaniem finansowania komercyjnego, naturalnie z wyjątkiem jednostek o wysokim zadłużeniu / kosztach obsługi długu (wówczas jednak ograniczenia dotyczą wszelkiego finansowania dłużnego). Dodatkowo, średnie oprocentowanie kredytów udzielanych dla sektora jest utrzymuje się na bardzo niskim poziomie. Stąd też z całą pewnością jednostki samorządu terytorialnego nie znajdują się w luce finansowej.
- Uruchamianie specjalnego instrumentu finansowego dla dość ograniczonej liczby projektów (zakładamy, że liczba takich projektów przy zakupie 82 jednostek taboru wynosiłaby od 6 do 12) wydaje się nieco dyskusyjne, z całą pewnością koszty związane z jego przygotowaniem od strony formalnej i merytorycznej przewyższyłyby naszym zdaniem korzyści,
- wątpliwa wydaje się konieczność wyboru pośrednika finansowego specjalnie dla jednego priorytetu inwestycyjnego (choć teoretycznie rzecz biorąc można by taki wybór dokonać dla więcej, niż jednego priorytetu inwestycyjnego); dodatkowo musiałaby to być raczej instytucja

⁶⁵ Wrocławski Obszar Funkcjonalny, tworzą gminy i miasta: Gmina Wrocław, Miasto i Gmina Jelcz-Laskowice, Miasto i Gmina Kąty Wrocławskie, Miasto i Gmina Siechnice, Miasto i Gmina Trzebnica, Miasto i Gmina Oborniki Śląskie, Miasto i Gmina Sobótka, Miasto Oleśnica, Gmina Oleśnica, Gmina Długołęka, Gmina Czernica, Gmina Żórawina, Gmina Kobierzyce, Gmina Miękinia, Gmina Wisznia Mała.

⁶⁶ Identyczna rekomendacja jest też zawarta w ewaluacji ex ante projektu RPO WD 2014-2020.

bankowa, ze względu na wielkość finansowania (kilka lub kilkanaście milionów złotych dla pojedynczej transakcji) i wymaganą dokładną ocenę kondycji finansowej jednostki samorządu terytorialnego lub przedsiębiorstwa transportowego, a także ryzyko związane z udzielaniem finansowania,

- Ważny argument przeciwko zastosowaniu instrumentów finansowych w ramach tego priorytetu dotyczy zablokowania bardzo znacznych środków finansowych w celu udzielenia wspomnianych kredytów lub pożyczek i to na dłuższy okres. W przypadku bowiem oferowania instrumentów finansowych ze środków RPO znaczną część kredytu musiałyby stanowić środki publiczne. Tymczasem, jak wspominaliśmy wyżej, jst nie mają co do zasady większych problemów w pozyskiwaniu finansowania zwrotnego. Tymczasem „zablokowane” środki można naszym zdaniem przeznaczyć na inne cele, zarówno w formie dotacji, jak i instrumentów finansowych.

W tej sytuacji warto rozważyć zastosowanie instrumentów bezwrotnych (dotacje), ewentualnie także w postaci subsydiowania odsetek od kredytów komercyjnych. Zaletą tego ostatniego instrumentu jest wysoki efekt mnożnikowy i brak konkurencji z ofertą kredytów komercyjnych, wadą jest stosunkowo wysoka złożoność i konieczność znalezienia banku (banków), który będzie udzielał tego typu kredytów z uwzględnieniem mechanizmu subsydiowania odsetek, a także - wobec niskiego poziomu stóp procentowych - relatywnie niska atrakcyjność takiego instrumentu dla samorządów.

2.6.2 Cel szczegółowy 2

Interwencja w części priorytetu inwestycyjnego 4e dotyczącej efektywności energetycznej (cel szczegółowy 2) na docelowo doprowadzić do *ograniczenia niskiej emisji kominowej w ramach kompleksowych strategii niskoemisyjnych*. Autorzy RPO WD 2014-2020 postanowili skoncentrować tę część Programu na działaniach skierowanych do właścicieli jednorodzinnych budynków mieszkaniowych. Wsparcie można będzie otrzymać na wymianę nieefektywnych kotłów grzewczych na jednostki bardziej wydajne, wykorzystujące biomasę lub (w ograniczonych przypadkach) gaz ziemny.

Tabela 22. Podsumowanie założeń RPO w ramach PI 4e cel szczegółowy 2

Cel szczegółowy:	Ograniczona niska emisja kominowa w ramach kompleksowych strategii niskoemisyjnych
Typy projektów:	wymiana i dostosowanie do wybranych rodzajów paliw źródeł ciepła w budynkach jednorodzinnych oraz instalacje OZE
Odbiorcy wsparcia:	mieszkańcy województwa dolnośląskiego (projekty prosumenckie inicjowane przez jednostki samorządu terytorialnego lub innych beneficjentów)
Zakładana alokacja (zgodnie z RPO WD):	15 mln euro (wydzielona alokacja na cel szczegółowy 2)
Uzasadnienie dla IF i typy projektów w których zastosowanie	Brak uzasadnienia dla IF pomimo dodatniej wartości bieżącej netto części inwestycji (niewystarczająca atrakcyjność dla potencjalnych odbiorców, ryzyko „zamrożenia” środków i opóźnienia osiągnięcia oczekiwanego

mogą znaleźć efektu ekologicznego).
instrumenty
finansowe:

Wszystkie projekty mają mieć charakter prosumencki - zapisy RPO WD sugerują formułę, w której przedsięwzięcia będą realizowane w formie pakietowej, zainicjowanej przez jednostkę samorządu terytorialnego lub inne podmioty. Poprzedzenie każdej z inwestycji audytem energetycznym powinno zagwarantować, że realizowane będą wyłącznie inwestycje uzasadnione z ekonomicznego punktu widzenia - poniesione nakłady powinny zostać zrekompensowane strumieniem oszczędności wynikających z mniejszego zużycia energii.

Pomimo założenia o efektywności ekonomicznej wszystkich projektów polegających na wymianie kotłów grzewczych, nie rekomendujemy stosowania w tym priorytecie inwestycyjnym instrumentów finansowych. Po pierwsze, oprócz rachunku ekonomicznego na poziomie ostatecznego odbiorcy, projekty te charakteryzują się także znacznymi, pozytywnymi efektami zewnętrznymi. W sytuacji ograniczonej chęci gospodarstw domowych do zadłużania się (nawet na preferencyjnych zasadach) może to doprowadzić do poziomu inwestycji niższego, niż społecznie optymalny. Ponadto, wydaje się, że oczekiwany efekt ekologiczny (poprawa jakości powietrza) można będzie osiągnąć szybciej poprzez zaoferowanie dotacji o niewielkiej intensywności - w tej formule od razu możliwa będzie wsparcie większej liczby projektów bez "zamrażania" środków (tak byłoby w przypadku wsparcia pożyczkowego). Warto również zauważyć, że obecnie w wielu gospodarstwach domowych do ogrzewania wykorzystuje się np. śmieci (co dodatkowo potęguje zanieczyszczenie powietrza). Wymiana kotła na gazowy (a więc wykorzystujący droższe paliwo) może więc nie cieszyć się zainteresowaniem najbiedniejszych mieszkańców regionu. Wsparcie dotacyjne gwarantuje, że efekt zachęty będzie większy niż w przypadku pożyczek, jest ono również bardziej uzasadnione z uwagi na prosumencki i pakietowy charakter planowanych działań.

2.7 PI 6a (4.1)

Celem interwencji w priorytecie inwestycyjnym 6a jest *zmniejszenie ilości odpadów kierowanej na składowiska*. Wsparcie przewidziano dla elementów systemu gospodarki odpadami w regionach, w których zlokalizowane są inne niż termiczne instalacje przetwarzania. W szczególności interwencja RPO WD 2014-2020 obejmie: infrastrukturę do selektywnej zbiórki i przetwarzania odpadów, infrastrukturę do recyklingu sortowania i kompostowania oraz infrastrukturę do zbiórki, przetwarzania i utylizacji odpadów.

Tabela 23. Podsumowanie założeń RPO w ramach PI 6a.

Cel szczegółowy:	Zmniejszona ilość odpadów kierowanych na składowiska
Typy projektów:	<p>infrastruktura niezbędną do zapewnienia kompleksowej gospodarki odpadami w regionie, zaplanowanej zgodnie z hierarchią postępowania z odpadami, m.in.:</p> <ul style="list-style-type: none"> • infrastruktura do selektywnej zbiórki i przetwarzania odpadów: szkła, metalu, plastiku, papieru, odpadów biodegradowalnych oraz pozostałych odpadów komunalnych w połączeniu z edukacją lokalnej społeczności objętej projektem. • infrastruktura do recyklingu, sortowania i kompostowania, • infrastruktura do zbiórki, przetwarzania i utylizacji odpadów niebezpiecznych
Odbiorcy wsparcia:	<p>jednostki samorządu terytorialnego, ich związki i stowarzyszenia; jednostki organizacyjne jst; podmioty świadczące usługi w zakresie gospodarki odpadami w ramach realizacji zadań jednostek samorządu terytorialnego; organizacje pozarządowe; LGD; spółdzielnie i wspólnoty mieszkaniowe; MŚP; organizacje badawcze i konsorcja naukowe; podmiot wdrażający instrument finansowy</p>
Zakładana alokacja:	36 mln euro (łącznie na PI)
Uzasadnienie dla IF i typy projektów w których zastosowanie mogą znaleźć instrumenty finansowe:	<p>brak uzasadnienia dla IF pomimo dodatniej wartości bieżącej netto części inwestycji (m.in. z uwagi na problemy wdrożeniowe).</p>

Z wymienionych w Programie projektów potencjał do wykazania dodatniej ekonomicznej wartości bieżącej netto, co byłoby jedną z przesłanek do rozważania zastosowania instrumentów finansowych, mają: infrastruktura do selektywnej zbiórki (PSZOK) oraz infrastruktura do przetwarzania odpadów (RIPOK). Możliwość uwzględnienia w pobieranych opłatach poniesionych nakładów inwestycyjnych teoretycznie gwarantuje inwestorom zwrot kosztów utworzenia infrastruktury. W przypadku PSZOK wynika to wprost z *Ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach* - koszty utworzenia tego typu punktów powinny zostać wzięte pod uwagę przy określaniu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Z kolei w przypadku RIPOK, koszty inwestycji mogą być brane w kalkulacji opłaty za odzysk i unieszkodliwienia odpadów.

W opinii wielu interesariuszy, praktyka funkcjonowania w Polsce systemu gospodarowania odpadami nie zawsze pokrywa się z założeniami przyjętymi przez ustawodawcę. W przypadku PSZOK problemem są często krótkie okresy, na które gminy ogłaszają przetargi, co utrudnia potencjalnym inwestorom opracowanie długookresowego biznes planu. Kontrowersje budzi także to, na przychody z funkcjonowania RIPOK faktycznie pozwalają na pokrycie poniesionych nakładów. Z tych powodów

nie rekomendujemy stosowania w PI 6a instrumentów finansowych i ograniczenie się do wsparcia dotacyjnego.

2.8 PI 8iii (8.2)

2.8.1 Cel i zakres interwencji wg RPO

Interwencja przewidziana w ramach PI 8iii z wykorzystaniem instrumentów finansowych stanowi element szerszych działań w ramach PI na tworzenie nowych i trwałych miejsc pracy poprzez wspieranie osób bezrobotnych i nieaktywnych w rozpoczynaniu działalności gospodarczej. Z założenia większość wsparcia miała być kierowana do osób z grup w szczególnej sytuacji na rynku pracy, a „zakresie instrumentów zwrotnych - wsparcie osób spoza ww. grupy, ale cały czas należących do grupy bezrobotnych i nieaktywnych zawodowo nie będzie stanowić więcej niż 20% alokacji priorytetu inwestycyjnego”. Jednocześnie przewidziana na PI alokacja w ramach instrumentów finansowych w wysokości 22 mln euro stanowi 40 proc. alokacji na priorytet inwestycyjny.

