

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

RAPORT KOŃCOWY

Etap 1. Analiza doświadczeń i propozycje instrumentów
finansowych

Etap 2. Strategia inwestycyjna

imapp

PAG  Uniconsult

Warszawa, październik 2014

Spis treści

1	Streszczenie	4
2	Executive Summary	8
3	Wprowadzenie.....	12
3.1	Przedmiot i cele badania oraz główne założenia badawcze.....	13
3.2	Koncepcja stosowania instrumentów finansowych	16
3.3	Skrócony opis metodologii i informacja o przebiegu badania.....	20
4	Dotychczasowa interwencja - doświadczenia	24
4.1	Wsparcie w formie instrumentów finansowych ze środków europejskich (RPO WK-P, PO KL, PO IG)	24
4.2	Instrumenty inżynierii finansowej poza RPO WK-P	37
5	Wnioski z dotychczasowych ocen ex-ante instrumentów finansowych oraz innych badań	42
6	Instrumenty finansowe – propozycje dla poszczególnych obszarów interwencji	48
6.1	PI 1a.....	48
6.2	PI 1b.....	48
6.3	PI 3a. i 3c.	53
6.4	PI 3b.....	84
6.5	PI 4a.....	87
6.6	PI 4b.....	91
6.7	PI 4c.	93
6.8	PI 4e.....	97
6.9	PI 6a.....	100
6.10	PI 6b.....	101
6.11	PI 6c.	102
6.12	PI 6d.....	103
6.13	PI 8iii.	104
6.14	PI 9b.....	111
7	Instrumenty finansowe a pomoc publiczna – w tym uwagi na temat zastosowania mechanizmu preferencyjnego wynagradzania inwestorów prywatnych	113
8	Realizacja wsparcia w formie instrumentów finansowych – wybrane obszary problemowe	117
8.1	Możliwość zastosowania mechanizmów łączących instrumenty zwrotne i bezzwrotne	117
8.2	Instrumenty finansowe – możliwy efekt dźwigni	119
8.3	Instrumenty finansowe a akceptowalny poziom ryzyka	120
8.4	Instrumenty finansowe a limity kosztów zarządzania.....	122
9	Monitoring wdrażania instrumentów finansowych i działania w zakresie aktualizacji oceny ex-ante	125
10	System instytucjonalny wdrażania instrumentów finansowych	128
10.1	Proponowane rozwiązania wdrożeniowe	128
10.2	Potencjał instytucji finansowych w Regionie w kontekście możliwości wdrożeniowych.....	134
10.3	Promocja instrumentów finansowych.....	136
11	Podsumowanie	137
12	Załączniki	145

Wykaz skrótów:

BGK	Bank Gospodarstwa Krajowego
CATI	wspomagany komputerowo wywiad telefoniczny
CT	cel tematyczny
EBI	Europejski Bank Inwestycyjny
EDB	ekwiwalent dotacji brutto
EFI	Europejski Fundusz Inwestycyjny
FGI	zogniskowany wywiad grupowy
FP	fundusz pożyczkowy
FPJ	Fundusz Powierniczy JEREMIE
FPK	fundusz poręczeń kredytowych
IDI	indywidualne wywiady pogłębione
IF	instrumenty finansowe
IIF	instrumenty inżynierii finansowej
IOB	Instytucja/e otoczenia biznesu
IZ RPO WK-P	Instytucja Zarządzająca Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Kujawsko-Pomorskiego
JEREMIE	Joint European Resources for Micro-to-Medium Enterprises - wspólne europejskie zasoby dla mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw
JESSICA	Joint European Support for Sustainable Investment In City Areas - wspólne europejskie wsparcie na rzecz trwałych inwestycji na obszarach miejskich
JRE	Jednolity Rynek Europejski
jst	Jednostka samorządu terytorialnego
KE	Komisja Europejska
KFK	Krajowy Fundusz Kapitałowy
K-PFP	Kujawsko-Pomorski Fundusz Pożyczkowy
MFPJ	Menedżer Funduszu Powierniczego JEREMIE
MIR	Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju
MSP/MMSP	małe i średnie przedsiębiorstwa/mikro, małe i średnie przedsiębiorstwa
PARP	Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości
PI	priorytet inwestycyjny
PO IG	Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka
PO IR	Program Operacyjny Inteligentny Rozwój
RPO WK-P	Regionalny Program Operacyjny Województwa Kujawsko-Pomorskiego

1 Streszczenie

Niniejszy raport prezentuje wyniki ewaluacji instrumentów finansowych, przewidywanych do zastosowania w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2014-2020. Badanie zostało zrealizowane w okresie od maja do października 2014 roku przez konsorcjum firm PAG Uniconsult sp. z o.o. oraz IMAPP sp. z o.o. na zlecenie Urzędu Marszałkowskiego Województwa Kujawsko-Pomorskiego.

Badanie zostało zrealizowane z zastosowaniem szerokiej palety metod badawczych, w tym analizy danych zastanych, badania telefonicznego CATI (próbą 600 przedsiębiorców, potencjalnych beneficjentów instrumentów finansowych oraz 100 spółdzielni i wspólnot mieszkaniowych), ankiety pocztowej (jednostki samorządu terytorialnego), pogłębionych wywiadów indywidualnych IDI (30 wywiadów z szerokim gronem kluczowych interesariuszy instrumentów finansowych) oraz zogniskowanych wywiadów grupowych FGI (3 wywiady z przedsiębiorcami, przedstawicielami pośredników finansowych oraz jednostek samorządu terytorialnego), a także 3 warsztatów.

Województwo kujawsko-pomorskie wsparcie instrumentów inżynierii finansowej (w okresie programowania 2014-2020 zwanych instrumentami finansowymi) w ostatnim czasie realizowało w ramach RPO WK-P 2007-2013, Działanie 5.1 „Rozwój instytucji otoczenia biznesu”. Przebiegało to w dwóch schematach. Przede wszystkim kapitałowo wsparto fundusze pożyczkowe i poręczeniowe (podpisano z nimi łącznie 10 umów o wartości 132 mln zł), wskutek czego udzieliły one 433 pożyczki i 798 poręczeń (był to tzw. schemat wsparcia bezpośredniego). Wsparcie na mniejszą skalę przebiegało także poprzez przystąpienie regionu do Inicjatywy JEREMIE, w ramach którego wyłoniono menadżera funduszu powierniczego (wartość funduszu wyniosła 40 mln zł), który z pośrednikami finansowymi podpisał 10 umów umożliwiających im udzielenie 167 pożyczek/kredytów i 41 poręczeń (jest to tzw. pośredni schemat wsparcia, obejmujący tworzenie funduszu powierniczego).

Obydwa schematy wsparcia pozwoliły pośrednikom zawrzeć z kujawsko-pomorskimi firmami 1 439 umów o wartości 228 mln zł. W przeliczeniu na jeden działający w regionie podmiot sektora MŚP daje to kwotę 2 555 zł, co plasuje województwo kujawsko-pomorskie w środku stawki polskich województw. Zawarte umowy pozwoliły firmom regionu uzyskać pożyczki i kredyty o wartości 441 mln zł.

Wsparcie instrumentów inżynierii finansowej w regionie, poza RPO WK-P, realizowane było także, w znacznie mniejszej skali, w Programie Operacyjnym Kapitał Ludzki (mikropożyczki z Działania 6.2) oraz Programie Operacyjnym Innowacyjna Gospodarka (tworzenie tzw. inkubatorów inwestycyjnych w Działaniu 3.1). Podstawowe jednak (najlepiej znane i najbardziej dostępne) instrumenty inżynierii finansowej to pożyczki i kredyty oraz poręczenia (rynek funduszy poręczeń kredytowych w województwie kujawsko-pomorskim należy do najlepiej rozwiniętych w Polsce).

Prezentowana w badaniu koncepcja zastosowania instrumentów finansowych opiera się na trzech kluczowych założeniach:

- instrumenty finansowe mogą być wykorzystywane tylko w projektach o nieujemnej wartości bieżącej netto (a więc koszty związane z realizacją i utrzymaniem projektu muszą być niższe od przychodów i/lub oszczędności dzięki niemu wygenerowanych);

- instrumenty finansowe mogą być skierowane na eliminowanie luki finansowej i/lub tworzenie efektu zachęty (poprzez preferencyjne warunki), przy czym samo adresowanie luki powinno odbywać się na warunkach rynkowych, celem minimalizacji zjawiska jałowej straty i zakłóceń na rynku;
- z wyłączeniem mikropożyczek dla małych firm i inwestycji kapitałowych, instrumenty finansowe co do zasady nie są narzędziem finansowania projektów ryzykownych.

Założenia te, skonfrontowane z celami RPO WK-P 2014-2020 umożliwiły zdefiniowanie obszarów, w których jest największy potencjał do zastosowania instrumentów finansowych. Główne pole ich zastosowania znajduje się w obszarze interwencji skierowanej do przedsiębiorstw w ramach PI 3c., 3a oraz 1b., a także 4a i 4b oraz 8iii. (w zakresie podejmowania działalności gospodarczej). Instrumenty zostały także zaproponowane w odniesieniu do wsparcia skierowanego do wspólnot i spółdzielni mieszkaniowych w ramach zwiększania efektywności energetycznej wielorodzinnych budynków mieszkaniowych.

Wychodząc od przytoczonych powyżej kluczowych założeń zaproponowane instrumenty podzielić można na oferowane na zasadach rynkowych i preferencyjnych. Bazując na dotychczasowych doświadczeniach można stwierdzić, że wdrażanie instrumentów na zasadach rynkowych może być trudne tak ze względów popytowych, jak i motywacji pośredników finansowych. Dla rozwiązania tego problemu zaproponowano rozwiązanie w postaci nieproporcjonalnego wynagrodzenia kapitału, w którym wkład finansowy do instrumentu pośrednika finansowego wynagradzany jest po wyższej stopie od wkładu publicznego. Przy zastosowaniu minimalnych progów na wkład pośrednika skutkuje to zwiększeniem wagi wynagrodzenia kapitału w łącznym wynagrodzeniu pośrednika (a więc pewnym zmniejszeniem istotności wynagrodzenia za zarządzanie) oraz tworzy dodatkowe motywacje do poszukiwania odbiorców znajdujących się w luce, skłonnych do pożyczania środków przy oprocentowaniu rynkowym.

Instrumenty na zasadach preferencyjnych proponowane są natomiast w odniesieniu do projektów, dla których zasadniczą przesłanką interwencji nie jest luka finansowa, a spełnianie założeń RPO. W wypadku przedsiębiorstw dotyczy to w szczególności innowacyjnych projektów i projektów w ramach RIS (3c.) i inwestycyjnych projektów wspierających internacjonalizację (3b.) oraz projektów sektorowych z obszaru elektroenergetyki (4a.) i efektywności energetycznej w przedsiębiorstwach (4b.). Z kolei dostarczenie mniejszym, rozwijającym się przedsiębiorcom i osobom podejmującym działalność gospodarczą kapitału po możliwie niskiej cenie jest przesłanką stosowania preferencji w ramach 3a. oraz 8iii.

Istotnym elementem w planowaniu wsparcia dla przedsiębiorstw była jego wewnętrzna i zewnętrzna demarkacja – w związku z tym w ramach PI 3a. i 3c. zaproponowano wspólny zestaw instrumentów finansowych, uzupełnionych o skierowane do przedsiębiorstw narzędzia z innych obszarów, przy czym podstawowymi proponowanymi działaniami są pożyczki i mikropożyczki (w różnych formach i o różnym zakresie interwencji) oraz instrumenty poręczeniowe. Oceniamy, że na instrumenty w ramach PI 3c. przeznaczyć należy środki w wysokości co najmniej 184 mln zł, uzupełnione o 25,5 mln zł w ramach PI 3a. i 8 mln zł w ramach 8iii.. Dodatkowo do przedsiębiorstw skierowane będzie 40 mln zł w ramach priorytetu inwestycyjnego 4a. i 136 mln zł w ramach 4b. oraz blisko 77 mln zł w ramach 3b. Interwencja za pomocą instrumentów w 4c. powinna wynieść co najmniej 91 mln zł.

Możliwości zastosowania instrumentów finansowych zidentyfikowano również w PI 1b, dotyczącym finansowania badań i działalności innowacyjnej przedsiębiorstw. Przewidywane tu instrumenty służyć będą finansowaniu cyklu innowacyjnego „od badań do rynku” (od fazy badawczej do tzw. pierwszej / pilotażowej produkcji). W związku z tym proponowany jest zarówno instrument kapitałowy (finansowanie załączkowe nowych spółek wraz z możliwością preinkubacji o minimalnej alokacji 35 mln zł.), jak i instrument dłużny (preferencyjne pożyczki na finansowanie prac badawczo-rozwojowych oraz podnoszenie potencjału do prowadzenia działalności badawczo-rozwojowej o minimalnej alokacji 40 mln zł.). Instrumenty te dostępne będą dla podmiotów rozwijających działalność zgodnie z regionalną strategią inteligentnych specjalizacji.

W ramach pozostałych, poza wymienionymi powyżej, priorytetów inwestycyjnych proponowanych w ramach projektu RPO WK-P na lata 2014-2020 ewaluatorzy nie proponują zastosowania instrumentów finansowych, ze względu na specyfikę proponowanych typów projektów, które nie są dostosowane do specyfiki instrumentów finansowych, w olbrzymiej większości tego typu projekty mają bowiem charakter niedochodowy.

Należy podkreślić, że proponowane w niniejszym opracowaniu alokacje na instrumenty finansowe mają w pewnej mierze charakter dyskrejonalny, tj. ocena potrzeb inwestycyjnych, które mogą być adresowane za pomocą instrumentów finansowych jest zależna od celów RPO, ograniczeń w typach projektów, założeń co do skali interwencji i planowanych do osiągnięcia wskaźników. Tym samym proponowane kwoty uwzględniają nie tylko pozyskane w ramach badania informacje nt. luki finansowej przedsiębiorstw czy planowanych inwestycji w sektorze mieszkaniowym, ale także możliwości finansowe RPO i wielowątkowość planowanej interwencji.

W ramach niniejszej ewaluacji rozważany jest także potencjał do zastosowania instrumentów łączących instrumenty finansowe i instrumenty bezzwrotne (zwanych też niekiedy finansowaniem mieszanym). Potencjał do zastosowania tego typu instrumentów pojawia się jednak tylko dla wybranych priorytetów inwestycyjnych, także ze względu na konieczność unikania występowania niedozwolonego tzw. podwójnego finansowania. Potencjał do stosowania na przykład instrumentu subsydiowania odsetek od kredytów komercyjnych można wskazać na przykład w ramach priorytetu inwestycyjnego 4e, ewentualnie także dla priorytetu inwestycyjnego 4a), zaś możliwość finansowania w sposób zwrotny lub bezzwrotny odmiennych wydatków kwalifikowanych na różnych etapach realizacji tego samego projektu w ramach priorytetu inwestycyjnego 8iii.

W przypadku typowych poręczeń, które mają być oferowane w ramach regionalnych programów operacyjnych proponujemy, aby ryzyko wynosiło 25%, a w przypadku produktów poręczeniowych, przeznaczonych wyłącznie dla przedsięwzięć start-up 35%.

Ze względu na znaczące obniżenie, w stosunku do okresu 2007-2013, maksymalnego poziomu kosztów zarządzania, związanych z wdrażaniem instrumentów finansowych, proponujemy rozważenie skorzystania z możliwości, jakie daje art. 13 ust. 6 aktu delegowanego, tj. wyboru pośredników finansowych w drodze przetargowej, w sposób pozwalający na podniesienie maksymalnej wysokości kosztów zarządzania. Warto przy tym pamiętać, że zastosowanie formuły przetargu niekoniecznie musi oznaczać, że kwota kosztów zarządzania mająca być wypłacana pośrednikowi lub pośrednikom finansowym, którzy wygrają taki przetarg, będzie znacząco wyższa, niż wskazane limity.

W ramach niniejszej ewaluacji zaproponowaliśmy także konkretne mechanizmy monitorowania wdrażania instrumentów finansowych w ramach RPO WK-P 2014-2020, w postaci cyklicznego zbierania określonych danych, a także możliwych badań, dotyczących oceny skuteczności wsparcia w postaci instrumentów finansowych.

Jeżeli chodzi o optymalny system wdrażania instrumentów finansowych, to proponujemy zastosowanie dwóch możliwych rozwiązań.

Wariant 1: wybór instytucji zewnętrznej (funduszu funduszy), która przejmie funkcję zarządzania wszystkimi instrumentami finansowymi tj. instrumentami przewidzianymi w ramach PI 1b. (o ile zostaną one w nim utrzymane), 3a. i 3c. (instrumenty wsparcia kierowane do sektora mikro, małych i średnich przedsiębiorstw, w tym dotyczące wspierania innowacyjności) oraz PI 4a., 4b. i 4c., (instrumenty wsparcia tzw. środowiskowe, dotyczące OZE, oszczędności energii i poprawy efektywności energetycznej w sektorze mieszkaniowym, budynkach użyteczności publicznej oraz redukcji emisji) oraz 8iii. (wspieranie przedsiębiorczości i samozatrudnienia). Możliwe byłoby także wydzielenie instrumentów finansowych w ramach PI 8iii i powierzenie ich wdrażania Wojewódzkiemu Urzędowi Pracy (jako Instytucji Pośredniczącej).

Wariant 2: wybór dwóch instytucji zewnętrznych i powierzenie każdej z nich pełnienia roli funduszu funduszy, przy czym jedna z tych instytucji wdrażałaby instrumenty finansowe w sferze przedsiębiorstw, natomiast druga w ww. priorytetach (4a, 4b i 4c), związanych z ochroną środowiska.

W wyniku analizy dwóch opisanych wariantów ostrożnie skłaniamy się do zarekomendowania systemu wdrażania instrumentów finansowych opartego o rozwiązania wariantu drugiego, choć model pierwszy jest też całkowicie dopuszczalny.

2 Executive Summary

This report presents the results of evaluation of financial instruments planned within the framework of the Regional Operational Programme of the Kujawsko-Pomorskie Region in years 2014-2020. The study was conducted within the period from May to October 2014 by a consortium of companies PAG Uniconsult sp. z o.o. and IMAPP sp. z o.o. at the request of Marshall Office (regional government) of the Kujawsko-Pomorskie region.

The study was conducted based on a wide range of methods, including desk research, CATI (a sample of 600 entrepreneurs, potential beneficiaries of financial instruments and 100 residential co-ops and communities), postal questionnaires (local authorities), IDI (30 interviews with a broad group of key stakeholders of the financial instruments) and FGI (3 focused group interviews with entrepreneurs, representatives of financial intermediaries and local authorities) and also 3 workshops.

The Kujawsko-Pomorskie region supported financial engineering instruments (called “financial instruments” in the 2014-2020 programming period) lately within the framework of ROP K-PR 2007-2013, Measure 5.1 “Development of business milieu institutions”. Such support was provided under two schemes. Firstly, loan and guarantee funds were supported with capital (a total number of 10 agreements were signed, for a value of PLN 132 million), in result of which the funds granted 433 loans and 798 guarantees (direct support scheme). On a smaller scale support was also provided when the region joined the JEREMIE Initiative and a holding fund manager was appointed (the value of the fund totalled PLN 40 million), who signed 10 agreements with financial intermediaries, which allowed them to grant 167 loans/credits and 41 guarantees (i.e. indirect support scheme, including the establishment of a holding fund).

With both support schemes the intermediaries were able to conclude 1 439 agreements for a total value of PLN 228 million with the businesses of the Kujawsko-Pomorskie region. Calculated per one entity operating in the region in the SME sector this stands for a sum of PLN 2 555, in result of which the Kujawsko-Pomorskie region ranks in the midpoint among the regions in Poland. Due to those agreements, the companies operating across the region could obtain loans and credits for an aggregate value of PLN 441 million.

The support for financial engineering instruments in the region – apart from ROP K-PR – was also implemented on a much smaller scale within the framework of the Operational Programme “Human Capital” (micro-loans under Measure 6.2) and the Operational Programme “Innovative Economy” (by establishing investment incubators under Measure 3.1). Basic (the most popular and accessible) instruments of financial engineering include loans, credits and guarantees (the loan guarantee funds market in the Kujawsko-Pomorskie region is the best developed in Poland).

The financial instruments concept presented in the study is based on three key assumptions:

- Financial instruments can be used only in projects with a positive net current value (i.e. costs relating to the implementation and maintenance of the project must be lower than income and/or savings generated owing to the project);
- Financial instruments may be addressed to eliminate a financial gap and/or to create an incentive effect (with preferential conditions); however, the gap ought to be addressed on

market conditions in order to minimise the dead-weight effect and disturbances on the market;

- Except for micro-loans for small businesses and capital investments, financial instruments as a rule do not serve as a tool for financing risky projects.