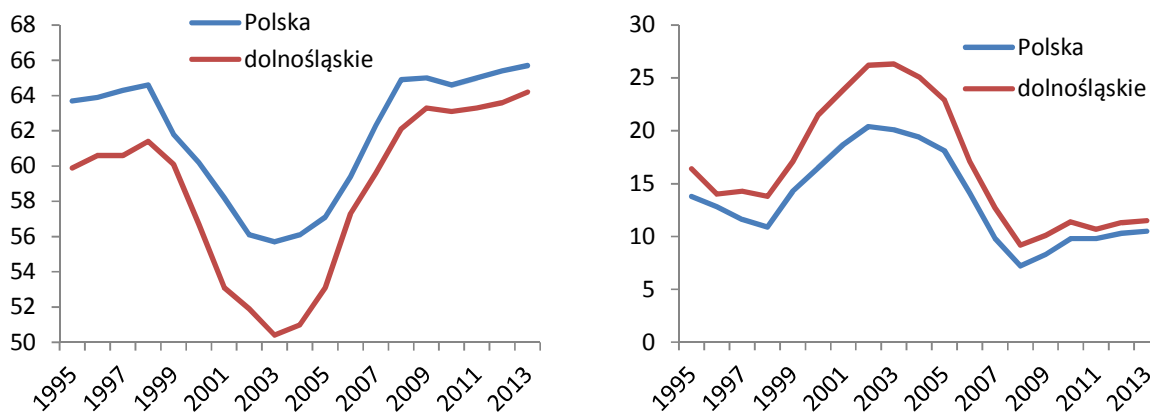
Tabela 24. Podsumowanie założeń RPO w ramach PI 8iii (8.2)

Cel szczegółowy:	Tworzenie nowych i trwałych miejsc pracy.
Typy projektów:	Wsparcie w zakresie tworzenia przedsiębiorstw i rozpoczynania działalności gospodarczej: rozwoju samozatrudnienia, przedsiębiorczości i tworzenia nowych miejsc pracy, obejmujące doradztwo, szkolenia oraz usługi finansowo-prawne adresowane do osób pozostających bez pracy pragnących rozpocząć własną działalność gospodarczą.
Odbiorcy wsparcia:	Osoby bezrobotne i nieaktywne zawodowo
Zakładana alokacja:	55 mln euro
Uzasadnienie dla IF i typy projektów w których zastosowanie mogą znaleźć instrumenty finansowe:	Rozpoczynanie działalności finansowej jako przedsięwzięcie gospodarcze z dużym prawdopodobieństwem znajduje się w luce finansowej, co uzasadnia wprowadzenie instrumentów finansowych. Proponujemy zaoferowanie instrumentów finansowych wyłącznie osobom spoza grup będących w szczególnej sytuacji na rynku pracy.

2.8.2 Diagnoza problemu

Problem bezrobocia jest w województwie dolnośląskim nieco bardziej dotkliwy niż przeciętnie w Polsce, mimo ponadprzeciętnego w skali kraju poziomu rozwoju gospodarczego. W ciągu ostatnich dwóch dekad wskaźnik zatrudnienia pozostaje na poziomie nieco niższym, a stopa bezrobocia – na poziomie nieznacznie wyższym niż przeciętnie w kraju.

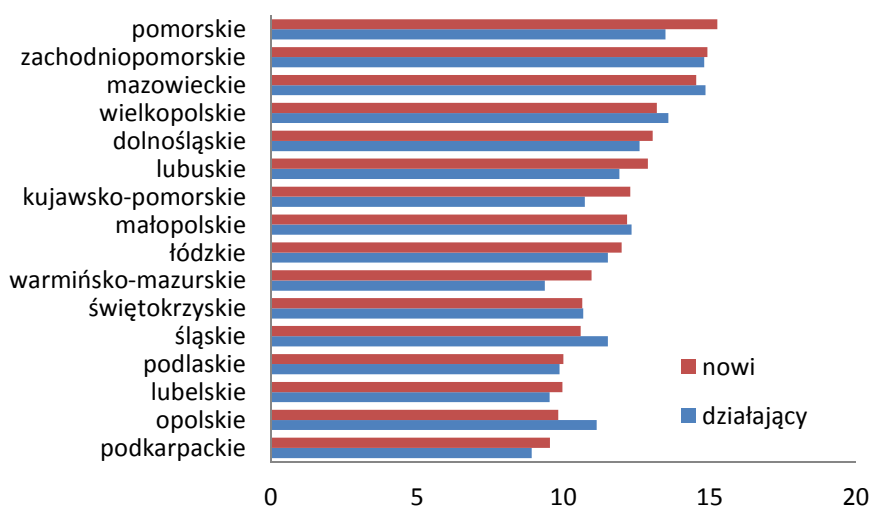
Wykres 18. Wskaźnik zatrudnienia (wykres lewy) i stopa bezrobocia (wykres prawy) w populacji w wieku produkcyjnym



Źródło: BAEL za BDL GUS, dane średnioroczne.

Również na poziomie zbliżonym do przeciętnego w kraju jest w województwie aktywność osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą, zarówno mierzona nowopowstającymi przedsiębiorstwami, jak i zasobem przedsiębiorstw istniejących. W ciągu ostatniej dekady rocznie w województwie rejestrowano od 16 do 24 tys. (średnio 22 tys.) nowych działalności gospodarczych prowadzonych przez osoby fizyczne.

Wykres 19. Osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą: zasób w 2013 r. (działający – na 100 mieszkańców w wieku produkcyjnym) i nowozarejestrowani w 2013 r. (nowi – na 1000 mieszkańców w wieku produkcyjnym).



Źródło: BDL GUS.

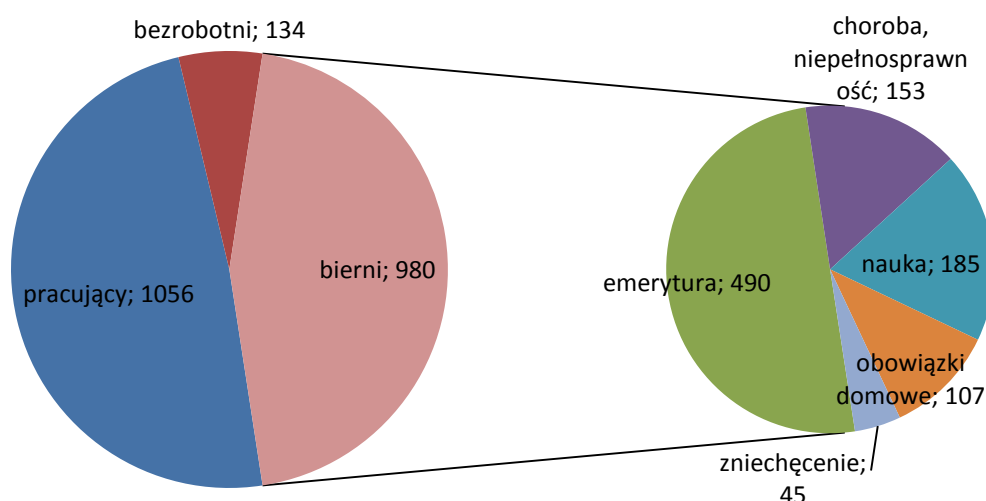
Warto jednocześnie zauważyć, że chociaż w ostatnich latach rośnie znaczenie interwencji ukierunkowanej na podejmowanie przez bezrobotnych działalności gospodarczej, to skuteczność takich działań stwierdzono tylko dla wybranych grup bezrobotnych.⁶⁷

⁶⁷ Zob. np. *Zatrudnienie w Polsce 2007*

Dla identyfikacji potencjału wykorzystania instrumentów finansowych do wsparcia osób podejmujących działalność gospodarczą, kluczowa jest analiza przepływów między stanami na rynku pracy w województwie – niestety dostępne na ten temat informacje są trudno dostępne i niekompletne.

Wg wyników badań ankietowych w ramach Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności GUS (BAEL) w 2013 r. pracę na własny rachunek w województwie dolnośląskim wykonywało 155,3 tys. osób. Spośród osób samozatrudnionych, 5 proc. (czyli 7,2 tys. osób) rok wcześniej nie wykonywało pracy zarobkowej, z czego blisko 3,0 tys. zadeklarowało, że rok wcześniej było bezrobotnymi. Oznacza to, że ok. 1/3 osób rozpoczynających działalność to osoby biernie i bezrobotne.

Wykres 20. Liczba pracujących, bezrobotnych i biernych wg przyczyn bierności w województwie dolnośląskim wg BAEL, dane w tysiącach osób.



Źródło: BAEL GUS za BDL.

Równocześnie dane MPiPS za 2013 r. wskazują, że na subsydiowanie podejmowania działalności gospodarczej przeznaczono na terenie województwa 68 mln zł, wspierając 3 614 osób, co oznacza, że w 2013 r. blisko 15 proc. nowozarejestrowanych działalności otrzymywało wsparcie z Funduszu Pracy, a z kolei dane za 2014 r. wskazują, że wsparcie otrzymało 3,8 tys. zarejestrowanych. Dane BAEL obarczone są pewnym błędem i odnoszą się do bezrobotnych wg definicji BAEL, a nie rejestrowej, jednak mogą wskazywać na to, że większość (przypuszczalnie niemal wszyscy) z obecnie napływających do samozatrudnienia bezrobotnych uzyskuje wsparcie w formie dotacji. Jednocześnie przepływy z bezrobocia do zatrudnienia nie są duże – wynoszą zaledwie ok. 2 proc. z ok. 150 tys. osób zarejestrowanych w urzędach pracy. Potencjalną populację osób do wsparcia mogą stanowić także osoby biernie, który w 2013 r. było blisko 980 tys., z czego 45 tys. nie poszukiwało pracy ze względu na zniechęcenie doczasowymi bezowocnymi próbami lub było przekonanych o niewielkich

szansach powodzenia, 107 tys. nie poszukiwało pracy ze względu na obowiązki rodzinne i związane z prowadzeniem domu, a 185 tys. ze względu na udział w nauce lub szkoleniu.

2.8.3 Dotychczasowa interwencja

Działania ukierunkowane na wsparcie osób bezrobotnych prowadzone są wielowymiarowo, przez różne instytucje, przy istotnej roli urzędów pracy realizujących polityki finansowane z Funduszu Pracy, ale także z Europejskiego Funduszu Społecznego. W ostatnich latach rośnie znaczenie wspierania rozpoczynania działalności gospodarczej przez osoby bezrobotne, przy czym wsparcie udzielane jest tak w formie dotacyjnej, jak i w formie pożyczek z obu ww. źródeł. Istotnym działaniem prowadzonym w ostatnich latach z poziomu wojewódzkiego jest projekt realizowany w dolnośląskim w ramach Działania 6.2. PO KL, polegający na wsparciu pożyczkowym pożyczką do 50 tys. zł osób rozpoczynających działalność gospodarczą. Szczegółowo projekt ten oraz badanie jego beneficjentów opisaliśmy w pierwszym raporcie, tutaj warto wskazać, że:

- projekt stanowi swego rodzaju pilotaż dla interwencji w ramach RPO WD 2014-2020, niemniej wnioskowanie utrudnione jest przez nie do końca spójną grupę docelową (w szczególności to, że w projekcie „Fundusz Pożyczkowy EFS” ze wsparcia korzystały osoby pracujące, młode i absolwenci) oraz dziesięciokrotnie mniejszą skalę projektu;
- odbiorcy decydowali się zwykle na pożyczki w kwotach zbliżonych do maksymalnych (50 tys. zł) i na maksymalny możliwy okres (60 miesięcy), co było zapewne związane z atrakcyjnymi warunkami, na których udzielane były pożyczki;
- ponad 1/3 ankietowanych oceniła, że powodem rozpoczęcia działalności gospodarczej był brak możliwości znalezienia innej formy dochodu.

Równoległe do Działania 6.2 prowadzone jest wspomniane we wcześniejszym punkcie wsparcie osób bezrobotnych podejmujących działalność gospodarczą za pomocą dotacji z Funduszu Pracy. Pod koniec 2014 r. zaczął też funkcjonować program MPiPS „Wsparcie w starcie II”, w ramach którego m.in. każdy zarejestrowany bezrobotny może otrzymać bardzo atrakcyjną pożyczkę na rozpoczęcie działalności gospodarczej. Ministerstwo planuje przeznaczenie na program 500 mln zł w horyzoncie 2021 r.,⁶⁸ co jeśli przyjąć, że środki będą rozkładać się pomiędzy poszczególne regiony w przybliżeniu proporcjonalnie do liczby ludności, będzie oznaczać ok. 38 mln zł dla odbiorców w województwie dolnośląskim.