Those assumptions, confronted with the objectives of ROP K-PR 2014 – 2020, helped to identify areas with the greatest potential for using financial instruments. The main field of their application is in the area of intervention targeted at enterprises under IP 3c., 3a and 1b, and also 4a and 4b and 8iii (as regards business start-up). Instruments were also proposed relating to support addressed to residential communities and co-ops aimed at increasing power efficiency of multi-family residential buildings.

Starting from the aforementioned key assumptions, the proposed instruments can be classified as instruments offered on market terms and preferential terms. Judging by hitherto experience, implementation of instruments on market terms can be difficult because of the demand and motivation of financial intermediaries. As a solution to this problem proposed is a non-proportionate remuneration for capital, wherein the financial contribution to the instrument of the financial intermediary is capitalised at a higher rate than the public contribution. When applying minimum thresholds to the intermediary contribution, the weight of the remuneration for the capital increases in the intermediary total fee (hence, decreases the importance of the management fee) and creates additional incentives to seek for recipients in the gap, ready to borrow monies at a market interest rate.

Instruments on preferential terms are proposed for projects, which qualify for intervention not because of a financial gap but because of the assumptions of ROP. In case of enterprises this relates in particular to innovative projects and projects within RIS priorities (IP 3c) and investment projects supporting internationalisation (3b), sectoral projects in the power engineering industry (4a) and power efficiency in enterprises (4b). On the other hand, providing capital to smaller, expanding enterprises and individuals starting a business at a possibly low price is a reason for applying preferential terms under 3a and 8iii.

An important element in planning support for enterprises was its internal and external demarcation – for this reason under IP 3a and 3c a joint set of financial instruments was proposed, accompanied by tools from other areas addressed to enterprises, where the basic measures proposed comprise loans and micro-loans (in various forms and with a different scope of intervention) and guarantee instruments. In our opinion, a sum of at least PLN 184 million should be allocated for instruments under IP 3c, with PLN 25.5 million under IP 3a and PLN 8 million under 8iii. In addition, a sum of PLN 40 million shall be dedicated to enterprises within the framework of the investment priority 4a and PLN 136 million under 4b and almost PLN 77 million under 3b. The intervention using instruments under IP 4c is expected to come to no less than PLN 91 million.

The possibilities of applying financial instruments were also identified under IP 1b relating to the financing of research and innovations in enterprises. The projected instruments shall be utilised to finance the innovative cycle “from research to market” (from the research phase to the first, pilot production). For this reason, proposed are both a capital instrument (seed financing for new companies with pre-incubation of a minimum allocation of PLN 35 million) and a debt instrument (preferential loans for financing R&D activities and improving the R&D potential with a

minimum allocation of PLN 40 million). Those instruments shall be available for entities developing their businesses in line with the regional strategy of smart specialisations.

Within the framework of other investment priorities – apart from those mentioned above – proposed under ROP K-PR for years 2014 – 2020 the evaluators do not advise the use of financial instruments due to the specificity of the proposed types of projects that do not match the specificity of the financial instruments because in most cases those projects do not generate profits.

Attention should be given to the fact that allocations for financial instruments proposed in this report are to a certain extent discretionary, i.e. evaluation of investment needs that can be addressed by financial instruments depends on the objectives of ROP, limitations as regards the types of projects, assumptions regarding the scale of intervention and the planned ratios to be achieved. Therefore, the proposed sums include not only information – gathered in the course of the study – regarding the financial gap of the enterprises or investments planned in the residential building sector but also the financial capabilities of ROP and the multithreading of the planned intervention.

Within the scope of this evaluation consideration is also given to the potential to apply solutions combining financial instruments and non-returnable instruments (also known as mixed financing). The potential to use such instruments applies only to certain investment priorities, also because of the need to avoid the occurrence of impermissible, i.e. double financing. The potential to apply – for example – the interests subsidies in relation to commercial credits can be found within the framework of the investment priority 4e, and also under investment priority 4a, whereas the possibility of financing – on a returnable or non-returnable basis – different expenses qualified at various stages of the same project – within the framework of the investment priority 8iii.

In case of typical guarantees to be offered within the framework of regional operational programmes, it is suggested that risk is to be at the level of 25% and in case of guarantee products intended only for start-up businesses – 35%.

Because of considerable reduction - compared to 2007-2013 - of the maximum level of management costs relating to the implementation of financial instruments, we propose to consider the possibilities arising out of Art. 13 section 6 of the delegation act, i.e. the selection of financial intermediaries through tenders, in manner allowing for increasing the maximum amount of management costs. It is worth noting that the application of the tender formula does not necessarily mean that management costs to be paid to the financial intermediary (s) winning such tender are to be significantly higher than the specified limits.

Within the scope of this evaluation we also proposed specific mechanisms for monitoring the implementation of financial instruments within the framework of ROP K-PR 2014 -2020 by way of gathering particular data on a cyclic basis, and also possible studies assessing the effectiveness of support in the form of financial instruments.

As regards the optimal system for implementing financial instruments, two possible solutions are suggested:

Variant 1: To appoint an external institution (the fund of funds) to assume the management of all financial instruments, i.e. instruments envisaged under IP 1b (provided these are maintained), 3a and 3c (support instruments addressed to micro-companies, small and medium enterprises, including

instruments for supporting innovations) and IP 4a, 4b and 4c (environmental support instruments regarding renewable sources of energy, power efficiency and improved power effectiveness in the residential sector, public utility buildings and emission reduction) and 8iii (support for entrepreneurship and self-employment). It would be also possible to distinguish financial instruments under IP 8iii and to delegate their implementation to the Voivodeship Labour Office (as an Intermediary Institution).

Variant 2: To appoint two external institutions and to assign to each of them the role of the fund of funds; however, one of those institutions would implement financial instruments in the area of enterprises and the other – in the area of priorities (4a, 4b and 4c) relating to environmental protection.

In result of the analysis of the two variants described, we recommend – while taking a prudent approach – the system of implementing financial instruments based on the second variant, nonetheless the first model is also fully acceptable.

3 Wprowadzenie

W niniejszym raporcie prezentujemy wyniki badania i płynące z niego ustalenia, dotyczące analizy ex-ante wykorzystania instrumentów finansowych w Regionalnym Programie Operacyjnym Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2014-2020 (RPO WK-P)¹.

W nowym okresie programowania wsparcia z funduszy strukturalnych UE planuje się szersze wykorzystywanie instrumentów finansowych. Należy podkreślić, że takie jest właśnie stanowisko reprezentowane przez Komisję Europejską. W związku z tym, konieczne jest ustalenie obszarów interwencji, w których instrumenty takie okażą się adekwatne, zarówno z uwagi na specyfikę dziedziny wsparcia, jak i logikę operacyjną oraz sposób oddziaływania instrumentów finansowych. Obowiązek ustalenia tych obszarów (wraz z ustaleniem towarzyszących temu innych szczegółów), w postaci tzw. analizy ex-ante instrumentów finansowych, wynika z przepisów Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. (tzw. Rozporządzenie Ogólne²). Przeprowadzenie analizy ex-ante stanowi więc spełnienie obowiązku formalnoprawnego, związanego z programowaniem interwencji publicznej (m.in.) na szczeblu regionalnym.

Jednocześnie jednak, poza wspomnianym wyżej wypełnieniem wymogu natury formalnoprawnej, wykonanie analizy ex-ante skoncentrowanej na instrumentach finansowych jest niezbędne z uwagi na rosnące znaczenie stosowania instrumentów finansowych w katalogu form interwencji publicznej. Instrumenty takie, mające charakter zwrotny (np. pożyczki, kredyty, poręczenia, wejścia kapitałowe), uzyskują coraz większe znaczenie, jako narzędzia wspierania rozwoju społeczno-gospodarczego w oparciu o środki publiczne, w tym w szczególności stosowane wobec sektora gospodarczego. Podstawową zaletą tego rodzaju instrumentów jest ich rewolwingowy charakter, co ma oczywiście ogromne znaczenie z punktu widzenia występujących ograniczeń budżetowych związanych z asygnowaniem środków na cele / działania w zakresie interwencji publicznej. Środki raz (początkowo) asygnowane na cele wspierania będą mogły zasilać większą liczbę beneficjentów, jak i stanowić podstawę do kształtowania kolejnych programów, nie tracąc przy tym ich interwencyjnego charakteru. Jednocześnie, nie ulega wątpliwości, że zakres, sposób oraz formy stosowania instrumentów finansowych muszą być przemyślane, tak aby ich stosowanie prowadziło do osiągnięcia zamierzonych celów interwencji. Temu właśnie służy opracowanie analizy ex-ante instrumentów finansowych, która precyzuje dziedziny zastosowania tych instrumentów, ich skalę, formy dystrybucji, jak i określa całościowy sposób organizacji systemu zarządzania instrumentami finansowymi w skali danego programu (w niniejszym przypadku, dotyczącymi RPO WK-P).

¹ „Regionalny Program Operacyjny Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2014-2020. Wersja 5.2.” Wykorzystywany w raporcie skrót „RPO WK-P” (występujący samodzielnie) oznacza odwołanie do aktualnego projektu Programu (z 8 kwietnia 2014 r.); w pewnych sytuacjach skrót ten stosowany będzie z dodatkiem wskazującym na okres obowiązywania (2014-2020 oraz ubiegły: 2007-2013).

² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006, Dz. Urz. UE L 347/320 z dnia 20.12.2013 r.

3.1 Przedmiot i cele badania oraz główne założenia badawcze

Zgodnie z Rozporządzeniem Ogólnym, w nowym okresie programowania wsparcia z funduszy strukturalnych, instrumenty finansowe powinny być stosowane w odpowiedzi na zidentyfikowane w badaniach specyficzne potrzeby i niedoskonałości rynku. Jednocześnie jednak Rozporządzenie Ogólne nie formułuje jakichkolwiek obostrzeń co do dziedzin tematycznych interwencji, w których instrumenty finansowe mogą znaleźć zastosowanie. Nie wypowiada się także o ewentualnej skali stosowania instrumentów finansowych. Sytuacja ta oznacza swobodę organów programujących w zakresie kształtowania instrumentów finansowych (zarówno na szczeblu krajowym – w odniesieniu do krajowych programów sektorowych lub horyzontalnych, jak i regionalnym – w związku z programowaniem regionalnych programów operacyjnych), które decydują o zakresie zastosowania instrumentów finansowych, odpowiednio do zidentyfikowanych potrzeb i odpowiadających im konkretnych decyzji wdrożeniowych.

Przedstawiony model tworzy wyjściowe podstawy merytoryczne do opracowania niniejszej analizy ex-ante, dotyczącej województwa kujawsko-pomorskiego i jego programu operacyjnego na lata 2014-2020. W związku z tym, przedmiot badania stanowi analiza i sformułowanie rekomendacji, dotyczących obszarów i skali zastosowania instrumentów finansowych w województwie kujawsko-pomorskim, jako narzędzi transferu wsparcia udostępnianego w ramach RPO WK-P 2014-2020.

Jeśli chodzi o cel główny analizy ex-ante to, w przypadku niniejszego badania, sformułowano go ogólnie, jako „określenie potencjału wykorzystania instrumentów finansowych w regionie”³ (województwie kujawsko-pomorskim). Cel ten uszczegóławia zestaw celów pośrednich, dotyczących poszczególnych kwestii szczegółowych, leżących w obszarze analizy ex-ante. Są to cele, które wyznaczają dziedziny badawcze w zakresie dwóch etapów badania tj.:

- w ramach etapu I – cele szczegółowe w sferze identyfikacji doświadczeń wynikających z dotychczasowego wykorzystywania instrumentów finansowych w województwie, identyfikacji potrzeb odbiorców ostatecznych oraz postaci organizacyjnej i operacyjnej poszczególnych rodzajów instrumentów wraz z monitoringiem i systemem aktualizacji oceny ex-ante, oraz
- w ramach etapu II – cele wymagające sformułowania strategii inwestycyjnej wraz ze wskazaniem instytucji w województwie, które powinny być zaangażowane w procesy realizacji instrumentów finansowych⁴.

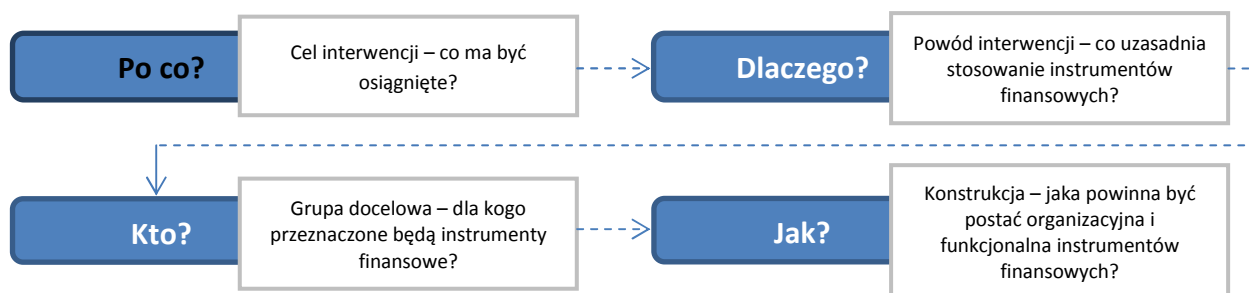
W niniejszej analizie cele szczegółowe badania zoperacjonalizowano, opierając się na kilku, kluczowych dla analizy ex-ante założeniach badawczych. Założenia te są następujące:

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

³ Odwołujemy się tu do celu zidentyfikowanego w ramach Szczegółowego Opisu Przedmiotu Zamówienia (SOPZ) na wykonanie analizy ex-ante instrumentów finansowych w województwie kujawsko-pomorskim (załącznik 3 do Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia”, s. 2).

⁴ SOPZ, s. s 2-4.

Schemat 1. Podejście w planowaniu dziedzin i skali interwencji publicznej przy wykorzystaniu instrumentów finansowych

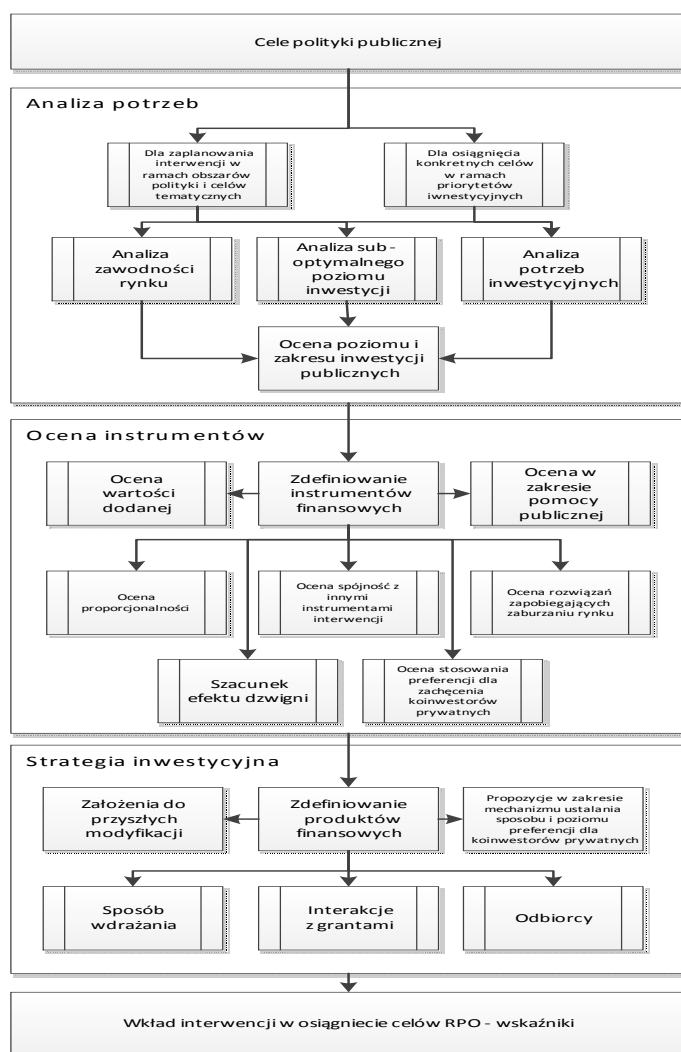


- 2) cele („Po co?”) i przesłanki (Dlaczego?”) polityki społeczno-gospodarczej wyznaczają podstawy merytoryczne projektowania i zastosowania instrumentów finansowych w regionie. Oznacza to, że kwestie sposobów wdrażania instrumentów finansowych pozostają wtórne wobec rozstrzygnięć dotyczących celów i przesłanek.
- 3) badanie opiera się na pięciu blokach tematycznych, obejmujących:
 - cele polityki publicznej,
 - analizę potrzeb,
 - ocenę zasadności stosowania instrumentów finansowych,
 - strategię wdrażania i
 - kwantyfikację rezultatów.
- 4) Pośród poszczególnych bloków tematycznych analizy, w badaniach zasadnicze znaczenie przypisywane jest identyfikacji potrzeb. Analiza potrzeb wyznacza kluczowe założenia interwencji w odniesieniu do celów polityki społeczno-gospodarczej oraz zidentyfikowanych niedoskonałości rynkowych. Analiza ta stanowi więc niezbędny warunek wstępny oceny stosowania instrumentów finansowych. Należy dodać, że jest ona dokonywana z uwzględnieniem doświadczeń w stosowaniu instrumentów finansowych, jednak to „potrzeby” a nie „doświadczenia” są głównym czynnikiem, w oparciu o który planowana jest interwencja publiczna.
- 5) Analiza zasadności stosowania instrumentów finansowych skupia się na podmiotach (beneficjentach ostatecznych – „dla kogo?”) i ogólnych warunkach dostępu do tych instrumentów („na jakich zasadach?”). Podejście to wymaga szacowania efektów ekonomicznych interwencji (np. wartości dodanej, efektów mnożnikowych, w tym skali „przyciągania” kapitału prywatnego), a także uwzględnienia spraw instytucjonalnych (np. wchodzi tu w grę sprawy pomocy publicznej, czy też powiązania instrumentów finansowych z innymi formami wsparcia). A zatem, ocena stosowania instrumentów określa założenia, dotyczące rodzajów instrumentów finansowych. Odpowiada na pytanie, jakie instrumenty mają adresować potrzeby inwestycyjne i niedoskonałości rynku ustalone na etapie analizy potrzeb. Stanowi warunek wstępny opracowania strategii inwestycyjnej. Trzeba przy tym pamiętać, że instrumenty finansowe mogą (powinny być) tworzone nie tylko w celu zaspokojenia obiektywnie istniejących potrzeb, ale także jako narzędzie zmiany określonych zachowań. W konsekwencji, poprzez odpowiednie ukształtowanie postaci instrumentu finansowego (np. jego wielkości, kosztów pozyskania i obsługi, preferencji) wpływać można na przyszły popyt na dany instrument, w ten sposób decydując o ukierunkowaniu inwestycji beneficjentów. Przykładowo, zainteresowanie preferencyjnym

finansowaniem w określonej dziedzinie zależy od skali preferencji, która z kolei powinna być uzależniona od tego, jakie cele stawia sobie decydent w tym zakresie.

- 6) Niezbędnym dopełnieniem wyników analizy ex-ante, dotyczących identyfikacji obszarów ich stosowania i skali, jest strategia inwestycyjna, rozumiana jako zespół rozstrzygnięć, dotyczących mechanizmu instytucjonalnego i sposobów wdrażania instrumentów finansowych. De facto, chodzi tu o wskazanie optymalnych rozwiązań instytucjonalnych w ramach istniejących uwarunkowań natury prawnej oraz określonych celów i potrzeb. Strategia jest koncepcją wdrażania instrumentów finansowych.
- 7) Ostatni blok analizy to kwantyfikacja rezultatów. Ma ona charakter techniczny i wynikowy i wynikająca z wcześniejszych propozycji (wskaźniki wkładu interwencji realizowanej za pośrednictwem instrumentów finansowych w realizację celów RPO WK-P).

Schemat 2. Schemat analizy ex-ante instrumentów finansowych



3.2 Koncepcja stosowania instrumentów finansowych

W analizie ex-ante instrumentów finansowych przyjęto dodatkowe założenia, dookreślające sposób identyfikowania obszarów stosowania instrumentów finansowych, w związku ze zidentyfikowanymi celami i przesłankami interwencji. Założenia te sprowadzają się do wyróżnienia:

- wsparcia skierowanego na zwiększanie dostępu do finansowania (oddziałującego w sferze luki finansowej – eliminacja / redukcja luki),
- wsparcia ukierunkowanego na wywoływanie efektu zachęty (motywowanie beneficjentów ostatecznych do podejmowania określonych działań);
- wsparcia mającego na celu zarówno zwiększenie dostępu do finansowania (eliminacja / redukcja luki), jak i stwarzanie efektu zachęty (wywoływanie określonych zachowań beneficjentów, uznanych za wskazane z punktu widzenia polityki społeczno-gospodarczej w regionie).