2.8.4 Proponowane instrumenty

Przy właściwie zdefiniowanym w RPO WD 2014-2020 celu i zakresie interwencji, pewne wątpliwości budzą zaproponowane parametry i alokacja. W szczególności problematyczne jest wykorzystanie 22 mln euro na wsparcie osób pozostających bez pracy w podejmowaniu działalności gospodarczej przez osoby niepracujące, zaliczające się do grup zdefiniowanych w RPO.

Biorąc pod uwagę występujące na dolnośląskim rynku pracy przepływy, wykorzystanie przewidzianych programem środków na wsparcie rozpoczynanie działalności gospodarczej jest

⁶⁸ <http://www.bgk.com.pl/aktualnosci/3-11-2014-program-pierwszy-biznes-startuje-w-calej-polsce>

możliwe i zasadne. Istotne zawężenie grup docelowych może jednak skutkować problemami wdrożeniowymi, istotnie ograniczając zainteresowanie oferowanymi instrumentami. Dotyczy to w szczególności interwencji skierowanej do osób bezrobotnych, gdzie z ofertą pożyczek finansowanych z RPO konkurować będą:

- dotacje finansowane przez Fundusz Pracy;
- program „Wsparcie w starcie II”;
- wsparcie dotacyjne z RPO (w wypadku osób w szczególnej sytuacji na rynku pracy).

Warto jednocześnie zauważyć, że w przeciwieństwie do wsparcia Funduszu Pracy oraz programu „Wsparcie w starcie” środki RPO mogą być kierowane także do osób biernych podejmujących działalność gospodarczą – biorąc pod uwagę to, że przepływy z bierności do samozatrudnienia są większe niż z bezrobocia do samozatrudnienia, to nawet uwzględniając to, że RPO nie będzie mogło niestety wspierać osób młodych i absolwentów, popyt na wsparcie można szacować na poziomie co najmniej kilkuset pożyczek rocznie. Jednocześnie wymóg, by 80 proc. środków kierowanych było do osób w szczególnej sytuacji na rynku pracy wprowadza poważne ograniczenie w tworzeniu instrumentu finansowego – osoby w najtrudniejszej sytuacji nie są naturalnym odbiorcą wsparcia w formie pożyczek (czy szerzej – wsparcia na rynku pracy ukierunkowanego na rozpoczynanie działalności gospodarczej).

Dlatego też zdecydowanie zalecamy ograniczenie wsparcia z wykorzystaniem pożyczek do populacji ogólnej (tj. bezrobotnych i biernych od 30 roku życia), a więc 20 proc. alokacji, czyli 11 mln euro (39,05 mln zł przy założeniu kursu 3,55 zł/euro) i stworzenie na tej podstawie instrumentu symetrycznego do pożyczki „Wsparcie w starcie II”, kierowanej jednak głównie do osób biernych (także bezrobotnych, które jednak będą mieć do dyspozycji wiele innych form wsparcia).

Interesującym pomysłem mogłoby być kierowanie wsparcia pożyczkowego do osób w szczególnej sytuacji na rynku pracy, które z powodzeniem rozpoczęły działalność dzięki dotacji (RPO czy z Funduszu Pracy) – taka preferencyjna pożyczka umożliwiłaby dalszy rozwój przedsięwzięcia, stawiając do dyspozycji kwoty większe, niż jest to możliwe przy instrumentach dotacyjnych. Takie podejście nie jest niestety możliwe, ponieważ program jednoznacznie wskazuje, że wsparcie może być udzielane wyłącznie na rozpoczynanie działalności gospodarczej (oczywiście dalszy rozwój może być z powodzeniem finansowany w ramach PI 3c).

Należy jeszcze zwrócić uwagę na jeden potencjalnie problematyczny aspekt dla instrumentu finansowego – wkład krajowy. We wszystkich pozostałych instrumentach wkład wnoszony przez pośredników i odbiorców wynosi co najmniej 15 proc., jednak w instrumencie pożyczkowym skierowanym do osób rozpoczynających działalność gospodarczą wymóg wnoszenia wkładu własnego przez odbiorcę jest sprzeczny z celem instrumentu. Jednocześnie preferencyjne warunki pożyczki i stosunkowo wysokie ryzyko oznaczają, że pośrednicy finansowi nie będą zainteresowani wnoszeniem wkładu własnego. Pewnym rozwiązaniem może być nieproporcjonalne wynagrodzenie kapitału (w formie maksymalnej, tj. przekazania całości zysków odsetkowych pośrednikowi finansowemu), jednak przy bardzo niskim zakładanym oprocentowaniu może to być niewystarczające.

Tabela 25. Instrument finansowy w ramach PI 8iii – pożyczki na rozpoczęcie działalności

PI: 8iii		pożyczki na rozpoczęcie działalności		
Cel instrumentu:		Wsparcie rozpoczynania działalności gospodarczej.		
Wielkość finansowania	Od:	Do:	Ew. karencja	Zapadalność:
	0 zł.	78 853,4*	do 12 miesięcy	7 lat
Finanse i wskaźniki				
Udzielone pożyczki:		597		
Przeciętna pożyczka:		70 tys. zł		
Alokacja na IF:		35,5 mln zł		
Koszty zarządzania (wg aktu delegowanego):		3,55 mln zł		
Razem alokacja RPO na IF:		39,05 mln zł		
Typy finansowanych projektów i ew. demarkacja ze wsparciem bezzwrotnym				
Rozpoczęcie działalności gospodarczej.			Dotacje dla osób w szczególnej sytuacji na rynku pracy.	
Preferencje i grupa docelowa				
Odbiorcy ostateczni:		Osoby bezrobotne i bierne w wieku 30 lat i więcej.		
Oprocentowanie i inne opłaty:		¼ redyskonta weksli NBP.		
Zabezpieczenia:		Minimalne (poręczenie, weksel).		
Inne wymogi i preferencje:		Brak wymaganego wkładu odbiorcy. Konieczność zapewnienia 15 proc. współfinansowania krajowego na poziomie pośrednika finansowego lub funduszu funduszy, o ile wkład ten nie zostanie zapewniony na poziomie całej osi priorytetowej.		
Forma pomocy publicznej:		Pomoc de minimis.		
Kryteria wyboru projektów:		Brak specyficznych kryteriów, wszystkie projekty spełniające wymogi co do typu projektu.		
Dźwignia (efekt mnożnikowy):		1,2		
Wartość dodana:				
- proponowany instrument		1,2 (z rewolwingiem 4,5)		
- dotacja 100 proc. (fundusz pracy)		1		

* Dwudziestokrotność przeciętnego wynagrodzenia

2.9 PI 8v (8.4)

Interwencja zaplanowana w działaniu 8.4 będzie miała na celu poprawę konkurencyjności przedsiębiorstw sektora MMŚP oraz poprawę zdolności adaptacyjnych pracowników. Osiągnięciu tego celu służyć będą dwa typy projektów: usługi podnoszące kwalifikacje pracowników realizowane w ramach Rejestru Usług Rozwojowych oraz wsparcie typu outplacement. W obydwu przypadkach optymalną formą wsparcia będą dotacje. Wynika to z konieczności wytworzenia efektu zachęty w takiej skali, która byłaby nieosiągalna w przypadku np. instrumentu pożyczkowego.

Tabela 26. Podsumowanie założeń RPO w ramach PI 8v (8.4)

Cel szczegółowy:	1) Poprawa konkurencyjności przedsiębiorstw i przedsiębiorców sektora MMŚP 2) Poprawa zdolności adaptacyjnych pracowników do zmian zachodzących w gospodarce w ramach działań outplacement-owych
Typy projektów:	1) usługi pozwalające na rozwój przedsiębiorstwa i/lub jego pracowników, w tym w szczególności nabycie lub potwierdzenie kwalifikacji, usprawnienie procesów lub obszaru działania przedsiębiorstwa, częściową lub całkowitą zmianę profilu działalności gospodarczej realizowane w ramach Rejestru Usług Rozwojowych 2) wsparcie typu outplacement obejmujące kompleksowy zestaw działań dostosowanych do indywidualnych potrzeb uczestników projektu
Odbiorcy wsparcia:	<ul style="list-style-type: none">• mikro, małe i średnie przedsiębiorstwa oraz ich pracownicy• pracodawcy przedsiębiorstw przechodzących procesy restrukturyzacyjne oraz ich pracownicy w zakresie programów outplacementowych
Zakładana alokacja:	24 mln euro
Uzasadnienie dla IF i typy projektów w których zastosowanie mogą znaleźć instrumenty finansowe:	Brak uzasadnienia dla instrumentów finansowych.

2.10PI 9b (PI 6.3)

2.10.1 Cel i zakres interwencji wg RPO

Poniżej przedstawiamy podstawowe założenia dotyczące priorytetu inwestycyjnego 9b, dotyczącego rewitalizacji zdegradowanych obszarów.

Tabela 27. Podsumowanie założeń RPO w ramach PI 9b.

Cel szczegółowy:	Kompleksowa rewitalizacja zdegradowanych obszarów miejskich i wiejskich, w wymiarze społecznym, gospodarczym i przestrzennym.
Typy projektów:	<p>Wsparcie zostanie ukierunkowane na poprawę jakości życia mieszkańców oraz ożywienie gospodarcze i społeczne zdegradowanych obszarów miejskich i wiejskich, gdzie doszło do kumulacji negatywnych zjawisk społeczno-gospodarczych, środowiskowych i przestrzennych. Kompleksowe działania w tym zakresie obejmą m.in. przebudowę lub adaptację zdegradowanych budynków, obiektów, terenów i przestrzeni do przywrócenia lub nadania im nowych funkcji społecznych, gospodarczych, edukacyjnych, kulturalnych lub rekreacyjnych. Wsparcie będzie dotyczyło także odnowy zasobów mieszkaniowych (części wspólne budynków), zagospodarowanie przestrzeni publicznych obejmując również sferę bezpieczeństwa mieszkańców (monitoring miejski) lub dostosowanie przestrzeni do potrzeb osób niepełnosprawnych, a także inwestycje w tzw. drogi lokalne, możliwe jedynie wówczas, gdy przyczynią się do fizycznej, gospodarczej i społecznej rewitalizacji i regeneracji obszarów (jako element lokalnego planu rewitalizacji).</p> <p>Wsparcie będzie udzielane w oparciu o kompleksowy Program Rewitalizacji lub inne dokumenty z powyższego zakresu. Interwencja powinna być skorelowana z uwarunkowaniami terytorialnymi i specyficznymi problemami znajdującymi potwierdzenie w odpowiednich wskaźnikach.</p>
Odbiorcy wsparcia:	<ul style="list-style-type: none">• jednostki samorządu terytorialnego, ich związki i stowarzyszenia;• jednostki organizacyjne jst;• jednostki sektora finansów publicznych, inne niż wymienione powyżej;• wspólnoty i spółdzielnie mieszkaniowe;• towarzystwa budownictwa społecznego;• organizacje pozarządowe;• kościoły, związki wyznaniowe oraz osoby prawne kościołów i związków wyznaniowych;• instytucje kultury;• LGD;• uzdrowiska;• podmioty lecznicze;• podmiot wdrażający instrument finansowy
Zakładana alokacja:	73,4 mln euro

Uzasadnienie dla IF i typy projektów w których zastosowanie mogą znaleźć instrumenty finansowe:	Zgodnie z RPO WD 2014-2020 zastosowanie instrumentów finansowych powinno być rozważone w przypadku wsparcia inwestycji, które są potencjalnie finansowo wykonalne. Poniżej analizujemy możliwość i zasadność zastosowania instrumentów finansowych w ramach niniejszego priorytetu inwestycyjnego, ostatecznie jednak nie rekomendując zastosowania instrumentów finansowych
--	--

2.10.2 Diagnoza problemu

Problem rewitalizacji zaniedbanych terenów miejskich ma charakter ogólnokrajowy, jednak w poszczególnych województwach występuje z różnym nasileniem. W województwie dolnośląskim problem ten jest bardzo znaczący, co wynika przede wszystkim z kilku, niżej wspomnianych czynników. Przede wszystkim w województwie dolnośląskim znaczna część ludności zamieszkuje w miastach – jest to aż 69,3% ogółu ludności⁶⁹, co stawia region na drugim miejscu w Polsce, po województwie śląskim.

Dodatkowo, jak wskazuje zresztą dokument RPO WD 2014-2020 „województwo dolnośląskie jest jednym z dwóch regionów w Polsce o największej liczbie terenów przemysłowych i zdegradowanych. Pozostałością po przemysłowej działalności jest zdewastowane środowisko oraz grunty pozbawione wartości użytkowej, zdekapitalizowane i zdewastowane budowle przemysłowe”.

Ważnym czynnikiem jest też wiek zamieszkałych budynków, poniżej prezentujemy porównania okresu, z którego pochodzą budynki, w których znajdują się zamieszkane mieszkania, w poszczególnych województwach.

Tabela 28 – zamieszkane mieszkania według okresu budowy budynku

Województwo	przed 1918	1918 - 1944	1945 - 1970	1971 - 1978	1979 - 1988	1989 - 2002	2003 - 2007	2008 - 2011	Udział mieszkań w budynkach sprzed 1945 roku
Polska	9%	12%	25%	17%	18%	12%	5%	3%	21%
Łódzkie	9%	10%	28%	19%	18%	10%	3%	2%	19%
Mazowieckie	2%	8%	30%	17%	16%	15%	7%	5%	10%
Małopolskie	5%	9%	30%	16%	16%	13%	6%	4%	14%
Śląskie	11%	11%	28%	19%	20%	7%	3%	2%	22%
Lubelskie	2%	7%	30%	18%	20%	16%	4%	3%	9%
Podkarpackie	3%	8%	29%	18%	20%	14%	5%	3%	11%

⁶⁹ Bank Danych Lokalnych GUS, dane na koniec I półrocza 2014.

Województwo	przed 1918	1918 - 1944	1945 - 1970	1971 - 1978	1979 - 1988	1989 - 2002	2003 - 2007	2008 - 2011	Udział mieszkań w budynkach sprzed 1945 roku
Podlaskie	2%	6%	26%	17%	22%	18%	4%	3%	8%
Świętokrzyskie	2%	7%	33%	20%	20%	13%	3%	2%	9%
Lubuskie	16%	22%	14%	13%	16%	10%	4%	3%	38%
Wielkopolskie	13%	10%	22%	15%	18%	13%	5%	4%	23%
Zachodniopomorskie	11%	21%	16%	15%	17%	12%	4%	3%	32%
Dolnośląskie	23%	19%	14%	13%	14%	10%	4%	4%	42%
Opolskie	15%	22%	22%	15%	15%	7%	2%	2%	37%
Kujawsko-pomorskie	14%	9%	23%	17%	18%	13%	4%	3%	23%
Pomorskie	10%	12%	22%	16%	15%	13%	6%	5%	22%
Warmińsko-mazurskie	11%	19%	16%	15%	18%	12%	5%	3%	30%

Źródło: Główny Urząd Statystyczny, Narodowy Spis Powszechny 2011

Jak wskazuje powyższa tabela, województwo dolnośląskie cechuje się najwyższym udziałem zamieszkałych mieszkań w budynkach wybudowanych przed 1945 rokiem, w regionie stanowią one aż 42% ogółu zamieszkałych mieszkań, co jest wynikiem dokładnie dwukrotnie wyższym, niż w przypadku średniej dla całej Polski (21%). Dodatkowo, aż 23% mieszkań znajduje się w budynkach wybudowanych przed 1918 rokiem, wobec średniej dla całej Polski wynoszącej 9%.

Taka sytuacja może oznaczać, że pewna część budynków, które znajdowałyby się na obszarach objętych działaniami rewitalizacyjnymi może być objęta ochroną konserwatorską, co oczywiście oznacza znacznie wyższe koszty, związane z prowadzeniem ich remontów.

2.10.3 Dotychczasowa interwencja

Wsparcie rewitalizacji zaniedbanych obszarów miejskich było dotąd w Polsce realizowane w drodze instrumentów inżynierii finansowej w ramach Inicjatywy JESSICA, którą krótko omówimy najpierw i ramach instrumentów bezzwrotnych, które krótko opiszemy dalej.

Środki przeznaczone na realizację Inicjatywy JESSICA w Polsce wyniosły 257 mln euro, zaś Inicjatywa była wdrażana pięciu województwach – pomorskim, wielkopolskim, zachodniopomorskim, śląskim oraz mazowieckim.

Poniżej prezentujemy dane, dotyczące dotychczasowego zaawansowania wdrażania Inicjatywy JESSICA:

Tabela 29 – liczba i wartość projektów, realizowanych w ramach Inicjatywy JESSICA

Województwo	Liczba projektów	Wartość projektów (mln zł)	Wartość udzielonych pożyczek (mln zł.)
Wielkopolskie	35	600	317
Pomorskie	32	544,6	243,5
Mazowieckie	27	Brak danych	187
Śląskie	21	621	250
Zachodniopomorskie	17	450	147
RAZEM:	132	-	1144,5

Źródło: Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, dane z ok. 10.2014, dane przybliżone, obliczenia własne.

Niestety, brak jest systematycznej ewaluacji efektów Inicjatywy. Niektóre obserwacje mogą sugerować, że choć efekty są pozytywne, to wartość dodana może być dość ograniczona, choć z drugiej strony zastosowanie finansowania zwrotnego może prowadzić do większej efektywności wsparcia i lepszego doboru projektów.

W ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Dolnośląskiego 2007-2013 działania rewitalizacyjne były wspierane dotacyjnie, w ramach dwóch oddzielnych działań: 9.1, skierowanego do miast o ludności powyżej 10 tysięcy mieszkańców oraz 9.2, skierowanego do miast o ludności do 10 tysięcy mieszkańców. W ramach Działania 9.1 wartość realizowanych projektów wynosi 794,3 mln zł., a w ramach Działania 9.2 jest równa 45,9 mln. zł⁷⁰. Narastająco od momentu uruchomienia Programu podpisano 428 umów, w których wartość dofinansowania z EFRR wynosiła 457 811 996,08 PLN⁷¹,

Realizacja obu tych działań była przedmiotem zleconego przez Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego interesującego badania ewaluacyjnego⁷², którego wybrane wnioski mogą mieć pewne znaczenie także dla niniejszego raportu. W badaniu położono duży nacisk na konieczność zwiększenia w przyszłości roli i skali projektów o znaczącym efekcie społecznym, który to aspekt (mimo tego, że dotychczasowe wsparcie miało charakter dotacyjny) nie zawsze był wystarczający. W badaniu podkreślano też korzystną konstrukcję Działania 9.1, gwarantującą, że każde miasto z województwa dolnośląskiego o wielkości powyżej 10 tysięcy mieszkańców, które złożyło poprawny formalnie projekt, miało zagwarantowane środki na jego realizację; zalecano kontynuację tego podejścia, jako mającego silnie aktywizujący charakter.

⁷⁰ Baza danych projektów realizowanych ze środków europejskich, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, dane na 31 grudnia 2015.

⁷¹ Sprawozdanie okresowe z realizacji Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Dolnośląskiego na lata 2007-2013, II/2014/RPO/2.

⁷² „Ocena oraz wyznaczenie pożądanych kierunków działań rewitalizacyjnych realizowanych w ramach Priorytetu IX RPO WD „Odnowa zdegradowanych obszarów miejskich na terenie Dolnego Śląska (Miasta)”, Ekowert na zlecenie Urzędu Marszałkowskiego Województwa Dolnośląskiego, Wrocław 2013.

Powyższe wnioski nie skłaniają zatem do proponowania zastosowania w ramach priorytetu 9b instrumentów finansowych. Przede wszystkim w przypadku instrumentów finansowych nie można zagwarantować sfinansowania poprawnych formalnie projektów, gdyż znaczącą rolę odgrywa także analiza zdolności kredytowej i generalnej sytuacji finansowej potencjalnego kredytobiorcy.

Badani w ramach badania jakościowego przedstawiciele samorządów także wyrażali wiele obaw, co do możliwości zastosowania instrumentów finansowych w ramach tego priorytetu. Ich zdaniem, obecne ograniczenia dotyczące limitów zadłużenia się jst, w połączeniu z faktem, że instrumenty finansowe ze środków europejskich są traktowane, o ile nic się nie zmieni, tak samo jak każde inne finansowanie zwrotne, powodują, że pole do zastosowania instrumentów finansowych jest nader ograniczone.

2.10.4 Proponowane instrumenty

Działania rewitalizacyjne finansowane ze środków europejskich będą musiały mieć w znacznym stopniu charakter zintegrowany, umiejętnie łączący realizację celów inwestycyjnych i społecznych.

Zgodnie z tzw. Umową Partnerstwa⁷³, zakres możliwych działań rewitalizacyjnych, realizowanych z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, w ramach Celu Tematycznego 9, będzie dotyczyć włączenia społeczności zamieszkujących obszary peryferyjne i zdegradowane dzięki kompleksowej rewitalizacji zdegradowanych obszarów miejskich i wiejskich, postrzeganej w wymiarze społecznym, gospodarczym i przestrzennym. Podejmowane w ramach rewitalizacji i finansowane ze środków strukturalnych działania będą miały na celu poprawę jakości życia mieszkańców oraz ożywienie gospodarcze i społeczne danego obszaru, co w zamierzeniu powinno przyczynić się to do ograniczenia ryzyka ubóstwa i wykluczenia społecznego na tych obszarach. Przedsięwzięcia z zakresu rewitalizacji muszą być jednak realizowane jako kompleksowe i zintegrowane projekty dotyczące wszystkich aspektów rewitalizacji danego obszaru. Kompleksowość działań rewitalizacyjnych ma się wyrażać w integrowaniu działań w ramach różnych priorytetów inwestycyjnych. Interwencja w ramach PI 9b ma 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 (PI 3a, PI 4a., PI 6e, PI 6c).

Analogiczne podejście do rewitalizacji wyznacza też projekt Narodowego Planu Rewitalizacji, zgodnie z którym „przedsięwzięcia rewitalizacyjne opierają się na konieczności umiejętnego uzupełniania (łączenia) projektów z Europejskiego Funduszu Społecznego i Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz Funduszu Spójności. Istotą koordynacji jest zabezpieczenie warunków przygotowania i realizacji projektów z trzech źródeł finansowania (zwłaszcza EFS i EFRR). Silna koordynacja i synergia projektów w ramach EFS i EFRR będzie gwarantem szans na uzyskanie korzystnych efektów dla obszarów zdegradowanych. Mechanizmy wymuszające zintegrowane podejście (zapisy uszczegółowień, dobór kryteriów wyboru projektów, premiowanie projektów

⁷³ „Programowanie perspektywy finansowej 2014 -2020. Umowa Partnerstwa”, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, maj 2014.

powiązanych i in.) determinują konieczność warunkowania interwencji infrastrukturalnej (EFRR) uzupełniającym dla działań społecznych czy gospodarczych (EFS). Ten warunek jest wymagany w projektowaniu interwencji na obszarach kryzysowych poprzez programy rewitalizacji⁷⁴.

Dotychczasowe doświadczenia z realizacji Inicjatywy JESSICA, a także wywiady prowadzone w ramach niniejszego badania, wskazują, że liczba projektów spełniających powyższe wymogi, a jednocześnie możliwych do finansowania zwrotnego jest bardzo ograniczona. W przypadku samorządów kluczową barierą mogą być limity zadłużenia, a w przypadku przedsiębiorców trudności z identyfikacją odpowiednich projektów – doświadczenia JESSICI wskazują, że maksymalizację efektu społecznego bardzo trudno godzić z logiką przedsiębiorcy oraz finansującego go banku, dla obu tych podmiotów jest on w większości przypadków tylko obciążeniem.

Biorąc pod uwagę powyższe czynniki, a także opisaną wcześniej specyfikę Dolnego Śląska, polegającą na dużym udziale stosunkowo starych budynków, nie rekomendujemy zastosowania w ramach PI 9b instrumentów finansowych, proponując pozostanie przy instrumentach dotacyjnych, ewentualnie manipulując tylko intensywnością wsparcia, w celu objęcia interwencją maksymalnie dużej liczby miast i projektów.