Obok badania wartości bieżącej netto projektu i zgodności z RPO (będącymi warunkami sine qua non wsparcia z wykorzystaniem instrumentów finansowych) kluczowe znaczenie dla określenia parametrów instrumentów ma zdefiniowanie, na ile adresują one lukę finansową, a na ile mają tworzyć efekt zachęty (ewentualnie obejmować oba z ww. zagadnień).

Schemat 3. Luka finansowa i efekt zachęty: przesłanki stosowania



Luka finansowa może być skutecznie eliminowana tylko przy wykorzystaniu instrumentów finansowych. Jest tak dlatego, gdyż nie istnieje schemat dotacyjny (a więc narzędzie wsparcia całkowicie przeciwstawne wobec instrumentu finansowego – nie mające charakteru zwrotnego przez co jest „w pełni” preferencyjne), który byłby jednocześnie efektywny, powszechny i nienarażony na duży zakres jałowej straty.

Luka finansowa powinna być co do zasady adresowana z wykorzystaniem instrumentów finansowych. Wynika to z kilku przesłanek:

- po pierwsze, luka finansowa istnieje ze względu na niedoskonałość funkcjonowania rynku kapitałowego (finansowania kapitałowego i dłużnego) i w związku z tym ma trwały charakter – tym samym instrumenty mające ją zmniejszać powinny wpisywać się trwale w regionalną politykę wsparcia przedsiębiorczości,
- po drugie, oszacowania wielkości luki finansowej są zwykle wysokie w porównaniu z dostępną alokacją – w rezultacie tylko dzięki dźwigni i rewolwingowi uzyskiwanym przy stosowaniu instrumentów finansowych można wywrzeć realny wpływ na gospodarkę regionu,
- po trzecie, projekty będące w luce finansowej niejako z definicji są (dla postronnego obserwatora) na granicy opłacalnej realizacji – tym samym stosowanie instrumentów finansowych ma charakter proefektywnościowy, sprzyjający autoselekcji lepszych projektów.

Efekt zachęty może być uzyskany za pomocą instrumentów finansowych, o ile udostępniamy odbiorcy kapitał po cenie (oprocentowaniu) niższej od rynkowej, lub innymi rozwiązaniami sprawiamy, że uzyskiwane środki są atrakcyjne w porównaniu z ofertą rynkową. Oczywiście zachętę można też tworzyć poprzez dotacje czy instrumenty ekonomicznie im równoważne, jak np. dopłaty do odsetek, czy poprzez spłatę części kapitału kredytu.

Schemat 4. Luka finansowa i efekt zachęty: założenia dla instrumentów



Z powyższego wynika, że dla zapewnienia atrakcyjności instrumentów finansowych dla odbiorców i jednocześnie ograniczania konkurencji z ofertą rynkową, do adresowania luki finansowej należy podejść inaczej niż do tworzenia efektu zachęty. Zasadnicze elementy podejścia w obu wypadkach podsumowujemy poniżej.

Biorąc pod uwagę kształt dotychczasowej interwencji w ramach RPO WK-P 2007-2013 należy stwierdzić, że o ile instrumenty poręczeniowe przede wszystkim adresowały lukę finansową, to instrumenty pożyczkowe w pewnym stopniu – poprzez preferencyjne oprocentowanie⁵ – tworzyły efekt zachęty, co zapewne niekiedy ograniczało ich skuteczność w eliminacji luki finansowej.

Luka finansowa będzie zasadniczo adresowana w ramach Priorytetu Inwestycyjnego 3c., co wynika z logiki interwencji zarysowanej w programie. W pozostałych przypadkach instrumenty finansowe będą ukierunkowane na tworzenie efektu zachęty (np. PI 4a., 4c.) lub efektu zachęty i jednocześnie zmniejszania luki finansowej (PI 1b./3a.). Maksymalizacja efektywności interwencji przy tworzeniu efektu zachęty wymaga precyzyjnego (przede wszystkim tematycznego) definiowania interwencji, czemu w sposób oczywisty sprzyja definiowanie odrębnych instrumentów w poszczególnych priorytetach inwestycyjnych. Problemem bardziej uniwersalnym jest natomiast takie zaplanowanie interwencji ukierunkowanej na lukę finansową, by minimalizować zakres jałowej straty i maksymalizować efektywność podejmowanych działań

Wyżej wspomniane udzielanie wsparcia z wykorzystaniem instrumentów finansowych na zasadach rynkowych jest o tyle problematyczne, że tworzy sprzeczne wewnętrznie oczekiwania w stosunku do pośredników finansowych. Dotyczą one:

- podejmowania ryzyka: wsparcie dla przedsiębiorstw znajdujących się w luce finansowej musi oznaczać ponadprzeciętne ryzyko. Jednocześnie wskazane jest zachowanie włożonego w program kapitału, a także oczekuje się wniesienia uzupełniającego wkładu własnego przez pośrednika,
- oprocentowanie: efektywnym sposobem odsiania odbiorców niebędących w luce jest stosowanie wysokiego (co najmniej porównywalnego z rynkowym) oprocentowania kapitału, ale takie rozwiązanie będzie utrudniać szybki obrót środkami funduszu (wraz ze wzrostem kosztów maleje zainteresowanie instrumentem, gdyż będzie on postrzegany jako mniej konkurencyjny od innych instrumentów, nawet jeśli w praktyce będą one trudnodostępne).

Rozwiązaniem, które w istotnym stopniu redukuje ww. problemy jest wprowadzenie dla instrumentów pożyczkowych nieproporcjonalnego wynagrodzenia kapitału publicznego i prywatnego, tj.:

$$r_p = s_{pf}r_{pf} + s_{rpo}r_{rpo}$$

⁵ Wprawdzie przynajmniej w ramach Inicjatywy JEREMIE, o czym piszemy dalej, większość pożyczek nie miała charakteru pomocy publicznej, to jednak można przyjąć, że pewna część pożyczek i kredytów o oprocentowaniu powyżej odpowiedniej stopy referencyjnej miała charakter preferencyjny, w stosunku do warunków finansowania oferowanego przez sektor bankowy.

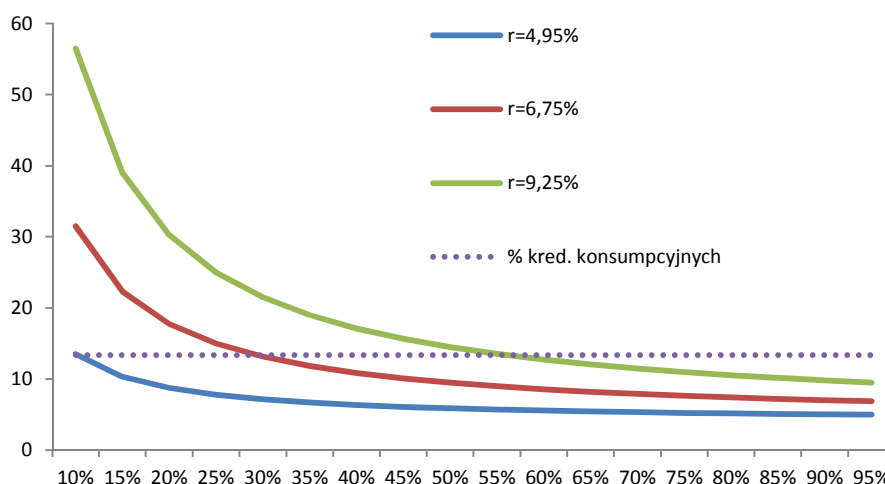
Gdzie:

r – oprocentowanie: r_{pf} – kapitału pośrednika finansowego, r_{rpo} – środków programu,

s – udział: s_{pf} – pośrednika finansowego w kapitale funduszu pożyczkowego, s_{rpo} – środków programu w kapitale funduszu pożyczkowego.

Tym samym, pośrednik finansowy może osiągnąć tym wyższy zwrot z własnego wkładu, im wyższe jest oprocentowanie dla odbiorcy oraz im niższe jest oprocentowanie wkładu publicznego. Oczywiście zasadnicze znaczenie ma też udział własny pośrednika finansowego. Zależności te prezentujemy na wykresie.

Wykres 1. Oprocentowanie wkładu pośrednika finansowego (oś pionowa) dla danego oprocentowania dla odbiorcy pożyczki (poszczególne krzywe) i poziomu procentowego wkładu własnego pośrednika finansowego (oś pozioma)



Źródło: Obliczenia własne. Założono wynagrodzenie wkładu publicznego na poziomie 4%

Nierównomierne wynagrodzenie kapitału pozwala pośrednikowi uzyskać stosunkowo wysoki zwrot z zainwestowanego kapitału własnego. Jednocześnie ze względu na regulacje dotycząc pomocy publicznej, zwrot ten nie powinien być większy niż rynkowy (co powinno zostać udokumentowane przez pośrednika). Biorąc pod uwagę to, że pożyczki mają być udzielane podmiotom znajdującym się w luce finansowej, trudno tu mówić o obiektywnej mierze wyznaczającej maksymalne oprocentowanie rynkowe – na powyższym wykresie dla celów porównawczych wskazaliśmy oprocentowanie kredytów konsumpcyjnych.

Nierównomierne wynagrodzenie kapitału, pod warunkiem wprowadzenia rozwiązań zapewniających możliwie wysoki wkład własny pośrednika (stanowiący np. jedno z kryteriów wyboru) i rynkowego poziomu wynagrodzenia pośrednika ma następujące zalety:

- tworzy motywację dla pośrednika finansowego do poszukiwania klientów skłonnych pożyczać na wysoki procent (znajdujących się w luce),
- przenosi ciężar wynagrodzenia pośrednika z opłat za zarządzanie na wynagrodzenie kapitału, co będzie motywować do aktywnych działań sprzyjających jak najszybszemu obrotowi środkami,
- poprzez wysokie oprocentowanie zwiększa możliwość akomodacji w ramach funduszu pożyczkowego ponoszonych strat.

Tym samym, pożyczki udzielane na zasadach rynkowych z mechanizmem nieproporcjonalnego wynagradzania kapitału wydają się instrumentem najlepszym do adresowania luki finansowej. Również instrumenty poręczeniowe (jak zauważono wcześniej) mają tu duże znaczenie, przy czym efektywność tego rozwiązania będzie wymuszana przez zasady wdrożeniowe określone z poziomu europejskiego.

3.3 Skrócony opis metodologii i informacja o przebiegu badania

W metodologii analizy ex-ante instrumentów finansowych zastosowano zróżnicowane metody / techniki badawcze, wykorzystujące zarówno źródła zastane, jak i dane empiryczne, pozyskiwane w toku badań terenowych.

Jeśli chodzi o dane zastane, to analizą objęto powszechnie dostępne dane statystyki publicznej oraz rozmaite tematycznie pozycje literaturowe: raporty z badań i ewaluacji przeprowadzanych w odniesieniu do przebiegu i oceny rezultatów wspierania rozwoju społeczno-gospodarczego w województwie kujawsko-pomorskim, ewaluacje ex-ante wykonane (lub kontynuowane) w innych województwach, raporty badawcze, ekspertyzy i ewaluacje opracowane na poziomie krajowym, a także opracowania zagraniczne. Wykorzystana literatura obejmowała nie tylko pozycje dotyczące wprost tematyki badań ex-ante instrumentów finansowych i luki finansowej, ale także opracowania kontekstowe, w szczególności dotyczące sytuacji ogólnogospodarczej województwa i kraju. Ponadto, sięgano do dokumentów sprawozdawczych, obrazujących działanie instrumentów finansowych w województwie, wspieranych w ramach wcześniej realizowanych programów interwencji publicznej (np. w ramach wdrażanej w województwie Inicjatywy JEREMIE).

Wśród metod / technik badawczych (ilościowych i jakościowych), za pomocą których gromadzono materiał źródłowy o charakterze empirycznych wykorzystano:

- 1) W grupie metod ilościowych:
 - **badanie telefoniczne** wspomagane komputerowo (CATI), służące dokładniejszej analizie trendów i zależności w zapotrzebowaniu różnych grup podmiotów województwa kujawsko-pomorskiego na wsparcie w formie instrumentów finansowych oraz oszacowaniu luki finansowej w województwie; badania CATI przeprowadzono z mikro, małymi i średnimi przedsiębiorcami województwa kujawsko-pomorskiego w podziale na grupę przedsiębiorców potencjalnych beneficjentów instrumentów finansowych (N=600) oraz beneficjentów instrumentów finansowych (pożyczek i poręczeń) wspieranych w ramach interwencji RPO WK-P 2007-2013; technikę CATI wykorzystano również w odniesieniu do spółdzielni mieszkaniowych i wspólnot mieszkańców (N=100)⁶,
 - **ankietę pocztową** w jednostkach samorządu terytorialnego, jako potencjalnych odbiorców instrumentów finansowych (bezpośrednio lub poprzez publiczne podmioty gospodarki komunalnej) (próba badawcza objęła wszystkie JST województwa),
- 2) W grupie metod jakościowych:
 - **indywidualne wywiady pogłębione** (IDI); w badaniu wykonano 30 wywiadów z respondentami reprezentującymi różne perspektywy oglądu przedmiotu analizy;

⁶ Badanie to wykonano w związku z potrzebą oszacowania potencjału inwestycyjnego tych podmiotów w zakresie przedsięwzięć termomodernizacyjnych i inwestycji w mikroźródła OZE.

perspektywy te objęły: przedstawicieli Zamawiającego (perspektywa programowania i wdrażania działań wspierających), przedstawicieli potencjalnych beneficjentów instrumentów finansowych w ramach RPO WK-P 2014-2020 (perspektywa beneficjentów ostatecznych oraz perspektywa pośredników finansowych i jednostek otoczenia biznesu), a także beneficjentów wsparcia w ramach RPO WK-P 2007-2013 – były to osoby reprezentujące sferę jednostek samorządu terytorialnego, przedsiębiorców, różne typy pośredników finansowych (banki, fundusze pożyczkowe, poręczeniowe, fundusze załączkowych inwestycji kapitałowych), a także instytucje otoczenia biznesu. W badaniach uwzględniono również perspektywę podmiotu wdrażającego w województwie Inicjatywę JEREMIE⁷,

- **zogniskowane wywiady grupowe (FGI)**; w badaniu wykonano 3 takie wywiady; wywiady przeprowadzono z trzema grupami respondentów (po jednym wywiadzie w każdej z grup) tj.: (grupa 1) przedsiębiorcami (reprezentującymi sektor MŚP) i przedstawicielami organizacji przedstawicielskich biznesu, (grupa 2) jednostkami samorządu terytorialnego oraz (grupa 3) pośrednikami finansowymi, którzy dystrybuowali instrumenty finansowe przy wykorzystaniu wsparcia w ramach RPO WK-P 2007-2013 (fundusze pożyczkowe, poręczeniowe i banki),
- **warsztaty** z przedstawicielami zespołu Zamawiającego, odpowiedzialnego za opracowanie RPO WK-P oraz tworzenie koncepcji stosowania instrumentów finansowych w województwie; warsztaty posłużyły prezentacji częściowych ustaleń badawczych oraz dyskusji o kierunkach rozwiązań, dotyczących obszarów i skali stosowania instrumentów finansowych w RPO WK-P 2014-2020. Pierwszy z warsztatów poświęcono również sprawom doprecyzowania metodologii badawczej.

Wszystkie ww. metody / techniki badawcze zastosowano zgodnie z propozycjami zawartymi w ofercie na realizację analizy ex-ante oraz dalszymi ustaleniami, powziętymi z Zamawiającym podczas pierwszego spotkania warsztatowego. W toku badania przeprowadzono także analizę SWOT stosowania instrumentów finansowych oraz analizy prowadzące do oszacowania luki finansowej w województwie.

Realizacja I etapu analizy ex-ante przebiegała zgodnie z przyjętym harmonogramem pracy badawczej. W okresie pierwszych trzech tygodni od dnia zawarcia umowy (12.05.2014 r.) dopracowano metodologię badawczą (służył temu m.in. pierwszy z warsztatów z Zamawiającym, 29.05.2014 r.). Następnie – w okresie czerwiec – do początków września prowadzona była analiza źródeł zastanych oraz stosowane były metody / techniki badań empirycznych. W początkach września przystąpiono do syntezy wniosków częściowych oraz opracowania wstępnej wersji raportu końcowego (z I etapu badania). Szczególnie ważnym elementem tego procesu był drugi z warsztatów z Zamawiającym (09.09.2014 r.), podczas którego przedyskutowano wyniki badań oraz przedstawiono propozycje całościowej koncepcji stosowania instrumentów finansowych. Z kolei na warsztacie w dniu 6 października 2014 przedyskutowano założenia strategii inwestycyjnej.

W procesie badawczym nie napotkano szczególnych trudności natury technicznej lub merytorycznej, które w istotny sposób utrudniłyby przeprowadzenie etapu I analizy ex-ante. Napotykanne problemy miały charakter standardowy – typowy dla tego rodzaju badań (np. po części były one wynikiem

⁷ Lista respondentów IDI – zob. załącznik do raportu.

okresu, w którym badanie było realizowane – część obejmująca aktywności badawcze „w terenie” przypadła na okres letni, co niekiedy stanowiło pewne utrudnienie logistyczne). Pewne trudności (natury formalnej) wystąpiły w procesie pozyskiwania danych indywidualnych (teleadresowych) o beneficjentach ostatecznych instrumentów finansowych (respondentów badania CATI – ostatecznie, rozstrzygnięto je wspólnie z Zamawiającym w sposób satysfakcjonujący potrzeby badania).

Wagi w badaniu przedsiębiorstw

Wywiad telefoniczny wspomagany komputerowo (CATI, ang. *Computer Assisted Telephone Interview*) został przeprowadzony wśród MMŚP zarejestrowanych w województwie kujawsko-pomorskim w celu estymacji rozmiarów luki finansowej w regionie. W celu zapewnienia rzetelności danych, w tym oszacowania luki finansowej, wywiad został przeprowadzony przez wyspecjalizowaną jednostkę badawczą, lidera rankingu agencji badawczych Polskiego Towarzystwa Badaczy Rynku i Opinii (1. miejsce w 7 na 9 kategorii oceny jakości badań w 2013 r.). Warstwy próby utworzono w oparciu o kryteria wielkości podmiotu oraz przynależności do sekcji Polskiej Klasyfikacji Działalności z 2007 r. (PKD). Warstwy próby utworzone w oparciu o przynależności do sekcji PKD zostały wyznaczone zgodnie z udziałami przedsiębiorstw w operacie agencji badawczej, zasadniczo zbieżnym ze strukturą określoną w statystyce publicznej i jednocześnie uwzględniającym sekcję K w przeciwieństwie do danych z raportu *Działalność przedsiębiorstw niefinansowych* GUS. W celu zapewnienia wiarygodności wniosków, przeprowadzono przegląd danych w celu identyfikacji ewentualnych błędów i obserwacji odstających.

Tabela 1. Warstwy i proces ważenia próby CATI przedsiębiorstw

Liczba pracowników	W populacji (N_k)	W próbie (n_k)	Waga duża (w_k)	Liczebność po ważeniu ($n_k \cdot w_k$)
1-9 osób	83 217	251+122*	328,04; 7,20*	83 217
10-49 osób	2 852	250+21*	10,32; 12,95*	2 852
50-249 osób	818	101+7*	7,51; 8,43*	818
Ogółem MMŚP	86 887	602+150*	nd.	86 887

* Gwiazdką oznaczono wartości liczebności i wagi fragmentu próby stanowiącego grupę beneficjentów korzystających ze wsparcia w postaci instrumentów zwrotnych w województwie kujawsko-pomorskim na podstawie RPO 2007-2013.

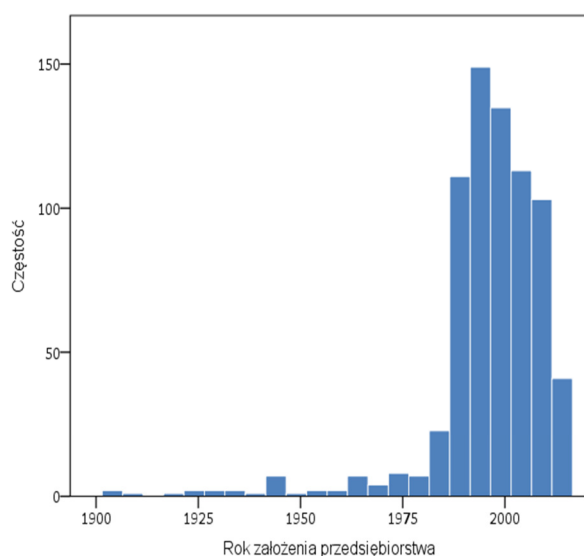
Źródło: GUS 2014

Z racji na zależność współczynnika odpowiedzi (ang. *response rate*) i cech badanych jednostek, przeprowadzenie ważenia wskazane jest także w przypadku próby o charakterze czysto losowym. Ważenie wg wielkości podmiotów ukierunkowane jest na zapewnienie statystycznej istotności dokonywanych porównań między mikro, małymi i średnimi przedsiębiorstwami. Liczba przedsiębiorstw jest daną dynamiczną, trudną do identyfikacji w statystyce publicznej. GUS udostępnia dwa zbiory danych dotyczące liczby przedsiębiorstw: zestawienie bazujące na rejestrze REGON oraz raport *Działalność przedsiębiorstw niefinansowych*. Bliższe rzeczywistej wartości zmiennej liczby MMŚP są dane pochodzące z raportu *Działalność przedsiębiorstw niefinansowych* GUS (2014), wg których w regionie w 2012 r. działalność gospodarczą faktycznie prowadziło 86 887 MMŚP. Wartość ta jest niższa od liczby podmiotów z województwa kujawsko-pomorskiego wpisanych do rejestru REGON (188,0 tys. w 2013 r.), aczkolwiek zbieżna z dokładnością

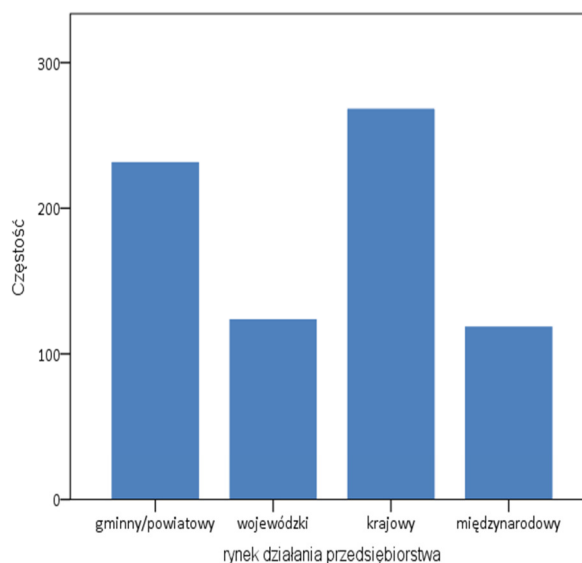
do 1% ze strukturą wielkości przedsiębiorstw tamże określoną. Różnica udziału mikro i małych (ale nie średnich) przedsiębiorstw wg raportu *Działalność przedsiębiorstw niefinansowych* oraz rejestru REGON jest znamienna statystycznie.

Osobna analiza została przeprowadzona na próbie 150 beneficjentów instrumentów zwrotnych. Spośród 750 podmiotów, 36% deklaroowało zorientowanie na rynek krajowy, udział ten był najwyższy wśród przedsiębiorstw produkcyjnych (42%), 37% z rzeczonych podmiotów zadeklarowało natomiast ukierunkowanie na rynek międzynarodowy. 88% badanych przedsiębiorstw zostało założonych po 1989 r.

Wykres 2. Rozkład próby badania CATI wg wieku przedsiębiorstw



Wykres 3. Rozkład próby badania CATI wg rynku działania przedsiębiorstw



Dane: CATI

4 Dotychczasowa interwencja - doświadczenia

4.1 Wsparcie w formie instrumentów finansowych ze środków europejskich (RPO WK-P, PO KL, PO IG)

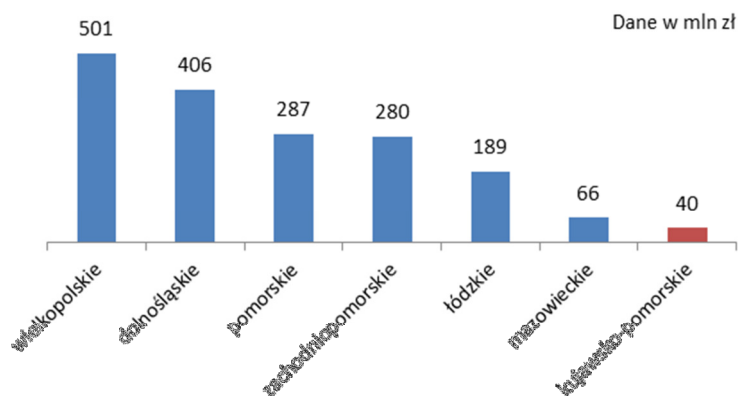
4.1.1 Schemat wsparcia IIF ze środków RPO WK-P poprzez Inicjatywę JEREMIE

Informacje podstawowe

Inicjatywa JEREMIE w województwie kujawsko-pomorskim realizowana jest w ramach RPO WK-P 2007-2013, Działanie 5.1 „Rozwój instytucji otoczenia biznesu”, schemat A. „Utworzenie i zarządzanie (pełnienie funkcji Menadżera) Funduszem Powierniczym alokującym w sposób zwrotny środki w instrumenty inżynierii finansowej, o których mowa w art. 44 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006”. Zarząd Województwa Kujawsko-Pomorskiego w wyniku postępowania konkursowego w 2010 r. rolę Menadżera Funduszu Powierniczego o wartości 39,8 mln zł powierzył Kujawsko-Pomorskiemu Funduszowi Pożyczkowemu (KPFP). Było to rozwiązanie w warunkach polskich nieszablonowe, gdyż w sześciu pozostałych regionach realizujących JEREMIE, Menadżerem Funduszu Powierniczego (MFP) jest Bank Gospodarstwa Krajowego.

Na tle innych regionów wdrażających w Polsce Inicjatywę JEREMIE, wysokość Funduszu Powierniczego JEREMIE (FPJ) należy uznać za bardzo niską, co jednak wynika z faktu, że znacznie większe środki na rozwój instrumentów finansowych przeznaczono w RPO WK-P w schemacie wsparcia bezpośredniego, to znaczy bez tworzenia funduszu powierniczego.

Wykres 4. Wartość umów podpisanych z Menadżerami Funduszy Powierniczych JEREMIE w regionach Polski



Źródło: Opracowanie własne na podstawie informacji MRR nt. stanu wdrażania instrumentów inżynierii finansowej w ramach RPO 2007-2013 według stanu na 30.06.2014 r.

Jako Menadżer FPJ, KPFP odpowiedzialny jest (we współpracy z Instytucją Zarządzającą RPO WK-P) za wybór pośredników finansowych (banków, funduszy pożyczkowych i poręczeniowych), których projekty otrzymują wsparcie ze środków FPJWK-P i w oparciu o nie udzielane jest firmom (przede wszystkim mikro i małym) wsparcie finansowe (kredyty / pożyczki i poręczenia).

Produkty finansowe dla pośredników w ramach JEREMIE w województwie kujawsko-pomorskim obejmują: reporenczenie (w konkursach nazywane reporenczeniem lub JEREMIE-Porenczeniem) oraz pożyczkę globalną (w poszczególnych konkursach nazywaną Pożyczką lub Pożyczką-Bank).

Konkursy dla pośredników finansowych

KPFP przeprowadził dotąd 5 konkursów dla pośredników finansowych, tj. funduszy porenczeniowych, funduszy pożyczkowych i banków:

- 1/JEREMIE/RPOWK-P/2011 – produkt: „Pożyczka” i „Reporenczenie”,
- 1/JEREMIE/RPOWK-P/2012 – produkt „Pożyczka-Bank”,
- 1/JEREMIE/RPOWK-P/2013 – produkt „Pożyczka-Bank”,
- 2/JEREMIE/RPOWK-P/2013 – produkt „Porenczenie”,
- 1/JEREMIE/RPOWK-P/2014 – produkt „Pożyczka-Fundusz”.

Ostatni konkurs (nr 1/JEREMIE/RPOWK-P/2014), choć został rozstrzygnięty na początku września 2014 r., to jeszcze nie zakończył się formalnym podpisaniem umowy. Wyłonieni dotąd w drodze konkursów pośrednicy umożliwiają, w ramach realizowanych projektów, korzystanie przez przedsiębiorców z porenczeń lub pożyczek / kredytów.

Wsparcia finansowego w ramach Inicjatywy JEREMIE na terenie województwa kujawsko-pomorskiego aktualnie udziela ośmiu pośredników finansowych (którzy zawarli z Menadżerem Funduszu Powierniczego łącznie 10 umów). Jest to:

- 5 podmiotów, które otrzymały wsparcie na udzielanie pożyczek / kredytów (produkty: „Pożyczka”, „Pożyczka-Bank” i „Pożyczka-Fundusz”):
 - Polska Fundacja Przedsiębiorczości (Szczecin/o. Bydgoszcz) – łącznie 2 umowy o łącznej wartości 12,4 mln zł⁸),
 - Porenczenia Kredytowe Sp. z o.o. (Warszawa/o. Inowrocław) – 3,1 mln zł,
 - Bank Spółdzielczy w Nakle nad Notecią – 7,5 mln zł,
 - Kujawsko-Dobrzyński Bank Spółdzielczy – 2 projekty o łącznej wartości 12,3 mln zł,
 - Piastowski Bank Spółdzielczy – 6,3 mln zł,
- 3 fundusze porenczeniowe, które otrzymały wsparcie w formie reporenczenia:
 - Grudziądzkie Porenczenia Kredytowe Sp. z o.o. – umowa o wartości 50 tys. zł,
 - Kujawsko-Pomorski Fundusz Porenczeń Kredytowych Sp. z o.o. – 778 tys. zł,
 - Toruński Fundusz Porenczeń Kredytowych Sp. z o.o. – 3,9 mln zł,

oraz

- Toruński Fundusz Porenczeń Kredytowych Sp. z o.o., który w 2014 r. uzyskał wsparcie na realizację projektu porenczeniowego (produkt: JEREMIE-Porenczenie) o wartości 10,5 mln zł.

Inicjatywa JEREMIE w regionie kujawsko-pomorskim w sposób szczególny wspierała firmy o krótkim (to jest do 36 miesięcy) okresie funkcjonowania (start-up’y), co wydaje się uzasadnione ze względu na bariery w dostępie do finansowania, odnotowywane przez przedsiębiorców w początkowym

⁸ Wykaz uwzględni wyniki konkursu numer 1/JEREMIE/RPOWK-P/2014.

okresie funkcjonowania. We wszystkich naborach obligatoryjnie pośrednicy finansowi musieli przeznaczyć co najmniej 20% kwoty wsparcia na rzecz tej kategorii firm, przy czym tylko w konkursach w latach 2011-2012 postawiono górny próg wsparcia, wynoszący 50%. W konkursach z lat 2013-2014 dodatkowe zachęty były wypłacane za szybką budowę portfela, natomiast po upływie okresu, na jaki przedsiębiorcy otrzymali pożyczki / kredyty lub poręczenia, pośrednicy finansowi, którzy zawarli umowy na podstawie konkursów z lat 2011-2012 mogą się ubiegać także o wypłaty z funduszu powierniczego zachęt z tytułu niskiej szkodowości umów – do 2% wartości wsparcia finansowego dla całego okresu wyjścia z projektu, w przypadku stratowości do 5% wsparcia finansowego. Menadżer FPJ zasadami wynagradzania pośredników finansowych w konkursach pożyczkowych od 2013 r. zachęcał pośredników finansowych do wspierania mikroprzedsiębiorstw, gdyż – w przypadku finansowania tej grupy firm obowiązywał podwyższony o 1 p.p. (do poziomu 3%) limit kosztów zarządzania w realizacji projektu.

Wsparcia finansowego w ramach Inicjatywy JEREMIE na terenie województwa aktualnie udziela 8 instytucji (pośredników finansowych), wyłonionych w wyniku rozstrzygnięcia konkursów organizowanych przez MFP. Liczba ta jest najniższa spośród wszystkich regionów w Polsce, przy czym wyraźnie niższa, niż w regionach najbardziej zaawansowanych we wdrażaniu Inicjatywy JEREMIE (Dolny Śląsk – 19, Wielkopolska, Pomorze i województwo zachodniopomorskie – po 15) i porównywalna z pozostałymi regionami (łódzkie – 10, mazowieckie – 9).

Tabela 2. Zestawienie wartości umów zawartych z pośrednikami finansowymi w ramach kujawsko-pomorskiej Inicjatywy JEREMIE – w układzie rocznym (dane w mln zł)

Produkt / pośrednik	2011	2012	2013	2014	SUMA
Pożyczka-Bank		4,8	21,3		26,0
Bank Spółdzielczy w Nakle nad Notecią			7,5		7,5
Kujawsko-Dobrzyński Bank Spółdzielczy		4,8	7,5		12,3
Piastowski Bank Spółdzielczy			6,3		6,3
Reporęczenie	4,8				4,8
Grudziądzkie Poręczenia Kredytowe	0,1				0,1
Kujawsko-Pomorski Fundusz Poręczeń Kredytowych	0,8				0,8
Toruński Fundusz Poręczeń Kredytowych	3,9				3,9
Pożyczka-Fundusz	8,7			6,8	15,5
Polska Fundacja Przedsiębiorczości	5,6			6,8*	12,4
Poręczenia Kredytowe	3,1				3,1
Poręczenie				10,5	10,5
Toruński Fundusz Poręczeń Kredytowych				10,5	10,5
RAZEM	13,4	4,8	21,3	17,3	56,8

* Umowa na dzień przygotowania raportu nie została podpisana.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Kujawsko-Pomorskiego Funduszu Pożyczkowego wg stanu na 13.10.2014 r.

Pięciu pośredników finansowych udziela (bądź udzielało) pożyczek i kredytów w ramach umów pożyczki (w tym „Pożyczki-Bank” i „Pożyczki-Fundusz”) o łącznej wartości 35 mln zł. Poręczenia z reporeczeniem JEREMIE oraz w ramach produktu „Poręczenie” udzielają 3 fundusze poręczeń kredytowych, z którymi MFPJ podpisał umowy o łącznej wartości 15 mln zł. Wartość wszystkich

umów podpisanych w regionie kujawsko-pomorskim z pośrednikami osiągnęła poziom 50 mln zł (wartość ta nie uwzględnia wyników konkursu numer 1/JEREMIE/RPOWK-P/2014).

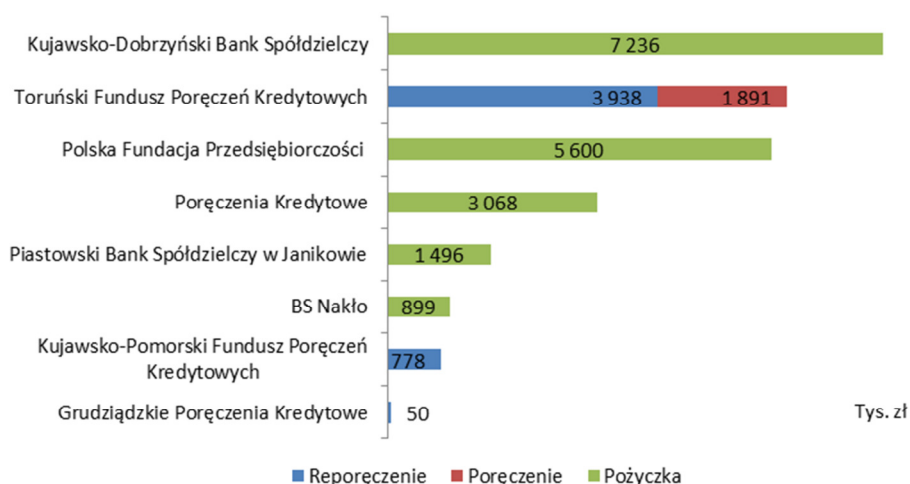
Wsparcie udzielone przedsiębiorstwom przez pośredników finansowych

Dzięki realizacji przez pośredników finansowych projektów w ramach Inicjatywy JEREMIE, do końca czerwca 2014 r. do firm sektora MŚP regionu kujawsko-pomorskiego trafiło 167 pożyczek i kredytów o łącznej wartości 18,3 mln zł. Wartość udzielonych 41 poręczeń to 6,7 mln zł – dzięki nim przedsiębiorcy uzyskali finansowanie w wysokości 21,4 mln zł. Łączna wartość udzielonych do końca czerwca 2014 r. pożyczek i poręczeń to 25,0 mln zł, zaś łączna kwota finansowania pozyskanego przez kujawsko-pomorskie firmy sektora MŚP to 40 mln zł.

Najaktywniejsi (pod względem wartości umów zawartych z przedsiębiorcami) pośrednicy finansowi to: Kujawsko-Dobrzyński Bank Spółdzielczy (w ramach 2 umów zawartych z MFP udzielił pożyczek o wartości 7,3 mln zł, przy czym 5,8 mln zł ze środków JEREMIE), Toruński Fundusz Poręczeń Kredytowych (również w ramach dwóch umów udzielił poręczeń o wartości 5,8 mln zł, w tym 3,7 mln zł ze środków JEREMIE) oraz Polska Fundacja Przedsiębiorczości (PFP) (w ramach jednej dotąd podpisanej umowy udzieliła pożyczek na kwotę 5,6 mln zł, w tym 4,9 mln ze środków JEREMIE). O ile dwie pierwsze jednostki działają przede wszystkim w województwie kujawsko-pomorskim, to trzecia (PFP) posiada swoją siedzibę w województwie zachodniopomorskim i prowadzi działalność pożyczkową (w tym w oparciu o umowy w ramach Inicjatywy JEREMIE) w kilku regionach Polski.

W prezentowanym zestawieniu zwraca uwagę to, że instrumenty finansowe w województwie kujawsko-pomorskim dystrybuowały trzy fundusze poręczeń kredytowych, dwa fundusze pożyczkowe oraz 3 banki spółdzielcze, natomiast w odpowiedzi na żaden konkurs MFP nie złożył wniosku o wsparcie żaden bank komercyjny.

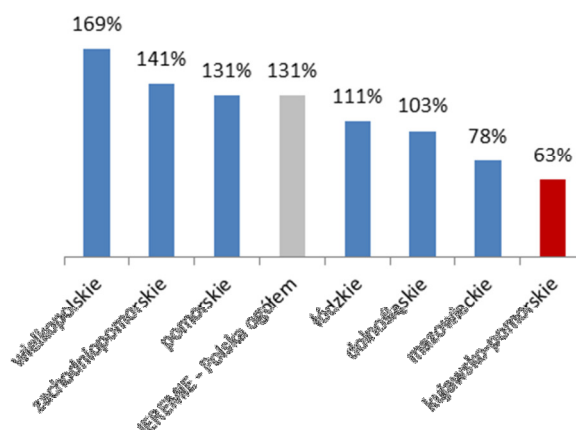
Wykres 5. Łączna wartość umów (pożyczki/poręczenia) podpisanych w ramach Inicjatywy JEREMIE przez pośredników finansowych z MŚP



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych UMWK-P wg stanu na 30.06.2014 r.

Wartość umów zawartych z przedsiębiorcami (25 mln zł) stanowi więc 63% wartości kujawsko-pomorskiego Funduszu Powierniczego JEREMIE. Jest to wskaźnik najniższy spośród regionów realizujących taki schemat wsparcia. Pod tym względem przoduje Wielkopolska ze wskaźnikiem 169%.

Wykres 6. Wartość umów zawartych z przedsiębiorcami w ramach Inicjatywy JEREMIE w relacji do wartości Funduszy Powierniczych JEREMIE w poszczególnych regionach



Źródło: Opracowanie własne na podstawie informacji MRR nt. stanu wdrażania instrumentów inżynierii finansowej w ramach RPO 2007-2013 wg stanu na 30.06.2014 r.

Pośrednicy finansowi udzielali przede wszystkim pożyczek i kredytów w ramach umów pożyczki (167 umów), przy czym żadna nie była oferowana na preferencyjnych warunkach (obniżone oprocentowanie), co oznaczałoby udzielanie pomocy publicznej. Umowy reporeczenia (34) – w większości z nich udzielono pomocy publicznej – pozwoliły na zaciągnięcie kredytów i pożyczek o wartości 17 mln zł, zaś 7 umów poręczeń (wszystkie z pomocą publiczną) pozwoliło uzyskać firmom finansowanie w wysokości 4 mln zł.

Tabela 3. Charakterystyka wsparcia udzielonego przedsiębiorcom – beneficjentom ostatecznych umów zawartych w ramach kujawsko-pomorskiej inicjatywy JEREMIE

Produkt	Liczba umów	Wartość umowy (mln zł)	Wartość finansowania pozyskanego dzięki umowie (mln zł)	Liczba umów z przedsiębiorcami objętymi pomocą publiczną	Wartość umów z przedsiębiorcami objętymi pomocą publiczną
Reporeczenie	34	4,8	17,3	24	2,7
Poręczenie	7	1,9	4,1	7	1,9
Pożyczka	167	18,3	18,3	-	-
RAZEM	208	25,0	39,7	31	4,6

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych UM WK-P wg stanu na 30.06.2014 r.