3 Analiza ryzyka gwarancji

3.1 Regulacje dla okresu 2014-2020 i ich konsekwencje

W perspektywie finansowej 2014-2020, jak już wcześniej wspominaliśmy, zostały zasadniczo zmienione przepisy dotyczące wsparcia w formie gwarancji i poręczeń. Poprzednio, w okresie 2007-2013, poręczenia i gwarancje były traktowane w sposób zbliżony do innych instrumentów inżynierii finansowej, podczas gdy w obecnym okresie 2014-2020 obowiązujące regulacje są już zasadniczo odmienne od tych obowiązujących w przeszłości.

Wprowadzone zmiany wynikają zapewne z uzasadnionej konstatacji, że w przypadku instrumentów poręczeniowo-gwarancyjnych ryzyko związane z ich udzielaniem, jest, choć oczywiście znaczące, możliwe do oszacowania i znacznie niższe, niż 100%. Stąd też, Komisja Europejska słusznie stwierdziła, że - w celu udzielenia poręczeń o określonej wartości - wsparcie ze środków publicznych wraz z udziałem własnym instytucji udzielającej poręczeń, nie musi być równe założonej wartości udzielonych poręczeń, ale może być od niej znacznie niższe, ze względu na quasi ubezpieczeniowy charakter instrumentu, jakim są poręczenia. Relacja pomiędzy wartością wkładu ze środków programu operacyjnego a docelową wielkością portfela poręczeń powinna być oparta na oszacowaniu maksymalnego możliwego ryzyka związanego z wypłatą poręczeń, tak, aby - w najgorszym możliwym scenariuszu - wszystkie przekazane w ramach danego programu operacyjnego środki zostały przeznaczone na wypłatę udzielonych poręczeń.

Obecnie zatem, dla instrumentów poręczeniowo-gwarancyjnych wymagane jest, w drodze oddzielnej oceny *ex ante*, uzupełniającej ocenę *ex ante* instrumentów finansowych⁷⁵, oszacowanie spodziewanego i niespodziewanego poziomu ryzyka, czyli wysokości środków finansowych

⁷⁴ „Narodowy Plan Rewitalizacji 2022. Założenia”, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, 2014

⁷⁵ Naturalnie może to mieć miejsce w ramach jednego badania, tak jak w przypadku niniejszego dokumentu.

wystarczających do zagwarantowania określonej wartości kredytów/pożyczek i pokrycia związanych z nimi wypłat. Na podstawie oceny ex ante ryzyka ustanawiany jest odpowiedni współczynnik mnożnikowy, który rozumiany jest jako wielokrotność kwoty wkładu z programu, przeznaczonej na pokrycie spodziewanych i niespodziewanych strat z nowych pożyczek lub innych instrumentów podziału ryzyka, które mają być pokryte z poręczeń/gwarancji w stosunku do wartości odpowiednich wypłaconych nowych pożyczek lub innych instrumentów podziału ryzyka (art. 8 Rozporządzenia Delegowanego).

Przepis ten ma daleko idące konsekwencje dla zasad wsparcia funduszy poręczeniowych ze środków strukturalnych: oznacza on bowiem, że wkład środków strukturalnych jest w zasadzie przeznaczony tylko na pokrycie wypłat poręczeń. W praktyce naturalnie ryzyko wypłaty poręczeń powinno być szacowane w sposób konserwatywny, tak, aby faktyczny poziom wypłat był nieco niższy od założonego, a pozostałe środki były nadal wykorzystywane na działalność poręczeniową (na co pozwala art., 44 Rozporządzenia Ogólnego).

Firmy i osoby realizujące niniejsze badanie miały okazję przygotować na zlecenie Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju raport, dotyczący ryzyka gwarancji w ramach PO IR i – opcjonalnie – regionalnych programów operacyjnych⁷⁶. W ramach tego raportu, dla poręczeń, mających być udzielanych w ramach RPO, zalecany poziom ryzyka został oszacowany na poziomie 25%, a w przypadku firm rozpoczynających działalność gospodarczą na poziomie 35%. Z kolei dla produktów reporenceniowych, oferowanych w drodze portfelowej, zasugerowano, aby wartość „cap” początkowo wynosiła także 25%, jednak w razie udanego wdrażania i utrzymania akceptowalnej szkodowości mogłaby zostać stopniowo obniżona do 20%.

Nowe przepisy, dotyczące poręczeń i gwarancji mają niestety poważne ograniczenie, są one mianowicie dostosowane przede wszystkim do tzw. poręczeń portfelowych, w ramach których instytucja poręczeniowa/ gwarancyjna nie dokonuje indywidualnej oceny wniosku o poręczenie, ale poszczególne transakcje są kwalifikowane do objęcia poręczeniem przez instytucję udzielającą finansowania (najczęściej jest to bank), w takiej sytuacji łatwo ograniczyć limit wypłat ustanawiając tzw. „cap”, czyli maksymalny poziom wypłat w porównaniu do wielkości portfela, równy szacowanemu ryzyku. W przypadku poręczeń indywidualnych nie można natomiast ograniczyć limitu wypłat, gdyż nie istnieje wielkość („portfel”), do której można by zastosować pojęcie limitu wypłat. Jednocześnie nie wydaje się, aby w większości przypadków regionalne i lokalne fundusze poręczeniowe i w szczególności współpracujące z nimi banki były przygotowane do udzielania poręczeń portfelowych (choć oczywiście być może model taki byłby dostępny dla największych i najbardziej doświadczonych funduszy). Dlatego też w takiej sytuacji jedynym wyjściem wydaje się być „przerzucenie” na fundusz poręczeniowy lub inną instytucję udzielającą poręczeń lub gwarancji całego ryzyka przekroczenia maksymalnego szacowanego udziału wypłat. Jeżeli, przykładowo fundusz otrzymuje 20 milionów złotych i w ramach projektu ma udzielić co najmniej 100 milionów złotych

⁷⁶Ekspertyza „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”, Warszawa 2014, PAG Uniconsult na zlecenie MIR:

www.funduszeuropejskie.gov.pl/ifs/sw/Documents/Raport%20ryzyko%20gwarancji%20final_01_10_2014.pdf

poręczeń (szacowane ryzyko wynosiłoby zatem 20%⁷⁷), to w sytuacji, gdyby wypłacone poręczenia przekroczyły kwotę 20 milionów, nadwyżkę musiałyby pokrywać fundusz z własnych środków. Takie rozwiązanie wydaje się być możliwe, choć dość ryzykowne, jest też znacznie bardziej bezpieczne dla dużych wartościowo projektów, zakładających udzielanie znacznej liczby poręczeń, dzięki dywersyfikacji ryzyka poręczeniowego.

Drugi możliwy wariant rozwiązania tego problemu to zaprojektowanie programów reporenczeniowych (na wzór rozwiązań stosowanych w ramach Inicjatywy JEREMIE, także w województwie dolnośląskim), oferujących reporenczenia z określonym limitem wypłat (tzw. „capem”, równym wielkości szacowanego ryzyka). Tego typu rozwiązanie również wydaje się całkowicie dopuszczalne, choć z powyżej opisanymi ograniczeniami. Jego zaletą jest nawiązanie do sprawdzonych wzorców, wadą natomiast ograniczenia w użyteczności tego instrumentu w regionach o niewielkiej kapitalizacji sektora poręczeniowego, takich jak województwo dolnośląskie. Pojawia się tu także pytanie o sposób powiązania takiego rozwiązania z wykorzystaniem środków finansowych z perspektywy 2007-2013. Gdyby okazało się, że część środków, pozostałych w ramach dolnośląskiej Inicjatywy JEREMIE, będzie przeznaczona na wzmocnienie kapitałowe funduszy poręczeniowych, to zdecydowanie warto rozważyć kontynuację programu reporenczeniowego, naturalnie przy założeniu dopuszczalności łączenia środków z perspektywy 2007-2013 ze środkami z okresu 2014-2020.

Alternatywnie możliwe jest też rozpoczęcie oferowania przez lokalne i regionalne fundusze poręczeniowe poręczeń portfelowych. Tego typu rozwiązanie uznajemy jednak za dość mało realistyczne, przede wszystkim z powodu konieczności posiadania przez fundusz poręczeniowy bardzo znacznego kapitału, pozwalającego na uruchomienie poręczeń portfelowych. Nie wydaje nam się prawdopodobne, aby realne było uruchamianie programów poręczeń portfelowych, w ramach których założona wielkość portfela byłaby mniejsza, niż 20-30 milionów złotych. Dodatkowo, warto pamiętać, że udzielanie poręczeń w trybie portfelowym może być znacznie bardziej ryzykowne z punktu widzenia funduszu poręczeniowego, po podpisaniu umowy z bankiem praktycznie traci on bowiem kontrolę nad tym jacy klienci otrzymują poręczenia portfelowe (choć oczywiście możliwe jest określenie w umowie z bankiem, że z poręczenia portfelowego mogą skorzystać wyłącznie klienci o określonym poziomie ratingu/scoringu).

W miarę nabywania doświadczeń w udzielaniu w trybie indywidualnym poręczeń transakcji leasingowych można natomiast rozważyć stworzenie pilotażowego schematu poręczeń portfelowych leasingu, wydaje się, że fundusze leasingowe byłyby zdecydowanie zainteresowane tego typu instrumentem, mógłby ona też znacznie ułatwić dostęp do leasingu (szczególnie nietypowych środków trwałych) dla wybranych firm.

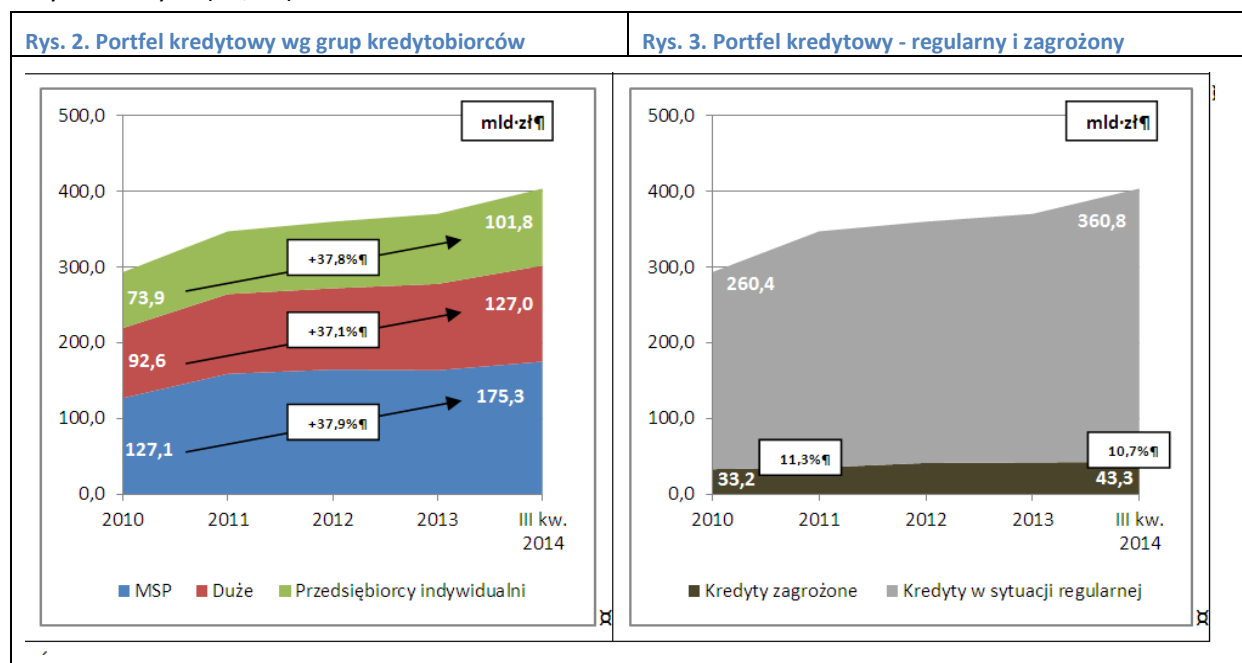
3.2 Jakość portfela kredytowego i poręczeniowego

Analizując, w celu oszacowania ryzyka gwarancyjnego, jakość portfela kredytowego, pożyczkowego i poręczeniowego, w pierwszej kolejności trzeba przeanalizować jakość portfela kredytów bankowych, na podstawie danych Komisji Nadzoru Finansowego (KNF). Niestety, ani KNF, ani Narodowy Bank

Polski nie zbierają danych w podziale na poszczególne regiony⁷⁸, stąd też analiza musi być oparta na danych dla całej Polski.

Na przestrzeni ostatnich lat widoczny jest stabilny wzrost portfela kredytów gospodarczych w każdej z grup kredytobiorców⁷⁹. Wielkość bilansowa należności od sektora niefinansowego z tytułu udzielonych kredytów na koniec III kw. 2014 r. wyniosła 404 mld zł i była o prawie 38% wyższa w stosunku do stanu na koniec 2010 r. W ostatnim czasie (na koniec III kw. 2014 r.) odnotowano wyraźny wzrost wartości zobowiązań kredytowych (+33,5 mld zł w stosunku do wielkości z końca 2013 r.). Wzrost ten objął także sektor małych i średnich przedsiębiorstw, co jest szczególnie ważne w świetle wcześniejszej stagnacji, dotyczącej tej grupy przedsiębiorców. Wzrost wielkości portfela kredytowego należy łączyć z kilkoma występującymi równoległe czynnikami: (i) ponownie rosnącym tempem wzrostu gospodarczego i związaną z tym poprawą sytuacji na rynku pracy, (ii) poprawą nastrojów, co do oczekiwanych tendencji gospodarczych, (iii) efektami redukcji stóp procentowych, jak i - w konsekwencji niskich stóp procentowych - wzrostem zdolności kredytowej przedsiębiorstw, wynikającym ze spadku kosztów obsługi zobowiązań kredytowych.

W portfelu kredytowym na koniec III kw. 2014 r. największy udział przypadają na zobowiązania małych i średnich przedsiębiorców (43,4%), następnie przedsiębiorców dużych (31,4%) i przedsiębiorców indywidualnych (25,2%).



Źródło: Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, raporty o sytuacji banków (za rok: 2010, 2011, 2012, 2013 i I-III kw. 2014)

⁷⁸ Dane takie zbierają oczywiście poszczególne banki, są one jednak, ze zrozumiałych powodów, całkowicie niedostępne.

⁷⁹ Grupy kredytobiorców wyróżniono zgodnie z podziałem stosowanym przez Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, w którym: MSP - oznacza małych i średnich przedsiębiorców, zatrudniających mniej niż 250 osób oraz osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą, zatrudniające więcej niż 9 osób; przedsiębiorcy indywidualni - osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą na własny rachunek i zatrudniające do 9 osób (kategoria ta obejmuje również rolników indywidualnych); duże przedsiębiorstwa - jednostki zatrudniające co najmniej 250 osób, w tym osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą również zatrudniające co najmniej 250 osób.

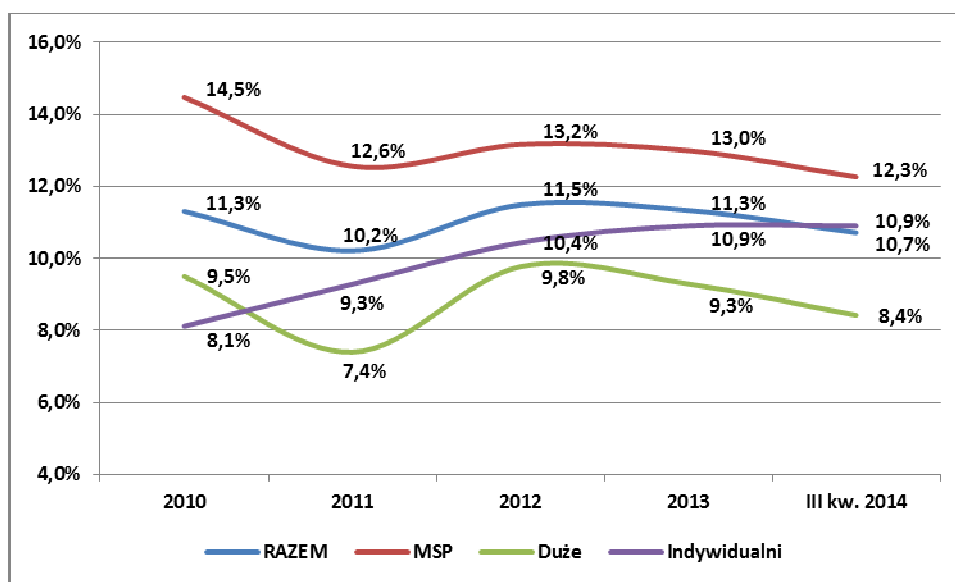
Ogólna jakość portfela kredytowego nie budzi specjalnych zastrzeżeń. Udział kredytów zagrożonych w portfelu zmalał (w stosunku do 2010 r.) - spadek z 11,3% do 10,7%. Obecny (niższy) wskaźnik wynika jednak z odnotowanego w ostatnim czasie przyrostu wartości akcji kredytowej. Natomiast wartość kredytów zagrożonych w porównaniu do stanu na koniec 2010 r. wzrosła o ok. 10 mld zł (w końcu III kw. 2014 r.). Na koniec III kw. 2014 r. była wyższa o ok. 1,3 mld zł w stosunku do wielkości z końca 2013 r., co oznacza ponad 3% wzrost. Przy czym, w głównej mierze za wzrost ten odpowiada relatywnie wysoki przyrost wartości kredytów zagrożonych w grupie przedsiębiorców indywidualnych (+1,0 mld zł w stosunku do końca 2013 r.). Tak więc, ok. 3/4 odnotowanego ostatnio przyrostu wartości kredytów zagrożonych przypada właśnie na grupę przedsiębiorców indywidualnych. Udział kredytów zagrożonych wśród tych kredytobiorców ustabilizował się (kredyty zagrożone stanowiły na koniec III kw. 2014 r. ok. 10,9% wartości portfela kredytowego tej grupy), pamiętając jednak, że na przestrzeni ostatnich miesięcy dzieje się to w sytuacji znacznego przyrostu wartości całego portfela kredytowego w tej grupie (np. był on o ok. 3 p.proc wyższy niż w sektorze małych i średnich firm).

Tabela 30. Kształtowanie się wielkości portfela kredytów zagrożonych, w mld zł (na koniec okresu)

Wyszczególnienie	2010	2011	2012	2013	III kw. 2014
MSP	18,4	20,0	21,7	21,3	21,5 ↑
Przedsiębiorstwa duże	8,8	7,8	10,5	10,6	10,7 ↑
Przedsiębiorcy indywidualni	6,0	7,7	9,2	10,1	11,1 ↑
Razem	33,2	35,5	41,4	42,0	43,3

Źródło: obliczenia na podstawie raportów o sytuacji banków Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego

Rys. 4. Udział kredytów zagrożonych w portfelu kredytowym ogółem oraz w portfelach kredytowych poszczególnych grup kredytobiorców



Źródło: obliczenia na podstawie raportów o sytuacji banków Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego

W przypadku pozostałych dwóch grup kredytobiorców (mali i średni przedsiębiorcy oraz przedsiębiorstwa duże) można mówić o poprawie jakości portfela kredytowego, odzwierciedlonej spadkiem udziału wartości kredytów zagrożonych w portfelach obu tych grup. To pozytywne zjawisko wynika również jedynie z niewielkich przyrostów wartości kredytów zagrożonych w III kw. 2014 r. (w porównaniu do końca 2013 r.: o 0,2 mld zł - wśród małych i średnich przedsiębiorstw oraz o 0,1 mld zł w grupie przedsiębiorstw dużych). Warto przy tym zauważyć, iż dla tych kategorii przedsiębiorstw, udział kredytów zagrożonych w ich portfelach, począwszy od roku 2012 systematycznie maleje. Można więc tu mówić o kształtowaniu się pozytywnej tendencji. Poprawa jakości portfela kredytów MSP i przedsiębiorstw dużych (oraz stabilizacja portfela zagrożonego w przedsiębiorstwach indywidualnych) wywołwana jest (i wzmacniana) przez ożywienie gospodarki. Z drugiej jednak strony, najnowsze dane GUS nie wskazują na szczególną poprawę sytuacji przedsiębiorstw w 2014 w stosunku do 2013 roku⁸⁰. Przychody z całokształtu działalności były wyższe o ok. 2,1% od osiągniętych rok wcześniej, a koszty uzyskania przychodów wzrosły o 2,3% (nieznacznie pogorszył się wskaźnik poziomu kosztów). Przychody ze sprzedaży produktów, towarów i materiałów oraz koszty tej działalności były wyższe niż rok wcześniej (odpowiednio o 2,0% i o 1,9%). Wskaźniki wyniku finansowego netto i brutto oraz rentowności obrotu uległy nieznacznemu pogorszeniu. Natomiast poprawiły się wskaźniki płynności I oraz II stopnia (odpowiednio o ok. 11 i 6 p.proc. w stosunku do 2013 r.).

W kontekście analizy kształtowania się wielkości akcji kredytowej i jakości (ryzyka) portfeli kredytowych trzeba pamiętać o specyficznych zagrożeniach, które współcześnie generuje niestabilna sytuacja polityczna w Europie Wschodniej i Afryce Północnej. Na sytuację w Polsce wpływa szczególnie konflikt ukraiński, związane z nim sankcje, a także niepewność co do trwałości i siły ożywienia gospodarczego w Eurolandzie. Ewentualny, niekorzystny rozwój sytuacji będzie negatywnie wpawał na skłonność biznesu do zwiększania aktywności gospodarczej, szczególnie inwestycyjnej. Zagrożenia te mogą wpłynąć w przyszłości na stagnację / spadek wielkości portfela kredytowego oraz pogorszenie się jego jakości.

Ze względu na brak dostępu do odpowiednich danych o jakości portfela kredytowego na poziomie krajowym (dane w podziale na poszczególne regiony nie są, jak już wspominaliśmy, zbierane przez Narodowy Bank Polski) pozostaje wykorzystać dane dotyczące jakości portfela funduszy pożyczkowych i poręczeniowych, w tym dane dotyczące jakości reporcowanych poręczeń i udzielanych pożyczek i kredytów w ramach Inicjatywy JEREMIE na Dolnym Śląsku.

Poniżej prezentujemy wybrane dane, dotyczące jakości portfela funduszy poręczeniowych w województwie dolnośląskim⁸¹.

⁸⁰ Wyniki finansowe przedsiębiorstw niefinansowych w 2014 r., GUS, opracowania sygnałne, Warszawa 20.03.2015 r.

⁸¹ Dane nie obejmują informacji o wielkości tworzonych rezerw i udziale wypłaconych poręczeń dla działającego w dużej części kraju, szczególnie na terenie Polski zachodniej, szczecińskiego funduszu poręczeniowego Polfund. W zestawieniu nie uwzględniliśmy też aktywności Samorządowego Funduszu Poręczeń Kredytowych w Strzelinie, który nie tworzy rezerw..

Tabela 31. Wielkość rezerw tworzonych przez dolnośląskie fundusze poręczeń kredytowych na 31 grudnia 2014

	Wartość rezerw celowych i ogólnych	Wartość aktualnych poręczeń, dla których były tworzone rezerwy ⁸²	Udział rezerw w portfolio aktywnych poręczeń
Fundusz Poręczeń Kredytowych w Jeleniej Górze	759	11 056	6,9%
Dolnośląski Fundusz Gospodarczy	2 163	24 866	8,7%
Fundusz Poręczeń Kredytowych w Złotorzy	0	1 354	0,0%
Fundusz Poręczeń Kredytowych w Dzierżonowie	97	3 861	2,5%
Polfund ⁸³	1 355	31 336	4,3%
RAZEM:	4 374	72 473	6,0%

Źródło: dane udostępnione przez poszczególne fundusze poręczeniowe, obliczenia własne.
Dane w tysiącach złotych.

Wielkość rezerw w województwie dolnośląskim w porównaniu do wartości aktywnych poręczeń jest stosunkowo zbliżona do wartości odnotowanej w badaniu ogólnopolskim dla MIR, w którym wynosiła ona 6,5% na 30 czerwca 2014. Nieco wyższy udział dla dolnośląskich funduszy poręczeniowych może oznaczać nieco gorszą jakość ich portfela.

Kolejny zestaw danych dotyczy udziału należności z tytułu wypłaconych poręczeń w porównaniu do wartości aktywnych poręczeń.