Najszybszy obrót otrzymanymi środkami wykonała Polska Fundacja Przedsiębiorczości (otrzymała już zwrot 3,2 mln zł udzielonych pożyczek), wysoki wskaźnik zwrotu charakteryzuje również umowy spółki Poręczenia Kredytowe oraz Kujawsko-Dobrzyńskiego Banku Spółdzielczego. Łącznie fundusze pożyczkowe, które udzieliły dotąd pożyczek o wartości 18,3 mln zł (z czego wartość środków JEREMIE to 15,2 mln zł) uzyskały już zwrot od przedsiębiorców, z tytułu zakończonych umów, łącznie 6,2 mln zł (część kapitałowa i część odsetkowa razem).

Tabela 4. Pożyczki spłacone w ramach kujawsko-pomorskiej Inicjatywy JEREMIE

Nazwa pośrednika	Liczba umów	Całkowita wartość pożyczki (mln zł)	w tym ze środków JEREMIE (mln zł)	Pożyczki spłacone (mln zł)	Pożyczki spłacone jako % zaangażowanych środków JEREMIE (mln zł)
BS Nakło	11	0,9	0,7	0,0	6%
Kujawsko-Dobrzyński Bank Spółdzielczy	67	7,2	5,8	1,8	31%
Piastowski Bank Spółdzielczy w Janikowie	9	1,5	1,2	0,02	1%
Polska Fundacja Przedsiębiorczości	46	5,6	4,9	3,2	66%
Poręczenia Kredytowe Sp. z o.o.	34	3,1	2,5	1,1	43%
RAZEM	167	18,3	15,2	6,2	41%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych UM WK-P wg stanu na 30.06.2014 r.

Wśród wspartych dzięki umowom przedsiębiorców aż 83% to mikrofirmy (odsetek bardzo zbliżony wśród przedsiębiorców, którzy podpisali umowę w ramach wszystkich produktów JEREMIE), a blisko 40% to firmy, które w momencie podpisania umowy pożyczki / kredytu lub poręczenia działały na rynku nie dłużej niż 36 miesięcy (najwięcej – 74% – było takich firm wśród wspartych dzięki umowom reporeczenia, zaś najmniej – zaledwie 32% – pożyczki). Oznacza to, że większość wsparcia trafiło do firm najmniejszych (sektora mikroprzedsiębiorstw), choć w większości do firm działających na rynku ponad trzy lata.

Tabela 5. Charakterystyka przedsiębiorców – odbiorców ostatecznych umów zawartych w ramach kujawsko-pomorskiej inicjatywy JEREMIE

Produkt	Liczba umów	Liczba umów z firmami średnimi	Liczba umów z firmami małymi	Liczba umów z mikro-firmami	Odsetek mikrofirm	Liczba umów ze start-up'ami	Odsetek start-up'ów
Reporeczenie	34	2	5	27	79%	25	74%
Poręczenie	7	1		6	86%	4	57%
Pożyczka	167	2	25	140	84%	53	32%
RAZEM	208	5	30	173	83%	82	39%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych UM WK-P wg stanu na 30.06.2014 r.

Szkodowość zawartych z przedsiębiorcami umów w ramach JEREMIE na koniec czerwca 2014 r. jest znikoma. Kujawsko-Pomorski Fundusz Poręczeń Kredytowych Sp. z o. o. wypłacił dotąd tylko jedno poręczenie – o wartości 24 tys. zł⁹. Żadna z udzielonych pożyczek nie została natomiast zakwalifikowana do kategorii straconych.

⁹ Umowy w Inicjatywie JEREMIE zawarte były stosunkowo niedawno, tak więc w kolejnych latach, wraz z procesem ich „starzenia”, należy spodziewać się wzrostu liczby umów wypowiedzianych.

4.1.3 Schemat bezpośredniego wsparcia IIF ze środków RPO WK-P (poza Inicjatywą JEREMIE)

Przed rozpoczęciem realizacji w województwie kujawsko-pomorskim Inicjatywy JEREMIE, również w ramach Działania 5.1 RPO WK-P 2007-2013, w latach 2009-2010 podpisano 10 umów (o łącznej wartości 132 mln zł) z funduszami pożyczkowym i poręczeniowymi, na mocy których uzyskały one wsparcie kapitałowe służące zwiększeniu dostępu przedsiębiorców MŚP z regionu do pożyczek oraz poręczeń.

Bezpośrednie wsparcie uzyskały 3 fundusze pożyczkowe:

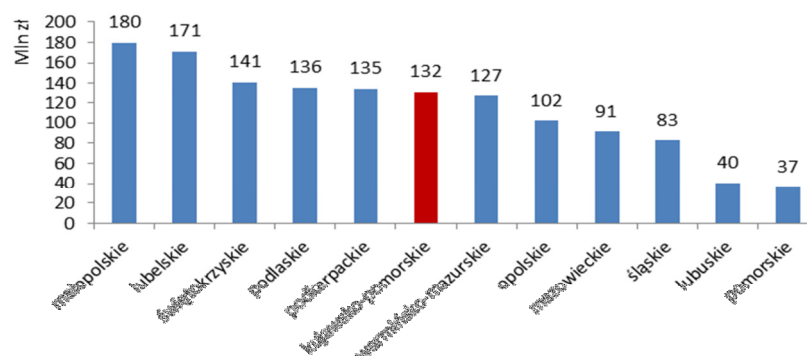
- Kujawsko-Pomorski Fundusz Pożyczkowy – projekt „Zwiększenie dostępności przedsiębiorstw z regionu kujawsko-pomorskiego do kapitału pożyczkowego”, o wartości 36,2 mln zł,
- Polska Fundacja Przedsiębiorczości – projekt „Dokapitalizowanie funduszu mikropożyczkowego pn. SUBREGIONALNY FUNDUSZ POŻYCZKOWY „KUJAWIAK-INWESTYCJE”, działającego na terenie województwa kujawsko-pomorskiego”, o wartości 10 mln zł,
- Polskie Towarzystwo Ekonomiczne Oddział w Bydgoszczy – projekt „Powiększenie funduszu pożyczkowego działającego przy Polskim Towarzystwie Ekonomicznym Oddział w Bydgoszczy”, o wartości 4,5 mln zł,

oraz 6 funduszy poręczeniowych:

- Bydgoski Fundusz Poręczeń Kredytowych – projekt „Zwiększenie efektywności transferu środków UE do lokalnego sektora MŚP, poprzez dofinansowanie Bydgoskiego Funduszu Poręczeń Kredytowych Sp. z o.o.”, o wartości 13,2 mln zł,
- Grudziądzkie Poręczenia Kredytowe – 2 projekty: „Zwiększenie dostępności przedsiębiorstw z sektora MMŚP z obszaru Województwa Kujawsko-Pomorskiego do kapitału poręczeniowego” oraz „Zwiększenie możliwości poręczeniowej Funduszu Grudziądzkich Poręczeń Kredytowych Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością”, o łącznej wartości 13 mln zł,
- Kujawskie Poręczenia Kredytowe – projekt „Zwiększenie zdolności poręczeniowej funduszu „Kujawskie Poręczenia Kredytowe Sp. z o.o.”, o wartości 7,2 mln zł,
- Kujawsko-Pomorski Fundusz Poręczeń Kredytowych – projekt „Zwiększenie dostępności mikro, małych i średnich firm z Województwa Kujawsko-Pomorskiego do kredytu bankowego poprzez poręczenia Kujawsko-Pomorskiego Funduszu Poręczeń Kredytowych Sp. z o.o.”, o wartości 38,4 mln zł,
- Toruński Fundusz Poręczeń Kredytowych – projekt „Zwiększenie kapitału poręczycielskiego TFPK sp. z o.o. - szansą rozwoju sektora MŚP w regionie” o wartości 8,3 mln zł,
- Towarzystwo Rozwoju Gminy Płużnica – projekt „Dokapitalizowanie Funduszu Poręczeń Kredytowych przy Towarzystwie Rozwoju Gminy Płużnica” o wartości 1,2 mln zł.

Łączna kwota umów zawartych z kujawsko-pomorskimi pośrednikami finansowymi (131,9 mln zł) należy do relatywnie wysokich na tle Polski, a większe kwoty na wsparcie instrumentów finansowych w modelu bez tworzenia funduszu powierniczego (zdecydowało się na to łącznie 12 regionów) przeznaczyły dotąd tylko inne województwa nie wdrażające Inicjatywy JEREMIE.

Wykres 7. Wartość umów podpisanych z pośrednikami finansowymi – w schemacie bezpośredniego wsparcia instrumentów finansowych w regionach Polski

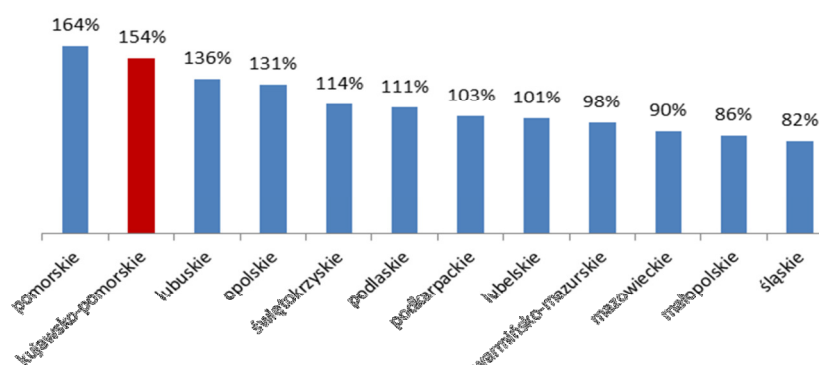


Źródło: Opracowanie własne na podstawie informacji MliR nt. stanu wdrażania instrumentów inżynierii finansowej w ramach RPO 2007-2013 wg stanu na 30.06.2014 r.

W ramach Działania 5.1 do końca czerwca 2014 r. udzielono 433 pożyczek o wartości 66 mln zł oraz 798 poręczeń na kwotę 137 mln zł (pozwoliły one pozyskać finansowanie w postaci pożyczek i kredytów w wysokości 335 mln zł). Ogółem więc, zawarte z przedsiębiorcami umowy pożyczki i poręczenia dały im dostęp do finansowania dłużnego w wysokości 401 mln zł¹⁰. Trzy fundusze pożyczkowe uzyskały, w wyniku spłaty zaciągniętego zobowiązania, od przedsiębiorców środki w wysokości ok. 35,3 mln zł (dofinansowanie projektów funduszy pożyczkowych wyniosło 50,7 mln zł).

Województwo kujawsko-pomorskie notuje drugi pod względem wysokości wskaźnik wartości umów zawartych z przedsiębiorcami (w ramach bezpośredniego schematu wsparcia instrumentów finansowych) – w relacji do wartości umów zawartych z pośrednikami finansowymi. Wskaźnik w wysokości 154% ustępuje tylko o 10 p. proc. wskaźnikowi województwa pomorskiego.

Wykres 8. Wartość umów zawartych z przedsiębiorcami w ramach bezpośredniego schematu wsparcia instrumentów finansowych - w relacji do wartości umów zawartych z pośrednikami finansowymi



Źródło: Opracowanie własne na podstawie informacji MRR nt. stanu wdrażania instrumentów inżynierii finansowej w ramach RPO 2007-2013 wg stanu na 30.06.2014 r.

¹⁰ Na podstawie danych informacji MliR nt. stanu wdrażania instrumentów inżynierii finansowej w ramach RPO 2007-2013 wg stanu na 30.06.2014 r.

Odbiorcami ostatecznymi instrumentów finansowych byli przede wszystkim mikroprzedsiębiorcy (71% liczby umów) oraz firmy małe (24%). Nieliczne umowy (5%) zostały zawarte z przedsiębiorcami średnimi. Różni pośrednicy finansowi przyjęli w tym zakresie odmienne strategie, na przykład fundusz poręczeniowy z Płużnicy obsługiwał wyłącznie mikroprzedsiębiorców, aczkolwiek każdy z pośredników wśród swoich klientów miał co najmniej połowę najmniejszych firm.

Wykres 9. Odsetek umów mikrofirmami zawartych przez pośredników finansowych



Źródło: Opracowanie własne na podstawie informacji MIR nt. stanu wdrażania instrumentów inżynierii finansowej w ramach RPO 2007-2013 wg stanu na 30.06.2014 r.

Województwo kujawsko-pomorskie w RPO wspierało rozwój instrumentów przede wszystkim poprzez schemat bez funduszu powierniczego, zaś na wdrażanie Inicjatywy JEREMIE przeznaczono znacznie niższe kwoty. Z kolei inne regiony, które wspierały dostęp do kapitału w schemacie bez funduszu powierniczego, zazwyczaj nie przystępowały do Inicjatywy JEREMIE (np. województwo małopolskie oraz regiony Polski Wschodniej). W związku z tym efekty projektów realizowanych przez beneficjentów Działania 5.1 RPO WK-P 2007-2013 należy ocenić wysoko, gdyż choć pod względem wartości umów zawartych przez samorząd województwa z pośrednikami finansowymi plasuje region Kujaw i Pomorza dopiero na 6 miejscu (czołowe pozycje zajmują wspomniane województwa Polski Wschodniej i Małopolska), to pod względem aktywności poręczeniowej (liczba i wartość udzielonych poręczeń oraz wartość pożyczek i kredytów udzielonych dzięki poręczeniom) region zajmuje czołową pozycję.

Tabela 6. Charakterystyka umów wsparcia instrumentów inżynierii finansowej w umowach w ramach RPO - poza Inicjatywą JEREMIE (wartości podane w mln zł)

Region	Wartość umów z PF	Udzielone pożyczki		Udzielone poręczenia		Wartość pożyczek i kredytów udzielonych dzięki poręczeniu
		Liczba	Wartość	Liczba	Wartość	
małopolskie	180	1 453	130	85	24	65
lubelskie	171	1 527	94	226	79	161
świętokrzyskie	141	924	133	127	28	63
podlaskie	136	441	76	404	75	144
podkarpackie	135	2 228	114	178	25	47
kujawsko-pomorskie	132	433	66	798	137	335
warmińsko-mazurskie	127	650	78	421	47	75

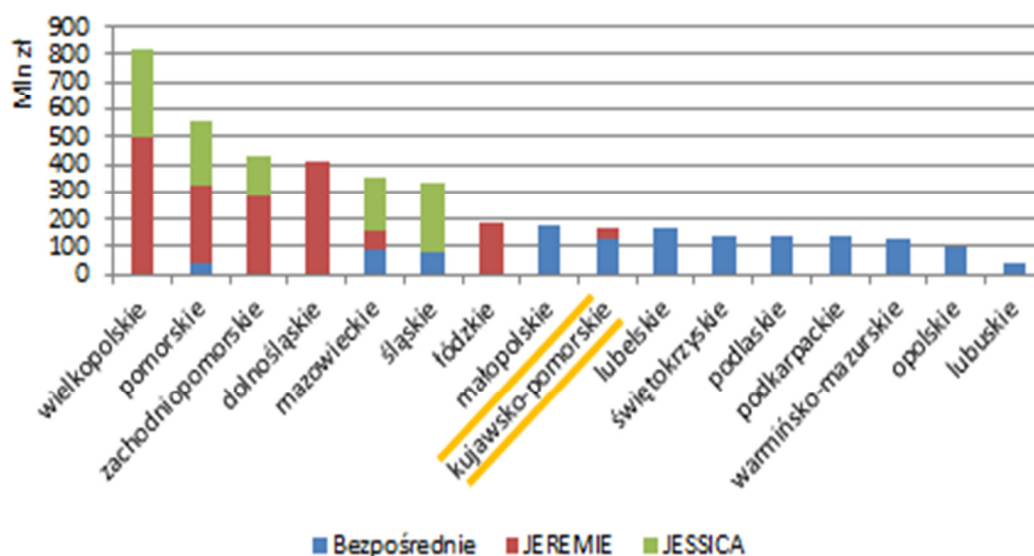
Region	Wartość umów z PF	Udzielone pożyczki		Udzielone poręczenia		Wartość pożyczek i kredytów udzielonych dzięki poręczeniu
		Liczba	Wartość	Liczba	Wartość	
opolskie	102	751	121	101	13	28
mazowieckie	91	564	62	85	20	20
śląskie	83	236	52	125	15	50
lubuskie	40	268	39	112	16	33
pomorskie	37	1 400	53	69	8	13
RAZEM	1 376	10 875	1 020	2 731	485	1 035

Źródło: Opracowanie własne na podstawie informacji MRR nt. stanu wdrażania instrumentów inżynierii finansowej w ramach RPO 2007-2013 wg stanu na 30.06.2014 r.

4.1.4 Łączne wsparcie przedsiębiorczości ze środków RPO WK-P w postaci instrumentów finansowych

Województwo kujawsko-pomorskie jest jednym z trzech regionów w Polsce (obok Pomorza i Mazowsza) wspierających przedsiębiorczość poprzez umowy zawierane bezpośrednio przez IZ RPO WK-P z pośrednikami finansowymi oraz uczestniczenie w Inicjatywach JEREMIE. Łącznie w tych dwóch schematach wsparcia przeznaczono na Kujawach i Pomorzu 172 mln zł i jest to wynik znacznie niższy niż w najbardziej rozwiniętych gospodarczo regionach Polski, natomiast porównywalny do województw: łódzkiego, małopolskiego i lubelskiego.

Wykres 10. Wartość alokacji przeznaczonych w RPO na wsparcie IIF w Polsce¹¹

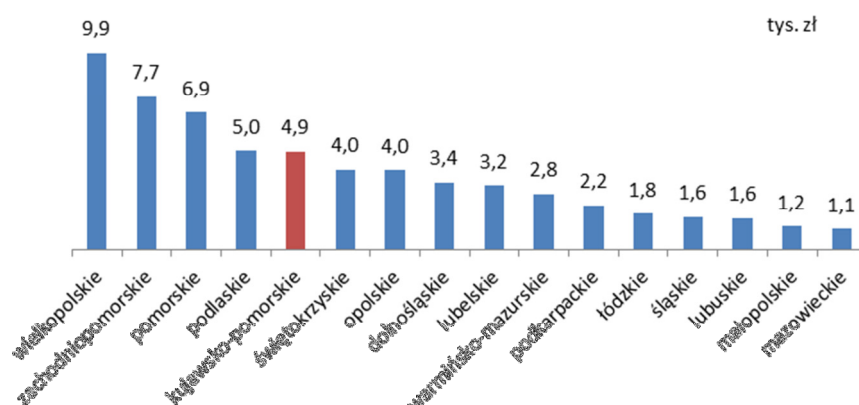


Źródło: Opracowanie własne na podstawie informacji MIR nt. stanu wdrażania instrumentów inżynierii finansowej w ramach RPO 2007-2013 (dane na 30.06.2014 r.)

¹¹ Alokacja prezentowana jest w podziale na: bezpośrednie wsparcie pośredników finansowych (wartość zawartych z nimi umów) oraz wartość funduszy powierniczych JEREMIE i JESSICA.

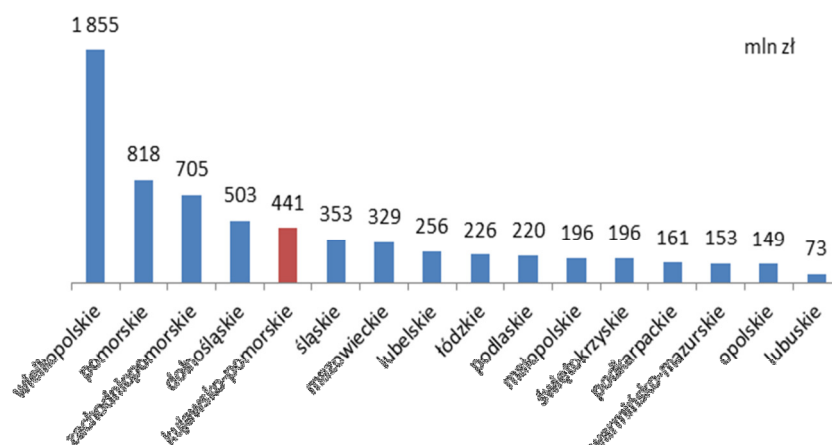
Po zsumowaniu rezultatów wszystkich projektów wspierających instrumenty finansowe (zarówno w ramach Inicjatywy JEREMIE, jak i w schemacie bez funduszu powierniczego), możliwe staje się dokonanie oceny efektów dotychczasowego wsparcia instrumentów finansowych ze środków RPO WK-P. Łącznie do 30 czerwca 2014 r. do przedsiębiorców sektora MŚP w województwie kujawsko-pomorskim trafiło 600 pożyczek i kredytów o łącznej wartości 84 mln zł. Wartość udzielonych 839 poręczeń to 143 mln zł – dzięki nim przedsiębiorcy uzyskali finansowanie w wysokości 356 mln zł. Tym samym wartość udzielonych w regionie, przy wsparciu ze środków RPO, pożyczek i kredytów wyniosła 441 mln zł. Jest to wynik dobry, plasujący województwo kujawsko-pomorskie na piątym miejscu wśród pozostałych regionów Polski. W odniesieniu do liczby aktywnych podmiotów sektora MŚP, zarejestrowanych w danym regionie, wartość ta jest wyraźnie wyższa tylko w Wielkopolsce, na Pomorzu i w województwie zachodniopomorskim.

Wykres 11. Wartość pożyczek i kredytów udzielonych przedsiębiorcom przy wsparciu ze środków RPO – w przeliczeniu na 1 000 aktywnych podmiotów MŚP (bez Inicjatywy JESSICA)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie informacji MIR nt. stanu wdrażania instrumentów inżynierii finansowej w ramach RPO 2007-2013 (dane na 30.06.2014 r.) oraz dane GUS nt. liczby aktywnych podmiotów niefinansowych (dane na koniec 2012 r.)

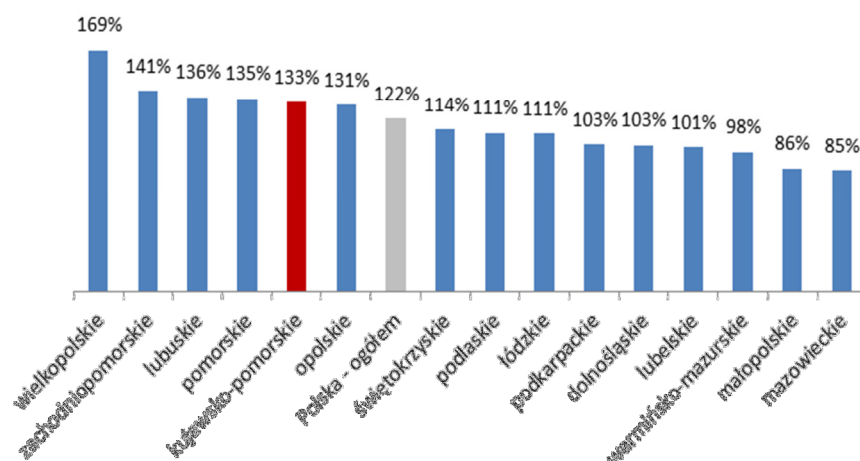
Wykres 12. Wartość alokacji przeznaczonych w RPO na wsparcie IIF w Polsce



Źródło: Opracowanie własne na podstawie informacji MIR nt. stanu wdrażania instrumentów inżynierii finansowej w ramach RPO 2007-2013 (dane na 30.06.2014 r.)

Wartość umów zawartych w ramach Inicjatywy JEREMIE przez pośredników finansowych z przedsiębiorcami stanowi około $\frac{2}{3}$ wartość funduszu powierniczego, natomiast w projektach bezpośredniego wsparcia funduszy pożyczkowych i poręczeniowych wartość umów z przedsiębiorcami przekroczyła wartość umów podpisanych z pośrednikami finansowymi o 54% (projekty te jednak rozpoczęły się wcześniej niż Inicjatywa JEREMIE).

Wykres 13. Wartość udzielonych pożyczek i poręczeń w projektach wsparcia IIF - bezpośredniego i JEREMIE – w odniesieniu do wartości umów zawartych z pośrednikami finansowymi



Źródło: Opracowanie własne na podstawie informacji MRR nt. stanu wdrażania instrumentów inżynierii finansowej w ramach RPO 2007-2013 (dane na 30.06.2014 r.)

Podstawowe dane o efektach wsparcia instrumentów finansowych ze środków RPO WK-P 2007-2013 przedstawia kolejne zestawienie.

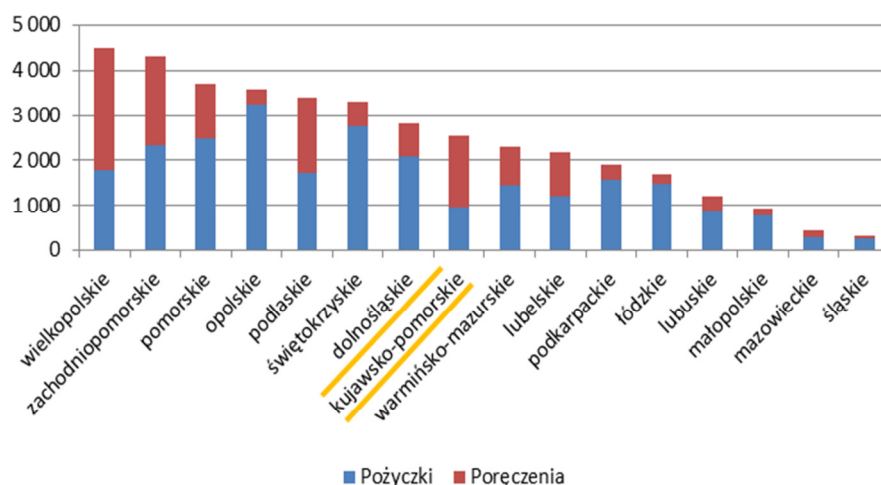
Tabela 7. Charakterystyka wsparcia udzielonego w ramach RPO WK-P 2007-2013

Typ wsparcia realizowanego w ramach RPO	Wartość projektu (mln zł)	Udzielone wsparcie MŚP-pożyczki/kredyty		Udzielone wsparcie MŚP – poręczenia			Łączna liczba umów	Łączna wartość umów (mln zł)	Wartość umów z firmami jako % wartości projektu
		Liczba umów	Wartość umów (mln zł)	Liczba umów	Wartość umów (mln zł)	Wartość udzielonych kredytów (mln zł)			
Inicjatywa JEREMIE*	40	167	18	41	7	21	208	25	63%
Bez funduszu powierniczego	132	433	66	798	137	335	1 231	203	154%
RAZEM	172	600	84	839	143	356	1 439	228	133%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie informacji MRR nt. stanu wdrażania instrumentów inżynierii finansowej w ramach RPO 2007-2013 (dane na 30.06.2014 r.)

W ramach Inicjatywy JEREMIE i w schemacie bezpośredniego wsparcia pośredników finansowych w województwie kujawsko-pomorskim udzielono pożyczek, kredytów i poręczeń o łącznej wartości 228 mln zł, co w przeliczeniu na 1 działający podmiot sektora MŚP daje kwotę 2 555 zł, przy czym 946 zł to uśredniona wartość pożyczki, zaś 1 609 zł – poręczenia. Jak pokazuje poniżej przedstawiony wykres, plasuje to region Kujaw i Pomorza w środku stawki w Polsce, a poziom wsparcia MŚP znacznie przekracza średnią ogólnopolską wynoszącą 2 085 zł.

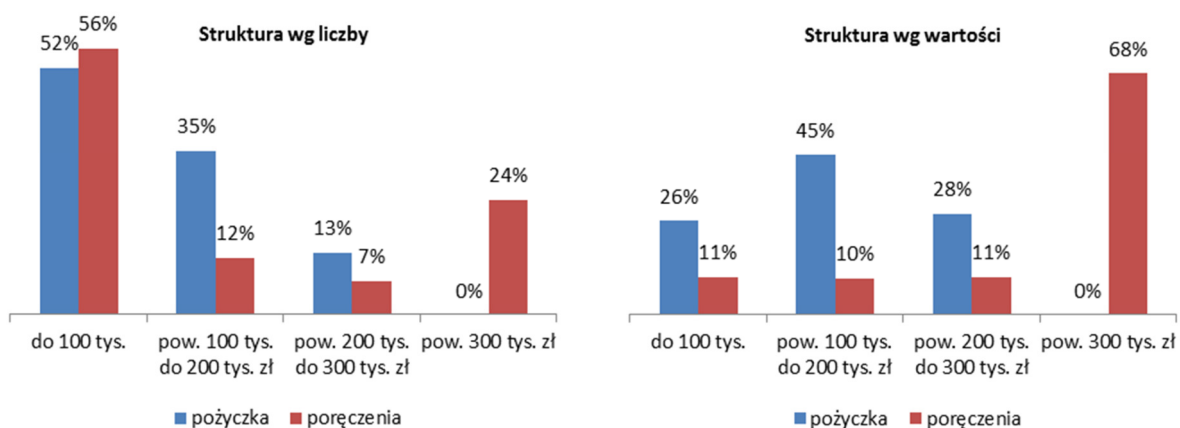
Wykres 14. Wartość udzielonych pożyczek i poręczeń w projektach wsparcia IIF - bezpośredniego i JEREMIE – w przeliczeniu na jeden aktywny podmiot MSP (dane w zł)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie informacji MIR nt. stanu wdrażania instrumentów inżynierii finansowej w ramach RPO 2007-2013 (dane na 30.06.2014 r.) oraz dane GUS nt. liczby aktywnych podmiotów niefinansowych (dane na koniec 2012 r.)

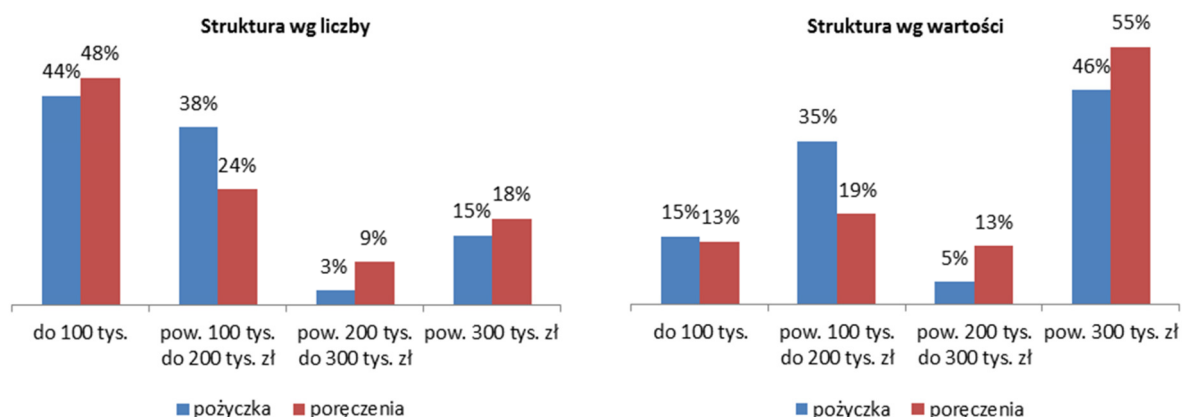
W kontekście planowania instrumentów finansowych w okresie programowania 2014-2020 warto poznać, w jakiej wielkości były dotąd udzielane pożyczki i poręczenia. Przede wszystkim widać, że w schemacie bezpośredniego wsparcia kwoty zawieranych z przedsiębiorcami umów były wyższe niż w Inicjatywie JEREMIE – pożyczki najmniejsze, to jest do 100 tys. zł stanowiły w tych schematach wsparcia odpowiednio: 44% i 52% ogółu pożyczek pod względem liczby oraz 15% i 26% pod względem wartości ogółu pożyczek. Poręczenia generalnie charakteryzują się większymi wartościami i w odróżnieniu od pożyczek w ramach Inicjatywy JEREMIE, na znaczną skalę były one udzielane w wartości przekraczającej 300 tys. zł.

Wykres 15. Struktura wartości pożyczek udzielonych w województwie kujawsko-pomorskim w Inicjatywie JEREMIE



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych UM WK-P wg stanu na 30.06.2014 r.

Wykres 16. Struktura wartości pożyczek udzielonych w województwie kujawsko-pomorskim w schemacie bez funduszu powierniczego



Źródło: Opracowanie własne na podstawie niepełnych danych UM WK-P wg stanu na 30.06.2014 r.

4.1.5 Mikropożyczki w Działaniu 6.2 PO KL

Wsparcie instrumentów finansowych w perspektywie budżetowej 2007-13 realizowane było w Polsce głównie z regionalnych programów operacyjnych, natomiast w województwie kujawsko-pomorskim w ograniczonym zakresie mikropożyczki udzielane są także ze środków pochodzących z Działania 6.2 Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. W projekcie „Pożyczki dla przedsiębiorczych”, którego beneficjentem jest Kujawsko-Pomorski Fundusz Pożyczkowy (wartość projektu to 20 mln zł) dostępne są pożyczki w wysokości do 50 tys. zł, udzielane na okres do 5 lat i oprocentowane na preferencyjnych zasadach (1% w skali roku – pomoc de minimis). Mogą się o nie ubiegać osoby zakładające działalność gospodarczą i, które w okresie 12 miesięcy przed przystąpieniem do projektu nie posiadały zarejestrowanej działalności gospodarczej. Poza pożyczką uczestnicy projektu mają dostęp do bezpłatnych szkoleń i doradztwa.

Kujawsko-Pomorski Fundusz Pożyczkowy, według stanu na koniec sierpnia 2014 r., udzielił 284 mikropożyczek na łączną kwotę 11,8 mln zł, co oznacza 62%-owy postęp w realizacji rzeczowej projektu, gdyż do udzielenia pozostały pożyczki wartości 7,2 mln zł. Maksymalny termin realizacji projektu – 31.12.2015 r. – wydaje się więc nie zagrożony.

Mimo niewielkiej skali finansowania, w porównaniu na przykład do Inicjatywy JEREMIE, instrument ten należy ocenić jako bardzo ważny, trafia on bowiem do firm znajdujących się w luce finansowej.

4.2 Instrumenty inżynierii finansowej poza RPO WK-P

Fundusze pożyczkowe

Największą instytucją pożyczkową w województwie kujawsko-pomorskim, a także jedną z większych na terenie całego kraju – plasuje się na końcu pierwszej dziesiątki pod względem wartości kapitału pożyczkowego (68 mln zł) wśród wszystkich około 80 funduszy działających w Polsce – jest toruński Kujawsko-Pomorski Fundusz Pożyczkowy Sp. z o.o., oferujący pożyczki na terenie całego regionu za pośrednictwem placówek w Toruniu, Bydgoszczy, Grudziądzu i Włocławku. Liczba punktów informacyjnych KPFP w regionie wynosi około 30.

Fundusz udziela przedsiębiorcom z regionu kujawsko-pomorskiego różnego rodzaju pożyczek, w tym inwestycyjnych, obrotowych, dla starterów oraz mikropożyczek. W ostatnich kilku latach środki na działalność pożyczkową pozyskał m.in. ze źródeł RPO (projekt o wartości 36 mln zł) oraz Działania 6.2. PO KL (mikropożyczki do 50 tys. zł dla osób zamierzających założyć własną działalność gospodarczą).

Kujawsko-Pomorski Fundusz Pożyczkowy nie jest jedyną instytucją działającą na terenie województwa, oprócz niego działalność pożyczkową prowadzą:

- Ośrodek Wspierania Przedsiębiorczości (OWP) w Inowrocławiu działający przy bydgoskim oddziale Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego. OWP Inowrocław od 1995 r. udziela pożyczek w oparciu o środki: programu TOR#10, SPO WKP, Funduszu Rozwoju Przedsiębiorczości, a ostatnio także RPO WK-P (wsparcie w wysokości 4,5 mln zł). O pożyczki mogą się ubiegać zarówno podmioty już działające na rynku, jak i osoby fizyczne, które rozpoczynają działalność gospodarczą na terenie województwa kujawsko-pomorskiego,
- Polska Fundacja Przedsiębiorczości z siedzibą w Szczecinie, udzielająca pożyczek w regionie kujawsko-pomorskim (poprzez oddział w Bydgoszczy) od 2010 r., prowadząca na terenie tego województwa 3 fundusze: Subregionalny Fundusz Pożyczkowy "KUJAWIAK", Subregionalny Fundusz Pożyczkowy "KUJAWIAK-INWESTYCJE" (bezpośrednie wsparcie udzielone z RPO WK-P na rozwój działalności pożyczkowej, o wartości 10 mln zł), Fundusz Pożyczkowy KUJAWIAK-JEREMIE (podpisano umowę o wartości 5,6 mln zł),
- Poręczenia Kredytowe Sp. z o.o., podmiot z siedzibą w Warszawie, realizujący od 2011 r. projekt w ramach inicjatywy JEREMIE województwa kujawsko-pomorskiego (wartości 5,9 mln zł). W ramach przedsięwzięcia wspierany jest rozwój MŚP znajdujących się we wczesnej fazie działalności oraz podmiotów nieposiadających wystarczających zabezpieczeń. Pożyczki udzielane są przez oddział spółki w Inowrocławiu.

Analiza ofert funduszy udzielających pożyczek w województwie kujawsko-pomorskim wykazała liczne podobieństwa. Standardem jest wymóg 20 procentowego wkładu własnego (w projektach realizowanych w ramach Inicjatywy JEREMIE brak jest jednak tego wymogu) oraz kierowanie finansowania do podmiotów z obszaru województwa, na okres do 5 lat i w maksymalnej kwocie wahającej się od 120 tys. do 500 tys. zł. Zasady udzielania pożyczek pochodzących z różnych źródeł / programów (np. TOR#10, SPO WKP, RPO) mogą się pomiędzy sobą znacznie różnić.

Wyniki działalności pożyczkowej na terenie województwa kujawsko-pomorskiego są trudne do precyzyjnego oszacowania, gdyż instytucje badające aktywność instytucji pożyczkowych (m.in. Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości oraz Polski Związek Funduszy Pożyczkowych) zbierają i prezentują dane w układzie regionalnym w zależności od lokalizacji głównej siedziby instytucji prowadzącej dany fundusz pożyczkowy. Tym samym, liczba i wartość pożyczek dla regionu kujawsko-pomorskiego określana jest na podstawie aktywności wyłącznie Kujawsko-Pomorskiego Funduszu Pożyczkowego oraz Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego (Oddział Bydgoszcz), natomiast wynik funduszy grupy Kujawiak, prowadzonych przez Polską Fundację Przedsiębiorczości, oraz funduszu prowadzonego przez inowrocławski oddział Poręczeń Kredytowych przypisywany jest odpowiednio: do województw zachodniopomorskiego i mazowieckiego. Ponadto, problemem jest brak kompletnych i aktualnych danych. Dane dotyczące aktywności funduszy pożyczkowych (zbierane przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości) dostępne są co prawda za rok 2013, jednak obejmują one wyniki zaledwie 44 funduszy pożyczkowych (spośród około 70 działających w Polsce).

Bardziej kompletne dane prezentuje raport przygotowany przez Polski Związek Funduszy Pożyczkowych, jednak ostatnie dostępne wyniki dotyczą roku 2012 i ze względu na swą nieaktualność nie mogą stanowić rzetelnego źródła danych. Tym niemniej należy zauważyć, że w minionym roku (głównie w II półroczu) w całej Polsce nastąpił bardzo wyraźny (około 50%-owy) wzrost liczby i wartości udzielonych pożyczek.

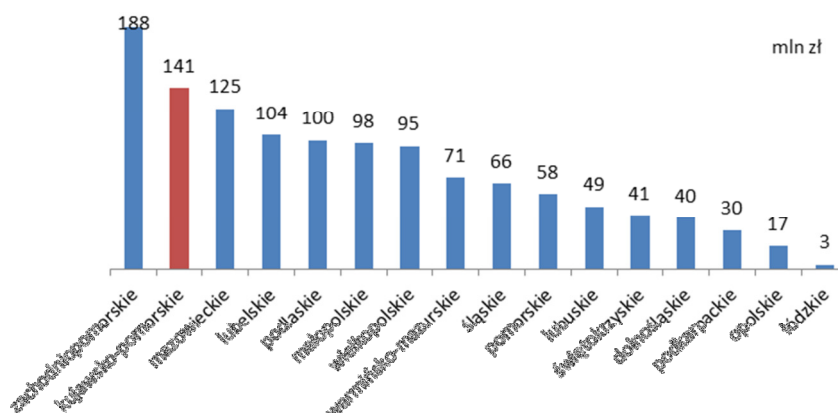
W przypadku znacznej części funduszy pożyczkowych (w tym działających w regionie kujawsko-pomorskim) pojawia się problem z wykorzystaniem posiadanego kapitału pożyczkowego, wiele wskazuje na to, że fundusze pożyczkowe byłyby w stanie istotnie zwiększać akcję pożyczkową. Niepełne dane PARP wskazują, że odsetek zaangażowania kapitału pożyczkowego wynosi zaledwie 54% (dane na koniec 2013 r.). Największy fundusz z siedzibą na terenie regionu – KPFP – w 2013 r. udzielił 298 pożyczek o wartości 22,1 mln zł, zaś wartość aktywnych pożyczek wyniosła, według stanu na koniec ubiegłego roku, 36,7 mln zł. Generalnie dostępność pożyczek w województwie kujawsko-pomorskim, na tle innych regionów, jest relatywnie słaba.