Tabela 32. Jakość portfela dolnośląskich funduszy poręczeń kredytowych na 31 grudnia 2014

	Wartość należności z tytułu wypłaconych poręczeń	Wartość aktywnych poręczeń	Udział wypłaconych i odzyskiwanych poręczeń w aktywnym portfolio
Fundusz Poręczeń Kredytowych w Jeleniej Górze	1 286	11 055	10,9%
Dolnośląski Fundusz Gospodarczy	11 821	54 628	21,6%
Fundusz Poręczeń Kredytowych w Złotorzy	0	1 354	0
Samorządowy Funduszu Poręczeń Kredytowych	13	700	1,8%

⁸² W sytuacji w której dla części poręczenia nie były tworzone rezerwy, głównie ze względu na ich objęcie reporęczeniem, prosiliśmy, aby fundusze podały dane tylko o wartości tej części poręczeń dla której tworzono rezerwy.

⁸³ Dane dla funduszu Polfund dotyczą wyłącznie poręczeń udzielonym firmom z terenu województwa dolnośląskiego i rezerw, związanych z tymi poręczeniami

w Strzelinie			
Fundusz Kredytowych Dzierżonowie	Poręczeń w	32	3 861
			0,8%
RAZEM:		13152	71 598
			18,3%

*Źródło: dane Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości.
Dane w tysiącach złotych.*

Udział poręczeń odzyskiwanych od poręczeniobiorców w porównaniu do wartości aktywnych poręczeń wskazuje na historycznie duży udział poręczeń wypłaconych, obecna jakość portfela jest już jednak (co pokazuje wcześniej prezentowana wielkość rezerw) znacznie lepsza.

Do oszacowania ryzyka, związane z wypłatą poręczeń użyteczne są także dane dotyczące jakości portfela (tzw. szkodowości) w ramach Inicjatywy JEREMIE⁸⁴ oraz PO RPW, które prezentujemy poniżej. Szkodowość jest rozumiana jako wartość wniosków o wypłatę poręczenia portfelowego/reporęczenia, w stosunku do wartości zawartych umów, zaś w przypadku pożyczki globalnej jako udział pożyczek przeterminowanych i wypowiedzianych w ogóle pożyczek udzielonych.

Tabela 33. Poziom szkodowości w ramach Inicjatywy JEREMIE oraz Instrumentów finansowych w ramach Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej na 31 grudnia 2014

Produkt	Kategoria firm	Województwo dolnośląskie	Polska – Inicjatywa JEREMIE oraz PO RPW
Pożyczka globalna	Ogółem	5,24%	9,07%
	Firmy start-up	5,40%	14,18%
Poręczenie portfelowe	Ogółem	13,92%	9,48%
Reporęczenie	Ogółem	1,19%	0,81%

*Źródło: dane Banku Gospodarstwa Krajowego, menedżera funduszy powierniczych w poszczególnych województwach.
Dane w tysiącach złotych.*

Jak widać przeciętny poziom szkodowości jest w województwie dolnośląskim wyraźnie lepszy niż w Polsce, co może być częściowo wynikiem nieco opóźnionego w stosunku do innych regionów, rozpoczęcia wdrażania Inicjatywy – udzielone pożyczki i poręczenia są jeszcze mniej „dojrzałe”. Wyjątkiem są poręczenia portfelowe, w przypadku których szkodowość jest nieco wyższa, niż w pozostałych regionach. W przypadku pożyczki globalnej finansowanie firm rozpoczynających działalność gospodarczą nie jest też bardziej ryzykowne, niż w innych regionach.

Podsumowując, można przyjąć, że różne miary szkodowości wynoszą pomiędzy 5% i 20%. Dlatego proponujemy oszacowanie ryzyka oczekiwanego na poziomie 15%, a ryzyka nieoczekiwane, ze względu na mało stabilną światową sytuację polityczną i na poziomie 10%, zatem łącznie ryzyko

⁸⁴ Bez województwa kujawsko-pomorskiego.

wynosiłoby 25%. W takim przypadku mnożnik kapitałowy wynosi 4, zaś mnożnik w rozumieniu Rozporządzenia Delegowanego (suma udzielonych pożyczek i kredytów do wkładu RPO) 6,66, którą to wartość proponujemy zaokrąglić do 6. W przypadku instrumentów, skierowanych wyłącznie do firm rozpoczynających działalność gospodarczą, proponujemy, aby łączne ryzyko zostało określone na poziomie 30%. Dla takich instrumentów mnożnik kapitałowy wynosi 3,33, zaś mnożnik w rozumieniu Rozporządzenia Delegowanego 5.

4 Aktualizacja oceny ex ante

W sferze wdrażania instrumentów finansowych, zgodnie z odpowiednimi przepisami prawa, niezbędne jest dokonywanie okresowej aktualizacji oceny ex-ante instrumentów finansowych⁸⁵. Aktualizacja ma służyć możliwości dokonania korekt w przypadku niewystarczająco trafnego zaprojektowania kształtu instrumentów finansowych w ramach danego programu operacyjnego lub ich szczegółowych parametrów, a także w sytuacji radykalnych zmian w sytuacji gospodarczej lub też zmian na rynku finansowym. Sytuacje, w których należy rozważyć przeprowadzenie aktualizacji oceny ex ante instrumentów finansowych opisuje dobrze standardowa metodologia, zalecana przez Komisję Europejską⁸⁶. Kładzie ona szczególny nacisk na staranny monitoring szybkości wdrażania instrumentów finansowych i pojawiających się problemów. W szczególności, zdaniem autorów metodologii, uwagę należy przywiązywać do odbiegającej od założeń szybkości przekazywania poszczególnych transz finansowania – szybka budowa portfela może wskazywać na rozważenie zasadności zwiększenia alokacji na dany instrument, podczas gdy powolna na konieczność rozważenia zmniejszenia alokacji, bądź też na zmianę parametrów danego instrumentu (krąg odbiorców ostatecznych, wysokość oprocentowania i innych opłat, wymagane zabezpieczenia). Zgodnie ze wskazaniami zawartymi w ramowej metodologii, powodem do aktualizacji oceny może też być znacznie gorsza od założonej jakość portfela (wskazująca na dyskusyjne oszacowanie poziomu ryzyka, związanego z danym instrumentem), a także znaczące zmiany w sytuacji gospodarczej.

Ważnym powodem do aktualizacji oceny ex ante powinna też być sytuacja, w której na rynku pojawia się nieuwzględnione w ramach niniejszego opracowania, publiczne finansowanie zwrotne lub bezzwrotne, mające charakter konkurencyjny wobec oferowanych w ramach RPO WD 2014-2020 instrumentów finansowych.

W przypadku RPO WD 2014-2020 aktualizacja oceny ex ante instrumentów finansowych powinna być naszym zdaniem dokonywana co najmniej raz na dwa lata, po raz pierwszy najpóźniej w połowie lub pod koniec 2017 roku (za okres 2015-2017), a po raz drugi w połowie 2019 roku lub też – alternatywnie – w zależności od potrzeb. W tym ostatnim przypadku sugerujemy jednak, aby dokonać aktualizacji co najmniej jeden raz w okresie wdrażania RPO WD 2014-2020, na przykład w połowie 2018 roku. Przedmiotem aktualizacji w każdym wariantcie powinny być wszelkie istotne sprawy, związane z wdrażaniem instrumentów finansowych, poruszone w niniejszej analizie

⁸⁵ Art. 37 ust. 2 lit. g Rozporządzenia Ogólnego.

⁸⁶ 'Ex-ante assessment methodology for financial instruments in the 2014-2020 programming period. General methodology covering all thematic objectives Volume I', Version 1.2 - April 2014, European Commission, European Investment Bank, s.105-106.

wyjściowej, ewentualnie również inne kwestie, które w toku wdrażania instrumentów okażą się ważne lub, na których analizę nacisk kłaść będzie Komisja Europejska.

Na obecnym etapie wskazać można następujący, minimalny zakres aktualizacji oceny ex-ante:

- stan wdrażania instrumentów finansowych w ramach RPO WD 2014-2020 w następujących sferach tematycznych:
 - aktualny poziom wydatkowania (udzielone pożyczki / kredyty / poręczenia) w podziale na poszczególnych pośredników oraz rodzaje instrumentów finansowych,
 - szybkość budowy portfela w ramach poszczególnych produktów finansowych,
 - wskazywane przez pośredników finansowych bariery w sprawnym wdrażaniu instrumentów finansowych, wraz z sugestiami, dotyczącymi rozwiązania kluczowych problemów w tej sferze,
 - analiza luk w ofercie instrumentów finansowych, zapewnianych w ramach krajowych programów operacyjnych, RPO WD oraz innych programów, finansowanych z krajowych środków publicznych oraz obszarów, w których dochodzi do nakładania się poszczególnych instrumentów zwrotnych lub instrumentów zwrotnych i bezzwrotnych,
 - analiza zrealizowanych działań promocyjnych w sferze instrumentów finansowych i ich efektów, prowadzona z punktu widzenia zapewnienia jak największej rozpoznawalności oferty instrumentów finansowych w ramach RPO WD 2014-2020.
 - wnioski i rekomendacje wynikające z analizy stanu wdrażania i pojawiających się problemów,
- zmiany w poziomie zainteresowania finansowaniem zwrotnym wśród przedsiębiorców w regionie dolnośląskim, w stosunku do lat 2014/2015, w oparciu o dane ogólnopolskie lub specjalnie zlecane badania,
- wpływ instrumentów finansowych oferowanych w ramach RPO WD 2014-2020 na finansowanie oferowane przez sektor komercyjny. Analiza ta powinna być skoncentrowana na identyfikacji ewentualnych sytuacji „nakładania się” wsparcia publicznego na finansowanie komercyjne i obecności / skali zjawiska „wypierania” finansowania komercyjnego. Naturalnie, chodzi o analizę skali tego zjawiska; w przypadku finansowania mającego charakter efektu zachęty (pożyczki i kredyty skierowane do podmiotów mogących korzystać z finansowania komercyjnego, jednak o znacząco niższym oprocentowaniu) taka sytuacja jest w dużym stopniu nieuchronna. W sytuacji zidentyfikowania znaczącej, trudnej do zaakceptowania, konkurencji instrumentów wspieranych ze środków publicznych i instrumentów komercyjnych⁸⁷, należy rozważyć dokonanie zmian w parametrach oferowanych instrumentów, po to aby minimalizować niekorzystne efekty konkurencji, a w najbardziej radykalnych przypadkach rozważyć rezygnację z wdrażania danego instrumentu,

⁸⁷ Pojawienie się takiego problemu będzie sygnalizować sektor bankowy, jak dotąd - mimo masowej skali udzielania niskoprocentowanych pożyczek - z punktu widzenia całego sektora bankowego nie jest to znaczącym problemem, choć w wybranych, nielicznych przypadkach problem ten może występować w skali lokalnej, szczególnie w przypadku sektora banków spółdzielczych.

- identyfikacja obszarów ewentualnej konkurencji pomiędzy instrumentami finansowymi oferowanymi w ramach RPO WD z instrumentami zwrotnymi i bezzwrotnymi oferowanymi ze środków europejskich i publicznych środków krajowych. W przypadku zidentyfikowania znaczącej skali konkurencji określonych instrumentów należy spróbować podjąć działania minimalizujące jej niekorzystne skutki. Warto jednak pamiętać, że w większości przypadków szanse na sukces takich działań będą niestety dość ograniczone, ze względu na niewielki poziom koordynacji wdrażania instrumentów finansowych w skali całego kraju. Szczególnie ryzyko konkurencji jest związane z instrumentami oferowanymi ze środków krajowych, gdyż o brak takiej konkurencji pomiędzy instrumentami oferowanymi ze środków europejskich powinny zadbać – przynajmniej teoretycznie – postanowienia tzw. linii demarkacyjnej.

Aktualizacja oceny ex-ante powinna być realizowana przez służby Instytucji Zarządzającej RPO WD 2014-2020, ewentualnie we współpracy z zewnętrznym wykonawcą. Jej kluczowym elementem powinny być natomiast konsultacje z przedstawicielami pośredników finansowych (zarówno oferujących finansowanie w ramach RPO WD, jak udostępniających wyłącznie finansowanie czysto komercyjne), a także odbiorców ostatecznych, w tym w szczególności organizacji przedsiębiorców. W idealnej wersji konsultacje te powinny opierać się na gromadzeniu materiału badawczego z różnych źródeł – zarówno ilościowych (np. w formie ankiety internetowej), jak i jakościowych (seminarium lub seminaria dyskusyjne, wspomagane wywiadami indywidualnymi).