Fundusze poręczeniowe

Ważnym elementem grupy instytucji ułatwiających dostęp do finansowania są fundusze poręczeniowe. Ich oferta jest skierowana do osób nie mogących pozyskać kredytu lub pożyczki ze względu na brak wystarczających zabezpieczeń. Fundusze poręczają przeważnie kredyty bankowe, wiele z nich współpracuje jednak także z funduszami pożyczkowymi.

W regionie posiada swoją siedzibę 6 funduszy poręczeniowych, są to: Kujawsko-Pomorski Fundusz Poręczeń Kredytowych, Bydgoski Fundusz Poręczeń Kredytowych, Fundusz Poręczeń Kredytowych przy Towarzystwie Rozwoju Gminy Płużnica, Toruński Fundusz Poręczeń Kredytowych, Grudziądzkie Poręczenia Kredytowe oraz Kujawskie Poręczenia Kredytowe. Warto zauważyć, że dwa ostatnie fundusze są prowadzone przez spółki założone stosunkowo niedawno (odpowiednio: w 2008 r. i 2009 r.) przy udziale warszawskiej spółki Poręczenia Kredytowe Sp. z o.o. Wszystkie one otrzymały wsparcie z RPO (bezpośrednio – bez pośrednictwa MFPIJ). Dodatkowo, z reporeczenia w ramach Inicjatywy JEREMIE skorzystały obydwie fundusze z Torunia (KPFPK i TFPK) – projekty o wartości 18 mln zł każdy – oraz fundusz grudziądzki (projekt o wartości 2 mln zł).

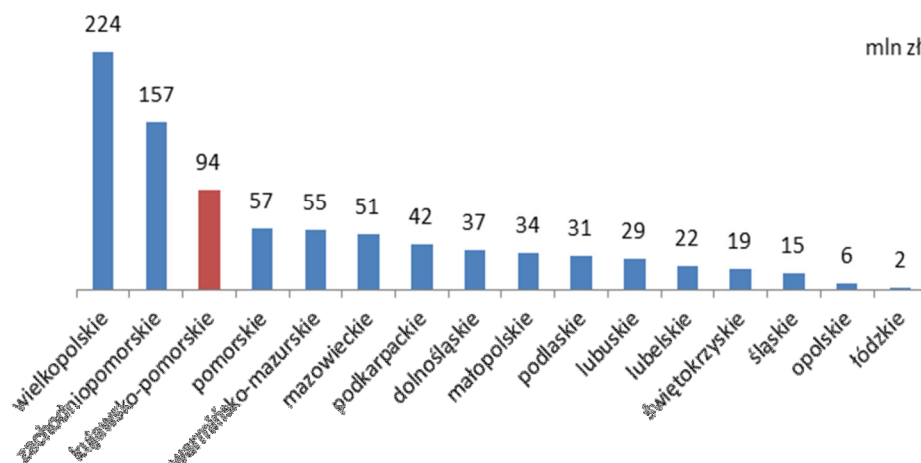
Wykres 17. Wartość kapitału poręczeniowego – stan na 31.12.2013 r.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości

Kujawsko-pomorskie fundusze poręczeniowe, po zsumowaniu ich wyników, należą do czołówki w kraju pod względem wartości kapitału oraz aktywności w 2013 roku. Kapitał w wysokości 140,9 mln zł ustępuje tylko funduszom z siedzibą w województwie zachodniopomorskim, natomiast pod względem liczby i wartości udzielonych poręczeń zajmują trzecie miejsce (za województwami wielkopolskim i zachodniopomorskim).

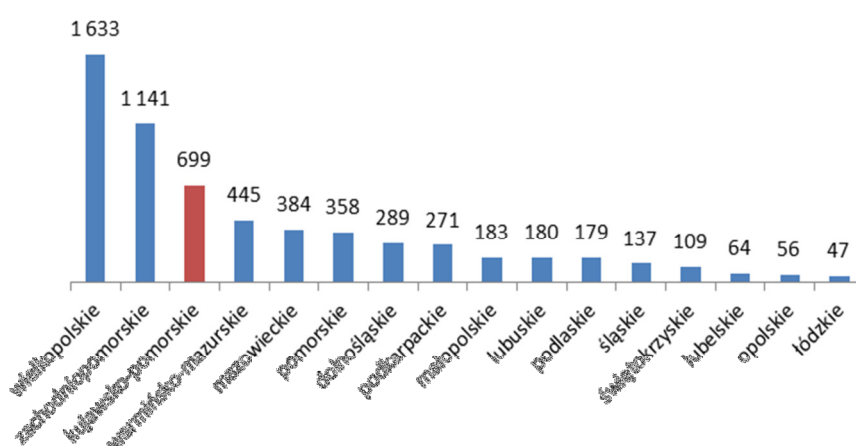
Wykres 18. Wartość poręczeń udzielonych w 2013 r.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości

Warto w tym miejscu wspomnieć, że prezentowane dane o aktywności poręczeniowej są w przypadku województwa kujawsko-pomorskiego nieco niedoszacowane, gdyż na jego terenie aktywnie działają fundusze spoza regionu (np. szczeciński Polfund) i choć z ich oferty korzystają przedsiębiorcy z regionu, to dane na ten temat (m.in. liczba i wartość poręczeń) przypisywane są do województwa, w którym posiada siedzibę fundusz (w przypadku Polfundu jest to więc zachodniopomorskie). Biorąc to pod uwagę, należy uznać, że dostępność poręczeń w województwie kujawsko-pomorskim jest jeszcze nieco większa i można ją uznać zdecydowanie za jedną z najlepszych w kraju.

Wykres 19. Liczba poręczeń udzielonych w 2013 r.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości

Finansowanie typu equity

Rzadko w Polsce wykorzystywany typ finansowania zwrotnego oferują fundusze kapitałowe. W przypadku tego typu instytucji wsparcie następuje poprzez transfer kapitału dokonywany w zamian za nabywane w spółkach akcje / udziały. W ten sposób fundusz wchodzi w posiadanie tytułu własności do spółki, przy czym czyni to na określony czas – do momentu „wyjścia” z inwestycji (tzw. dezinwestycji). Przekazany kapitał finansowy (dokonana inwestycja) staje się podstawą rozwoju przedsiębiorstwa (celu inwestycyjnego funduszu). Rynek tego typu funduszy należy do relatywnie słabo rozwiniętych. Pierwsze znaczne zasilenie takich funduszy w Polsce nastąpiło dzięki dotacjom w ramach Poddziałania 1.2.3 Sektorowego Programu Operacyjnego Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw (2004-2006).

Fundusze typu venture capital zostały dokapitalizowane także środkami Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka, w ramach Działania 3.2 „Wspieranie funduszy kapitału podwyższonego ryzyka”. Krajowy Fundusz Kapitałowy w ramach realizowanego indywidualnego projektu „Wspieranie funduszy kapitału podwyższonego ryzyka przez Krajowy Fundusz Kapitałowy” zasilił dotąd 16 funduszy.

Interesującą ofertą dla osób rozpoczynających lub rozwijających działalność gospodarczą w zakresie nowoczesnych technologii dysponują tzw. inkubatory inwestycyjne, finansowane w ramach Działania 3.1 Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka. W 2013 r. wsparcie z tego działania uzyskały 4 projekty kujawsko-pomorskich firm, tj.: grudziądzki ALIGO sp. z o.o. (uzyskał dofinansowanie w wysokości 10 mln zł dzięki czemu powstał fundusz kapitałowy dający możliwość pozyskania kapitału w wysokości do 1 mln zł oraz know-how w postaci kompleksowego doradztwa), Capitol Trading Sp. z o.o. (10 mln zł), Fundacja Rozwoju Regionalnego Prometheus (celem projektu wartości 3,8 mln zł jest utworzenie do końca 2015 r. pięciu innowacyjnych podmiotów gospodarczych) oraz Platinum Seed Incubator Sp. z o.o. (9,8 mln zł).

Finansowanie o podobnym charakterze (tzn. zasilenia kapitałowe) oferują także prywatni inwestorzy, tzw. anioły biznesu. Ze środków Działania 3.3 PO IG („Tworzenie systemu ułatwiającego inwestowanie w MŚP”) w Poddziałaniu 3.3.1 („Wspieranie dla Instytucji Otoczenia Biznesu”) instytucje otoczenia biznesu, sieci „aniołów biznesu”, organizacje zrzeszające potencjalnych inwestorów oraz organizacje przedsiębiorców i pracodawców mogły realizować projekty w zakresie wsparcia prywatnych inwestorów, w tym „aniołów biznesu” oraz kojarzenia inwestorów z przedsiębiorcami. Wśród wspartych podmiotów (podobnie jak w Działaniu 3.2 PO IG) nie ma podmiotów zarejestrowanych na Kujawach i Pomorzu, jednak przedsiębiorcy z tego regionu mogą ubiegać się o wsparcie kapitałowe w istniejących podmiotach utworzonych przez podmioty w regionach ościennych, głównie na Mazowszu, w Wielkopolsce i na Pomorzu (poszukując one klientów na terenie całego kraju).

Pozyskanie kapitału dla najbardziej biznesowo obiecujących przedsiębiorstw możliwe jest także poprzez NewConnect - rynek akcji, oparty na alternatywnym systemie obrotu. Charakteryzuje się on, w porównaniu z tradycyjnym rynku giełdowym, niewielkimi wymogami formalnymi oraz niskimi kosztami debiutu i notowań. Preferowane są podmioty reprezentujące sektory innowacyjne. Wśród

440 aktualnie notowanych spółek¹², ok. 2,9% (13 podmiotów) zarejestrowanych jest w województwie kujawsko-pomorskim.

5 Wnioski z dotychczasowych ocen ex-ante instrumentów finansowych oraz innych badań

W poprzednich okresach programowania funduszy strukturalnych w Polsce (perspektywy budżetowe: 2004-2006 oraz 2007-2013) wspierane były trzy rodzaje instrumentów finansowych:

- pożyczki,
- poręczenia (reporęczenia) i
- wejścia kapitałowe¹³.

Ww. instrumenty wdrażane były przy zastosowaniu rozmaitych mechanizmów, za pomocą których wsparcie (kapitał) przekazywane było pośrednikom finansowym, w celu jego dalszej dystrybucji do odbiorców ostatecznych (mikro, małych i średnich przedsiębiorców). Stosowane schematy dystrybucyjne opierały się na dwóch rozwiązaniach, tj. mechanizmie pośrednim (dystrybucja do pośredników poprzez fundusz funduszy), jak i bezpośrednim, w którym środki przekazywane były przez instytucje zarządzające programami wsparcia. W niektórych regionach wykorzystywane były oba schematy.

W roku 2013 rezultaty dotychczasowego wdrażania instrumentów finansowych poddane zostały kompleksowej ocenie¹⁴, sporządzonej na zlecenie ówczesnego Ministerstwa Rozwoju Regionalnego w celu uzupełnienia podstaw merytorycznych do programowania instrumentów finansowych w przyszłości (w obecnej perspektywie 2014-2020). Wykonana ocena uwzględniła wdrożone działania wspierające w zakresie zwiększania dostępności pozabankowych pożyczek na działalność gospodarczą, poręczeń (i reporeczeń) oraz kapitału właścicielskiego (inwestycje *equity*), a więc wszystkich wspieranych wcześniej instrumentów. Następnie, ocena stosowania instrumentów finansowych uzupełniona została o nowe zagadnienie, tj. oszacowanie dotyczące wielkości zjawiska luki finansowania w Polsce¹⁵. W opracowanym raporcie tematycznym (2013 r.) określono wielkość luki w kraju, jak i w skali poszczególnych województw. Wskazane powyżej dwie analizy stanowiły (wciąż pozostając w dużej mierze aktualnymi) kluczowe źródła informacji, przydatne do kształtowania polityki wsparcia przy wykorzystaniu instrumentów finansowych.

W roku 2013 rozpoczęło się w Polsce opracowywanie analiz ex-ante instrumentów finansowych, zarówno na szczeblu krajowym, jak i regionalnym. Stały się one dokumentami o charakterze obligatoryjnym dla programowania wsparcia w obecnej perspektywie funduszy strukturalnych Unii Europejskiej. Przy czym, ich przygotowanie jest niezbędne w sytuacji, gdy w ramach regionalnych

¹² Dane aktualne na 15.09.2014 r. <http://www.newconnect.pl>

¹³ W użyciu funkcjonowała zbiorcza nazwa „instrumenty inżynierii finansowej”.

¹⁴ Raport „Ocena realizacji instrumentów inżynierii finansowej w ramach NSRO 2007-2013”, PAG Uniconsult, Taylor Economics na zlecenie MRR, Warszawa 2013.

¹⁵ Raport „Ocena luki finansowej w zakresie dostępu polskich przedsiębiorstw do finansowania zewnętrznego. Wnioski i rekomendacje dla procesu programowania polityki spójności w okresie 2014-2020”, IBS na zlecenie MRR, Warszawa, 2013

programów operacyjnych przewidywane jest stosowanie instrumentów finansowych. Jednocześnie, Komisja Europejska stanęła na stanowisku konieczności szerszego wykorzystywania instrumentów finansowych, co implikuje opracowywanie analiz ex-ante. Analizy takie powinny być sporządzane także dla programów krajowych – de facto jest na nie miejsce „wszędzie”, gdzie zasadne może być stosowanie takich instrumentów (co powinna zweryfikować i doprecyzować analiza).

W związku z wymogiem sporządzania analiz ex-ante, jak dotąd na szczeblu krajowym (dla potrzeb projektowania programów ogólnokrajowych i ponadregionalnych) sporządzone zostały następujące opracowania¹⁶:

- analiza ex-ante instrumentów finansowych dla potrzeb opracowania krajowego Programu Operacyjnego Wiedza, Edukacja, Rozwój, 2014-2020 (PO WER)¹⁷,
- ekspertyza w zakresie stosowania instrumentów finansowych w wybranych osiach priorytetowych Programu Operacyjnego Polska Wschodnia 2014-2020¹⁸, oraz
- ekspertyza, dotycząca wspierania ponadregionalnych, sieciowych produktów turystycznych (przewidywanych w jednym z Poddziałów Programu Operacyjnego Polska Wschodnia 2014-2020¹⁹).

W tym samym czasie opublikowane zostały wyniki dwóch kolejnych analiz, tym razem dotyczących wyłącznie szczebla regionalnego. Były to analizy dla województwa warmińsko-mazurskiego²⁰ i województwa małopolskiego²¹. Obecnie, w fazie końcowej znajdują się jeszcze dwa kolejne opracowania. Są to analiza ex-ante instrumentów finansowych dla województwa zachodniopomorskiego²² oraz pierwszy etap analizy ex-ante dla województwa pomorskiego²³ (analiza ta nie obejmuje strategii inwestycyjnej instrumentów finansowych – opracowanie to będzie dopiero wykonywane, jako II etap prac badawczych).

¹⁶ Obecnie na ukończeniu znajduje się analiza ex-ante instrumentów finansowych dla Programu Operacyjnego Innowacje i Rozwój (finalizowany jest raport końcowy – wyniki nie są jeszcze dostępne).

¹⁷ „Ocena ex-ante instrumentów finansowych w zakresie wsparcia podmiotów ekonomii społecznej i osób młodych”, IBS / Coffey na zlecenie MIR, Warszawa 2014.

¹⁸ „Ocena możliwości zastosowania poszczególnych form finansowania projektów realizowanych w ramach Osi priorytetowej I <Innowacyjna Polska Wschodnia> i Osi priorytetowej II <Przedsiębiorcza Polska Wschodnia> Programu Operacyjnego Polska Wschodnia 2014-2020 – wnioski i rekomendacje”, PAG Uniconsult, PSDB na zlecenie MIR, kwiecień 2014.

¹⁹ Ekspertyza ta, opracowana na zlecenie Polskiej Organizacji turystycznej, miała szerszy charakter (odpowiadała na szereg kwestii związanych z programowaniem Poddziału 2.4.2 PO PW), ale przeanalizowano w niej również możliwości stosowania instrumentów finansowych w tym Poddziale.

²⁰ „Analiza ex-ante instrumentów finansowych w perspektywie finansowej 2014-2020 w województwie warmińsko-mazurskim”, PSDB na zlecenie Urzędu Marszałkowskiego Województwa Warmińsko-Mazurskiego, Warszawa 2013.

²¹ „Analiza w zakresie możliwości zastosowania zwrotnych instrumentów finansowych w województwie małopolskim w okresie programowania 2014–2020”, Ecorys na zlecenie Urzędu Marszałkowskiego Województwa Małopolskiego, marzec 2014 (raport końcowy – wersja wstępna).

²² „Ewaluacja ex-ante instrumentów finansowych wdrażanych w województwie zachodniopomorskim w latach 2014-2020”, PAG Uniconsult oraz IMAPP na zlecenie Urzędu Marszałkowskiego Województwa Zachodniopomorskiego, sierpień 2014.

²³ „Ocena ex-ante dla instrumentów finansowych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2014-2020; etap 1: Analiza zapotrzebowania i dotychczasowych doświadczeń”, IMAPP i PAG Uniconsult na zlecenie Urzędu Marszałkowskiego Województwa Pomorskiego, sierpień 2014.

Wnioski płynące z przeprowadzonych analiz i ekspertyz mają znaczenie dla programowania instrumentów finansowych w programach operacyjnych, w tym programach szczebla regionalnego, nowej (obecnej) unijnej perspektywy finansowej. W szczególności dotyczy to wspierania sektora mikro, małych i średnich przedsiębiorstw przy zastosowaniu instrumentów finansowych, w celu podnoszenia innowacyjności i konkurencyjności sfery gospodarczej. Z oczywistych powodów, wnioski te mogą również służyć jako punkt odniesienia do programowania działań wspierających za pomocą instrumentów finansowych w Regionalnym Programie Operacyjnym Województwa Kujawsko-Pomorskiego.

Główne ustalenia, które odgrywają istotną rolę dla programowania instrumentów finansowych w RPO WK-P 2014-2020, wynikające z przywołanych analiz i ekspertyz, dotyczących programów krajowych, są następujące:

- 1) zakładane rezultaty ogólne, w postaci efektywnego i skutecznego wspierania sektora MŚP przy wykorzystaniu instrumentów finansowych wymagają ich precyzyjnego ukierunkowania na przedsięwzięcia o podwyższonym ryzyku inwestycyjnym, w największym stopniu odczuwające utrudniony dostęp do tradycyjnych źródeł finansowania,
- 2) działania wspierające, realizowane przy pomocy instrumentów finansowych, muszą realizować postulat unikania konkurencji z instrumentami tradycyjnymi, oferowanymi w sektorze finansowania komercyjnego (w przeszłości w programach wsparcia dochodziło do powstawania takiej konkurencji, choć jej skala nie była szczególnie groźna – obecnie jednak, z uwagi na większe znaczenie przypisywane instrumentom finansowym, kwestia ta zyskuje na znaczeniu; w sytuacji zwiększonego zakresu stosowania instrumentów finansowych może dochodzić do wypierania źródeł rynkowych / komercyjnych w nieakceptowalnej skali – o ile nawet nie globalnie, to na pewno w skali określonych obszarów / terytoriów – co oczywiście należy ocenić jako zjawisko niekorzystne),
- 3) bardzo trudno jest wskazać dowody, które jednoznacznie przemawiałyby za stosowaniem instrumentów finansowych bądź finansowania bezzwrotnego, jako wywołujących najlepsze rezultaty z punktu widzenia wspierania przedsiębiorczości (aktywizacji procesów podejmowania indywidualnej działalności gospodarczej); wspomaganie przedsiębiorczości nie powinno opierać się jedynie na szerszej dostępności źródeł finansowania; należy projektować kompleksowe programy wsparcia, w których komponentowi finansowemu towarzyszy odpowiednio rozwinięta oferta wsparcia, ułatwiająca beneficjentowi nabywanie wiedzy i umiejętności do uruchomienia, prowadzenia i utrzymania przedsiębiorstwa w dłuższej perspektywie (czynnik kapitałowy nie jest zatem kluczowy),
- 4) niezbędna jest precyzyjna demarkacja pomiędzy instrumentami finansowymi, a wsparciem udzielanym w formie bezzwrotnej (dotacje) – w innym razie zainteresowanie instrumentami finansowymi mieć będzie zawsze dalszy priorytet, gdyż będą one postrzegane jako zdecydowanie mniej atrakcyjne; z kolei, sytuacja taka na pewno nie będzie motywować pośredników finansowych do podejmowania się dystrybucji instrumentów finansowych w oczekiwanej skali,
- 5) w programowaniu instrumentów finansowych należy brać pod uwagę kwestie wynikające z pola swobody przyznawanego pośrednikom finansowym w zakresie ustalania, czy udostępniany przez nich instrument finansowy (pożyczka, poręczenie) oferowany będzie jako pomoc publiczna, czy też na zasadach quasi-komercyjnych (chodzi tu rozważenie

zasadności udostępniania instrumentów finansowych przez pośredników według zadanych metryk produktowych, przesądzających tę sprawę)²⁴,

- 6) należy kształtować mechanizmy dystrybucji wsparcia z preferencją dla schematu funduszu funduszy, szczególnie w sytuacjach, w których schemat ten był stosowany i okazał się skuteczny i efektywny,
- 7) należy dążyć do ulepszania rozwiązań proceduralnych związanych z pozyskiwaniem instrumentów finansowania przez odbiorców ostatecznych (co do zasady, pozyskiwanie wsparcia w formie instrumentów finansowych powinno być mniej skomplikowane niż wsparcie udzielane w formie bezzwrotnej – jest to istotny czynnik częściowo rekompensujący mniejszą preferencyjność instrumentów finansowych).