Aktualizacja oceny ex-ante powinna też wykorzystywać dane zbierane w trakcie wdrażania instrumentów finansowych. Na obecnym etapie, trudno jest jeszcze przesądzić kto miałby zbierać te dane, być może powinien się tym zajmować fundusz funduszy, a ostatecznie powinny one trafiać do Instytucji Zarządzającej RPO WD. Co do zasady (być może zakres zbieranych danych będzie określony odgórnie, tak jak miało to miejsce w przypadku okresu programowania 2007-2013) zbierane dane powinny obejmować co najmniej następujące informacje:

- a) wartość i liczbę udzielonego finansowania w danym okresie (wypłacone pożyczki/kredyty lub podpisane umowy pożyczkowe/kredytowe, udzielone poręczenia),
- b) szybkość budowy portfela pożyczkowego/kredytowego/poręczeniowego i przekazywania poszczególnych transz finansowania (w tym przypadku, jeżeli przekazywanie kolejnych transz będzie uzależnione od budowy portfela całej grupy produktów finansowych w ramach jednej umowy z funduszem funduszy – a tak zapewne będzie - należy brać pod uwagę wyłącznie szybkość budowy portfela).
- c) podstawowe charakterystyki odbiorców ostatecznych instrumentów finansowych (wielkość firmy, czas prowadzenia działalności gospodarczej, na przykład w podziale na 3 kategorie: do 1 roku, od 1 do 3 lat i powyżej 3 lat), branża. W tej sferze można by też rozważyć zbieranie danych o siedzibie firmy (gmina), co powinno pozwolić na prowadzenie interesujących analiz, dotyczących przestrzennego rozłożenia odbiorców ostatecznych instrumentów finansowych RPO WD,
- d) jakość portfela udzielonego finansowania w podziale na finansowanie dłużne o opóźnieniach w spłacie do 30 dni, między 30 i 90 dni oraz powyżej 90 dni, a także ewentualnie w podziale na umowy wypowiedziane i niewypowiedziane. W przypadku instrumentów poręczeniowych dane

mogłyby dotyczyć poręczeń wypłaconych i niewypłaconych lub też poręczeń dla których utworzono (lub nie) rezerwy celowe.

Powyższy zakres danych nie opisuje niestety efektów korzystania z instrumentów finansowych na poziomie poszczególnych firm. W tym przypadku zasadniczym problemem pozostaje to, że wszelkie tego typu badania (lub też żądanie przekazywania sprawozdań od odbiorców ostatecznych) są poważnym utrudnieniem dla firm, korzystających z finansowania. Zdecydowanie odradzamy zatem wprowadzanie konieczności opracowywania pracochłonnych sprawozdań. W takiej sytuacji do rozważenia pozostają 2 możliwości:

- przeprowadzenie badania (lub 2 badań w połowie i na koniec okresu kwalifikowalności wydatków) na próbie odbiorców ostatecznych, idealnie z wykorzystaniem tzw. metod kontrfaktycznych. Użycie takich metod powinno pozwolić na dokonanie szacunków na ile finansowanie trafiło do firm, które nie bez oferty finansowanej ze środków nie byłyby w stanie pozyskać tego typu finansowania. Zaletą takiej opcji jest objęcie badaniem tylko części firm (a więc mniejsze obciążenie dla przedsiębiorców) i zbieranie danych stosunkowo wysokiej jakości, wadą stosunkowo wysokie koszty, zapewne co najmniej rzędu 100-150 tysięcy złotych.
- zbieranie danych w określonym czasie od momentu udzielania finansowania za pomocą np. metody CAWI, czyli internetowo udostępnianych kwestionariuszy badawczych. Tego typu funkcjonalność należałoby zapewnić poprzez zlecenie przeprowadzenia badania podmiotowi zewnętrznemu (zamawiającym badanie mogłaby być Instytucja Zarządzająca lub fundusz funduszy). W celu zachęcania przedsiębiorców do ich wypełniania mogliby oni uzyskiwać, po wypełnieniu kwestionariusza, na przykład niewielką obniżkę oprocentowania kilku rat finansowania w części pożyczki lub kredytu finansowanej z wkładu publicznego⁸⁸ lub też inny atrakcyjny bonus.

Zakres zbieranych w ramach tego typu badań danych powinien być dość ograniczony i dotyczyć co przede wszystkim następujących danych:

- wielkość obrotów w okresie od 2 lat przed udzieleniem finansowania do momentu badania,
- wielkość zatrudnienia w tym samym okresie,
- struktura sprzedaży w podziale na rynki (lokalny, regionalny, krajowy, europejski, światowy),
- korzystanie z innych form finansowania z udziałem środków publicznych,
- korzystanie z innych form komercyjnego i pomocowego finansowania zwrotnego,
- (dla wybranych instrumentów) wysokość nakładów na badania i rozwój (B+R).

⁸⁸ Rozwiązanie takie byłoby możliwe tylko dla finansowania dłużnego; niestety byłoby dość skomplikowane od strony formalnej i organizacyjnej.

Załącznik 1 – lista indywidualnych wywiadów pogłębionych i indywidualnych wywiadów telefonicznych

ZESTAWIENIE IDI - Dolnośląskie

Lp.	Grupa respondentów	Liczba wywiadów	Institucja / Firma	Respondenci	Miejscowość
1.	Przedstawiciele Instytucji Zarządzającej RPO WD 2007-2013	2	2 wywiady z przedstawicielami IZ RPO WD: jedna osoba pełniąca funkcje kierownicze nad wdrażaniem instrumentów inżynierii finansowej jedna osoba zajmującą się nadzorem nad wdrażaniem instrumentów inżynierii finansowej od strony operacyjnej.	Dorota Szewczyk-Dzięśław specjalistka, odpowiedzialna za Inicjatywę JEREMIE	Wrocław
2.				Łukasz Urbanek dyrektor działu wdrażania	Wrocław
3.	Przedstawiciele Banku Gospodarstwa Krajowego – Menedżera Funduszu Powierniczego JEREMIE	1	Bank Gospodarstwa Krajowego	Dariusz Wieloch – zastępca dyrektora departamentu inżynierii finansowej BGK	Warszawa
4.	Przedstawiciele pośredników finansowych w ramach Inicjatywy JEREMIE – fundusze pożyczkowe	4	Agencja Rozwoju Regionalnego "AGROREG"	Piotr Wróbel – kierownik Dolnośląskiego Regionalnego Funduszu Pożyczkowego,	Nowa Ruda
5.			Dolnośląski Fundusz Gospodarczy Pożyczki	Franciszek Dawidzinek – Dyrektor DFG Pożyczki	Wrocław
6.			Karkonoska Agencja Rozwoju Regionalnego	Grzegorz Rychter - Prezes zarządu i Natalia Łaba –specjalista ds. pożyczkowych	Jelenia Góra
7.			Fundusz Rozwoju Regionu Wałbrzyskiego.	Renata Dominiak – dyrektor działu pożyczkowego	Wałbrzych
8.	Przedstawiciele pośredników finansowych w ramach Inicjatywy JEREMIE – banki.	1	Związek Banków Polskich	Arkadiusz Lewicki – dyrektor zespołu współpracy z sektorem publicznym	Warszawa
9.	Przedstawiciele innych banków aktywnych w województwie	2	Bank Spółdzielczy w Oławie	Sebastian Smoleń – kierownik działu wdrożeń i marketingu	Oława

Lp.	Grupa respondentów	Liczba wywiadów	Instytucja / Firma	Respondenci	Miejscowość
10.	dolnośląskim		Bank Spółdzielczy w Oleśnicy	Wojciech Niedbałka - Wiceprezes Zarządu	Oleśnica
11.	Przedstawiciele pośredników finansowych w ramach Inicjatywy JEREMIE – fundusze poręczeniowe	2	Dolnośląski Fundusz Gospodarczy,	Sławomir Popłoński - Prezes zarządu	Wrocław
12.			Fundusz Poręczeń Kredytowych w Jeleniej Górze.	Tadeusz Baranowicz - Prezes Zarządu	Jelenia Góra
13.	Przedstawiciel pośrednika finansowego udzielającego pożyczek w ramach Działania 6.2 PO KL	1	Agencja Rozwoju Regionalnego ARLEG w Legnicy	Joanna Milczarz – kierownik biura ARLEG w Głogowie	Legnica
14.	Przedstawiciele funduszy kapitałowych aktywnych w województwie dolnośląskim	2	Wrocławskie Centrum Badań EIT+	Kamila Misztela – kierownik projektu Akcelerator EIT+, Katarzyna Dorywała , kierownik projektu Dolnośląskie Centrum Materiałów i Biomateriałów	Wrocław
15.			Dolnośląska Agencja Rozwoju Regionalnego.	Marek Urbański - kierownik projektu w ramach Działania 3.1 PO IG	Szczawno-Zdrój
16.	1-2 wywiady z przedsiębiorcami prowadzącymi działalność gospodarczą w sferze energii odnawialnych	2	Promet-Plast s.c.	Andrzej Jeżewski - Prezes Zarządu	Oława
17.			MEW Śnieżka J. Baczyński Spółka Jawna	Jacek Baczyński – Właściciel	Jeżów Sudecki
18.	1-2 wywiady z przedstawicielami jednostek samorządu terytorialnego, w tym korzystających ze wsparcia środków publicznych na korzystanie z energii odnawialnych /lub zmniejszenie zużycia energii.	2	Gmina Miasto Świdnica	Joanna Walichnowska - Kierownik Referatu Inwestycji Miejskich	Świdnica
19.			Miasto Jelenia Góra	Mariola Jakubów - p.o Naczelnika Wydziału Inwestycji i Zamówień Publicznych	Jelenia Góra

Lp.	Grupa respondentów	Liczba wywiadów	Instytucja / Firma	Respondenci	Miejscowość
20.	2-3 wywiady z przedstawicielami sektora badawczo-rozwojowego w województwie dolnośląskim	3	Dolnośląski Akademycki Inkubator Przedsiębiorczości	Małgorzata Dynowska - Zastępca Dyrektora Generalnego ds. Inkubacji i Rozwoju Firm	Wrocław
21.			Uniwersytet Medyczny im. Piastów Śląskich we Wrocławiu	Wojciech Frontczak -Kierownik Działu ds. Projektów Małgorzata Krajewska - pracownik Działu Nauki i Współpracy z Zagranicą	Wrocław
22.			Politechnika Wroclawska, Centrum Wiedzy i Informacji Naukowo – Technicznej, Ośrodek Współpracy Nauki z Gospodarką	dr inż. Katarzyna Kozłowska, p.o. Zastępcy Dyrektora ds. Ośrodka Współpracy Nauki z Gospodarką	Wrocław
		22			

ZESTAWIENIE ITI - Dolnośląskie

Lp.	Grupa respondentów	Liczba wywiadów	Instytucja / Firma	Respondenci	Miejscowość
23.	Przedsiębiorcy prowadzący działalność gospodarczą w sferze energii odnawialnych	2	Przedsiębiorstwo Handlowo Usługowe „KOBI” Janusz Kolator	Janusz Kolator – właściciel firmy	Bolesławiec
24.			Pol-Natura Tomasz Twardziszewski	Tomasz Twardziszewski – właściciel firmy	Jelenia Góra
25.	Przedstawiciele jednostek samorządu terytorialnego, w tym korzystających ze wsparcia środków publicznych na korzystanie z energii odnawialnych /lub zmniejszenia zużycia energii	2	Gmina Wrocław	Ewa Koszał – Wojdan – Wydział Zarządzania Funduszami, Zespół Projektów Infrastrukturalnych	Wrocław
26.			Powiat Głogowski	Maciej Strama – Kierownik Biura do Spraw Pozyskiwania Środków Zewnętrznych i Rozwoju Powiatu	Głogów
27.	Przedstawiciele wojewódzkiego sektora badawczo-rozwojowego	2	Akademia Sztuk Pięknych im. Eugeniusza Gepperta we Wrocławiu	Wojciech Orzechowski - Kanclerz	Wrocław
28.			Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu	Prof. dr hab. Jerzy Niemczyk – Dyrektor Biura Nauki i Współpracy z Gospodarką	Wrocław
		6			