Jeśli chodzi o wnioski płynące z analiz ex-ante instrumentów finansowych w ramach regionalnych programów operacyjnych (województwo warmińsko-mazurskie, małopolskie, zachodniopomorskie i pomorskie), to należy zwrócić uwagę na następujące ustalenia:

- 1) widoczne są znaczne dysproporcje w szacowaniu luki finansowej (bardzo różne wyniki badań regionalnych i ogólnokrajowych – w odniesieniu do poszczególnych województw); sytuacja taka spowodowana jest różnymi czynnikami, jednak w części problemy wynikają ze stosowania odmiennych podejść metodologicznych oraz (co najważniejsze) napotykanymi trudnościami w ich stosowaniu.
- 2) W konsekwencji, wnioski dotyczące oszacowań wielkości luki finansowania (w kraju, innych regionach) są raczej mało przydatne dla niniejszej analizy. W każdym razie (jak podkreślają to dwie ostatnie analizy – dla województwa zachodniopomorskiego i pomorskiego) wielkości oszacowań luki są znaczne i przekraczają możliwe alokacje na instrumenty finansowe. Dla programowania oznacza to, że ze stosowaniem instrumentów finansowych muszą wiązać się odpowiednie efekty mnożnikowe, a ich wdrażanie musi zakładać rewolwing środków (należy zatem odpowiednio kształtować mechanizmy wdrażania instrumentów finansowych, aby efekty te były obecne),
- 3) w regionalnych analizach ex-ante propozycje wykorzystania instrumentów finansowych odnoszone są do kilku priorytetów inwestycyjnych (w poszczególnych programach w różnych układach – zasadniczo jednak to na te priorytety wskazuje się, jako dziedziny w których stosowanie instrumentów finansowych może być uzasadnione):
 - w sferze wspierania przedsiębiorstw – PI 3.1, PI 3.2, PI 3.3,
 - w sferze efektywności energetycznej: PI 4.1, 4.2, PI 4.3,
 - w sferze wspierania przedsiębiorczości – PI 8.7 i
 - w sferze rewitalizacji – PI 9.2,
- 4) oceny dotyczące potrzeb w sferze rozwoju substancji miejskiej (szacunki liczby i wartości projektów rewitalizacyjnych) dokonywane są z dużym marginesem błędów; stwierdza się, że bardziej precyzyjne oszacowania w tej dziedzinie nie są możliwe z uwagi na niski poziom wiarygodności Lokalnych Planów Rozwoju lub (często) ich brak (poza tym, częstokroć plany

²⁴ Kwestia ta związana jest z szerszym problemem kształtowania instrumentów finansowych w taki sposób, aby pośrednik zainteresowany był stosowaniem rozwiązań nie opierających się jedynie na znacznej preferencji instrumentu. W poszukiwaniu takich rozwiązań, w jednej z ostatnich analiz ex-ante zaproponowano model tzw. nieproporcjonalnego wynagrodzenia kapitału (wspominamy o tym dalej – w liście wniosków płynących z analiz ex-ante wykonywanych na szczeblu regionalnym).

takie sporządzane są „na wyrost” – mają w dużej mierze żywiołowy charakter, nie uwzględniają realnych możliwości zapewnienia udziału własnego przez inwestora, są formą wykazywania zapobiegliwości i zainteresowania problemami rewitalizacji, za którą nie idą realne zamiary realizacji poszczególnych działań),

- 5) w sytuacji braku rozstrzygnięć legislacyjnych w sprawie mechanizmu wspierania publicznego dla odnawialnych źródeł energii, dyskusyjne (i bardzo ryzykowne)²⁵ staje się programowanie instrumentów finansowych w tej sferze,
- 6) propozycje dotyczące stosowania instrumentów kapitałowych (finansowanie *equity*) są bardzo zróżnicowane – w analizie dla województwa małopolskiego wskazuje się na zasadność rezygnacji z regionalnego wspierania tego instrumentu, natomiast w analizie ex-ante instrumentów finansowych w województwie warmińsko-mazurskim instrument taki jest proponowany; występuje on tu również w wariantcie instrumentu quasi-kapitałowego dla podmiotów ekonomii społecznej (tymczasem rozwiązanie takie nie pojawia się w analizie ex-ante PO WER); z kolei w województwie pomorskim i zachodniopomorskim rozwiązania dotyczące finansowania kapitałowego wskazywane są w PI 1.2 (chodzi tu o finansowanie załączkowych faz rozwojowych przedsięwzięć technologicznych i innowacyjnych – podejmowanych w wyniku wdrażania wyników działalności badawczo-rozwojowej; wskazuje się także na zasadność oferowania instrumentów quasi-kapitałowych - mezzaninowych),
- 7) programowanie instrumentów finansowych na szczeblu regionalnym nie może abstrahować od potencjału regionalnej sfery pozabankowych pośredników finansowych; w praktyce, w sytuacji szerszej niż dotąd skali wspierania instrumentów finansowych oznacza to, że rolę pośredników (w większym stopniu niż dotychczas) pełnić powinny również jednostki sektora bankowego,
- 8) w związku z prawdopodobną koniecznością angażowania w dystrybucję środków wsparcia sektora bankowego, powstaje kwestia, w jaki sposób kształtować programy wsparcia, aby były one atrakcyjne dla banków, szczególnie banków sieciowych; te bowiem preferują zunifikowane rozwiązania produktowe, o podobnej postaci niezależnie od delimitacji wojewódzkiej; jak wykazują badania (zarówno regionalne, jak i krajowe), dotychczasowa skala obecności sektora bankowego w dystrybucji wsparcia finansowego – szczególnie udział w tych procesach banków sieciowych – była nieznaczna (w zasadzie uznajemy, że realizowane dotąd próby zaangażowania w dystrybucję instrumentów finansowych dużych banków komercyjnych okazały się nieudane); rozważać natomiast można dalsze wykorzystywanie potencjału banków spółdzielczych,
- 9) w sferze modelu wdrażania instrumentów finansowych, w przypadku analizy ex-ante instrumentów finansowych w województwie małopolskim proponuje się zastosowanie zróżnicowanej postaci systemu wdrażania²⁶; wskazuje się na zasadność powierzenia zadań w zakresie dystrybucji instrumentów finansowych:
 - funduszowi funduszy, w priorytetach inwestycyjnych wspierających wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw, a także w priorytetach dotyczących efektywności energetycznej i odnawialnych źródeł energii (w tym ostatnim przypadku wskazuje się

²⁵ W analizie ex-ante dla województwa małopolskiego zaproponowano odłożenie decyzji w tej sprawie – stanowisko takie jest w dużej mierze uzasadniane; nie oznacza to jednak potrzeby dokonywania pewnych, choćby przybliżonych, oszacowań już na obecnym etapie.

²⁶ Propozycji w tym zakresie zabrakło w analizie dla województwa warmińsko-mazurskiego.

na zasadność przekazania tej roli instytucji międzynarodowej, tj. Europejskiemu Bankowi Inwestycyjnemu),

- pośrednikowi finansowemu, który samodzielnie lub we współpracy z innymi podmiotami mógłby udostępnić zarówno finansowanie, jak i inne usługi związane z rozwijaniem biznesu (zarówno w zakresie wspierania innowacyjności, jak i podejmowania indywidualnej działalności gospodarczej).

W istocie z podobnymi rozwiązaniami mamy do czynienia w analizach ex-ante dla województwa zachodniopomorskiego i pomorskiego. Mianowicie, wskazuje się w nich na zasadność dystrybucji wsparcia przy zastosowaniu mechanizmu funduszy funduszy (jest to wynikiem pozytywnej oceny funkcjonowania w tych województwach Inicjatywy JEREMIE), przy czym rozważa się różne warianty: jednego, dwóch lub nawet trzech „funduszy funduszy” (wskazując jednak na zasadność stosowania rozwiązań jedno lub dwufunduszwowych).

Generalnie (w wariantcie dwu- i wielofunduszwowym) podział funkcji wdrożeniowych opiera się na kryterium specjalizacji, odpowiednio do charakteru priorytetów inwestycyjnych, w których zasadne jest stosowanie instrumentów finansowych (możliwe są tu dwie generalne opcje: z jednej strony wspieranie konkurencyjności i innowacyjności, z drugiej, sprawy dotyczące ochrony środowiska, oszczędności energii i rewitalizacji zasobów mieszkaniowych).

- 10) W analizach (województwo zachodniopomorskie i pomorskie) wskazuje się także na zasadność udziału w dystrybucji instrumentów finansowych Wojewódzkich Funduszy Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej – jako pośredników predystynowanych do obsługi finansowania projektów związanych z ochroną środowiska (z uwagi na ich poważne doświadczenia w udostępnianiu finansowania, w tym przy wykorzystaniu instrumentów zwrotnych wraz z preferencjami),
- 11) wybór pośredników finansowych powinien opierać się na rozwiązaniach, które będą ich zachęcać (motywować) do ich aktywnego włączenia się w dystrybucję środków wsparcia – przykładowo, powinno być to osiąganę poprzez odpowiednie kształtowanie możliwości finansowania kosztów zarządzania wsparciem (limitów kosztów na zarządzanie instrumentem – stopień ten, o ile wykaże to konkurencyjny przetarg, może być ustalony na poziomie wyższym niż ustalone limity ogólne).
- 12) W analizie ex-ante dla województwa pomorskiego zaproponowano interesujące rozwiązanie nieproporcjonalnego wynagrodzenia kapitału zaangażowanego przez pośrednika finansowego w realizację instrumentów finansowych (pożyczek, stosowanych w celu eliminacji luki finansowej). Rozwiązanie to, o ile znajdzie zastosowanie, powinno eliminować szereg problemów spotykanych dotąd, w tym koncentrację na udzielaniu wyłącznie instrumentów o znacznym stopniu preferencji (najczęściej w ramach schematów pomocy de minimis)²⁷,
- 13) należy dążyć do ograniczania obciążeń administracyjnych, dotyczących pośredników finansowych, jak i ostatecznych odbiorców instrumentów finansowych; obciążenia proceduralne związane z pozyskiwaniem i korzystaniem z instrumentów finansowych powinny być wyraźnie mniejsze niż w przypadku „standardowych” instrumentów dotacyjnych; powinny one również uwzględniać warunki oferowane pośrednikom – np. limity dotyczące finansowania kosztów zarządzania instrumentami.

²⁷ Rozwiązanie to wskazujemy także w niniejszej analizie – jego istota opisana została w podrozdziale 3.2. „Koncepcja stosowania instrumentów finansowych”.

6 Instrumenty finansowe – propozycje dla poszczególnych obszarów interwencji

6.1 PI 1a

Priorytet inwestycyjny 1a służyć ma optymalizacji wykorzystania dostępnej i nowej infrastruktury badawczej w regionie, poprzez realizację projektów, w których dochodzić będzie do sieciowania i konsolidacji regionalnego potencjału badawczo-rozwojowego. Kluczowe parametry tej interwencji przedstawia poniższa tabela.

Tabela 8. Podsumowanie założeń RPO w ramach PI 1a

Cel szczegółowy:	Wzmocnienie powiązań między badaniami, innowacjami i przemysłem poprzez podniesienie jakości prowadzonych prac B+R oraz zwiększenie ich rynkowego wykorzystania.
Typy projektów:	Wybrane przedsięwzięcia infrastrukturalne dotyczące infrastruktury B+R ujęte w Polskiej Mapie Drogowej Infrastruktury Badawczej oraz w Kontrakcie Terytorialnym, które mają kluczowe znaczenie dla realizacji regionalnych inteligentnych specjalizacji oraz dla rozwoju nauki, gospodarki w regionie
Odbiorcy wsparcia:	Jednostki naukowe, konsorcja naukowe oraz konsorcja jednostek naukowych i przedsiębiorstw, pod warunkiem, że liderem takiego konsorcjum jest jednostka naukowa.
Zakładana alokacja:	33,8 mln euro (infrastruktura publiczna na rzecz badań naukowych i innowacji)
Uzasadnienie dla IF:	Cel szczegółowy, jak i planowane typy projektów nie wskazują na możliwość stosowania instrumentów finansowych.

Z uwagi na charakter tego instrumentu (cele, beneficjenci i typy projektów) nie jest wskazane planowanie w jego ramach wykorzystania instrumentów finansowych (RPO WK-P również nie przewiduje tu stosowania instrumentów finansowych). Dalsze szczegóły, dotyczące operacjonalizacji tego działania, powinny zagwarantować rzeczywiste oddziaływanie wsparcia na tworzenie powiązań naukowo-badawczych w województwie, również z punktu widzenia korzyści dla sfery mikro, małych i średnich przedsiębiorstw. Sądzymy również, że interwencja przewidziana w tym działaniu powinna zostać skoncentrowana na rozwijaniu potencjału w związku inteligentnymi specjalizacjami regionu.

6.2 PI 1b.

6.2.1 Cel i zakres interwencji wg RPO

Priorytet inwestycyjny 1b obejmuje sprawy związane z inwestowaniem przez przedsiębiorstwa w badania i innowacje, m.in. poprzez rozwijanie powiązań pomiędzy sferą gospodarczą, szkołami wyższymi i jednostkami B+R, realizowanych w różnych formach, w tym o charakterze klastrowym i sieciowym oraz z uwzględnieniem różnych zakresów tematycznych, zgodnych z inteligentnymi specjalizacjami regionu. Zakres interwencji analizowanego priorytetu odnosi się do problemu, ograniczonej zdolności przedsiębiorstw do finansowania działalności badawczo-rozwojowej oraz niskiej skłonności do współpracy z jednostkami nauki i badawczo-rozwojowymi. Generalnie, planowana interwencja powinna wspierać cykl procesu innowacyjnego w przedsiębiorstwach, obejmujący zarówno fazę badań przemysłowych (np. poprzez rozwój potencjału badawczo-rozwojowego do prowadzenia samodzielnej działalności B+R, ewentualnie we współpracy z nauką i jednostkami badawczo-rozwojowymi), jak i fazę prac rozwojowych (np. zakup i dostosowanie lub

uzupełnianie nabywanych rozwiązań do specyfiki przedsiębiorstwa), aż po etap pierwszej (pilotażowej) produkcji²⁸. Parametry tego działania podsumowuje tabela.

Tabela 9. Podsumowanie założeń RPO w ramach PI 1b.

Cel szczegółowy:	Wzrost nakładów przedsiębiorstw na badania i innowacje.
Typy projektów:	Projekty aktywizujące inwestycje przedsiębiorstw w badania i innowacje, dotyczące całego cyklu „od pomysłu do rynku”, począwszy od fazy badań, poprzez prace rozwojowe, aż po wdrożenie wypracowanych rozwiązań do praktyki biznesowej w postaci tzw. pierwszej (pilotażowej) produkcji; projekty obejmujące finansowanie zakupu oraz wdrażanie wyników prac B+R zakupionych od jednostek naukowych; również projekty mające na celu tworzenie trwałych związków współpracy pomiędzy przedsiębiorstwami i sferą badawczo-rozwojową. Wspierane będą projekty zgodne z regionalną strategią inteligentnej specjalizacji.
Odbiorcy wsparcia:	Przedsiębiorstwa, konsorcja przedsiębiorstw oraz konsorcja przedsiębiorstw i jednostek naukowych, których liderem jest przedsiębiorstwo sektora prywatnego; ponadto, jednostki samorządu terytorialnego, ich związki i stowarzyszenia oraz samorządowe jednostki organizacyjne – pod warunkiem, że ostatecznym odbiorcą końcowym wsparcia będą przedsiębiorstwa; podmiot wdrażający instrument finansowy (w przypadku wejść kapitałowych).
Zakładana alokacja:	120,3 mln euro
Uzasadnienie dla IF:	Istnieje możliwość stosowania instrumentów finansowych w zakresie wyposażania w kapitał przedsięwzięć gospodarczych, realizowanych w oparciu o wyniki prac B+R, a także dostarczanie finansowania umożliwiającego podejmowanie samodzielnej działalności badawczo-rozwojowej przez przedsiębiorstwa lub też realizowanie takiej działalności we współpracy ze sferą B+R.

Jednym z czynników ograniczających inwestowanie w badania i rozwój przez przedsiębiorstwa w województwie kujawsko-pomorskim jest brak lub trudna dostępność kapitału na te cele. Z drugiej strony, przedsięwzięcia badawczo-rozwojowe podejmowane w sferze przedsiębiorstw powinny prowadzić do wdrożeń zapewniających odpowiednią rentowność ponoszonych nakładów (rezultaty działań w tej sferze powinny charakteryzować się wysoką zdolnością do komercyjnego wykorzystania). Oznacza to zatem, że w sferze analizowanego działania znajdują się projekty, potencjalnie nadające się do finansowania z zastosowaniem instrumentów finansowych. Jednak, z uwagi na wyższe ryzyko, towarzyszące tego rodzaju inwestycjom, oferowane tu instrumenty powinny mieć charakter preferencyjny.

²⁸ W praktyce oznacza to, że działanie to koncentrować się będzie na przedsięwzięciach o gotowości technologicznej (wg skali TRL – Technology Readiness Level) mieszczącej się na poziomach od TRL V (komponenty lub podstawowe podsystemy technologii zweryfikowane w środowisku zbliżonym do rzeczywistego) / TRL VI (demonstracja prototypu lub modelu systemu albo podsystemu technologii w warunkach rzeczywistych) do TRL IX (sprawdzenie technologii w warunkach rzeczywistych odniosło zamierzony efekt, co wskazuje, że technologia jest już w ostatecznej formie i może zostać wdrożona w docelowym systemie – wykorzystana w warunkach rzeczywistych). Działanie nie przewiduje jednak ograniczeń w finansowaniu wcześniejszych etapów badań (na tych jednak poziomach ryzyko jest szczególnie wysokie, co będzie musiało być brane pod uwagę przy stosowaniu instrumentów finansowych).

6.2.3 Diagnoza problemu

W województwie kujawsko-pomorskim występuje problem braku wystarczającego zaangażowania przedsiębiorstw (szczególnie sektora MŚP) w prowadzenie prac badawczo-rozwojowych. Skutkuje to niskim ukierunkowaniem rozwoju przedsiębiorstw w oparciu o innowacje. Ponadto, co jest również przyczyną opisanej sytuacji, nie powstają lub kształtują się w niewystarczającym stopniu odpowiednio silne związki współpracy pomiędzy sferą przedsiębiorstw, jednostkami naukowymi i badawczo-rozwojowymi. W rezultacie, w regionie mamy do czynienia głównie z najprostszymi formami innowacyjności, sprowadzającymi się do imitacji istniejących już i wykorzystywanych gdzie indziej rozwiązań. Rzadko natomiast wypracowywane są oryginalne, własne rozwiązania (nowych wyrobów, usług, materiałów, procesów, systemów lub metod).

Panoramę problemów, wpływających, a jednocześnie wyczerpująco obrazujących niską innowacyjność sfery gospodarczej województwa, dogłębnie scharakteryzowano w toku prac (2012-2013) nad opracowaniem „Regionalnej Strategii Innowacji Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2014-2020. Strategia na rzecz rozwoju inteligentnych specjalizacji” (RSI WK-P)²⁹. W dokumencie tym (m.in.) zwrócono uwagę na niską innowacyjność regionalnego sektora MŚP (na tle kraju korzystnie wypada sektor dużych przedsiębiorstw – jest on jednak w województwie nieliczny), plasującą województwo poniżej średniej krajowej, nieznaczny udział w przychodach ze sprzedaży produktów / usług nowych lub znacznie ulepszonych, należący do najniższych w kraju wskaźnik nakładów na badania i rozwój, słabe powiązanie gospodarki regionu ze sferą nauki i jednostkami otoczenia biznesu, brak powiązań sieciowych oraz funkcjonowanie podmiotów regionalnego systemu innowacji w izolacji od innych z nich. Zwrócono również uwagę na to, iż w województwie nie funkcjonuje realny i trwały mechanizm wspierania procesów transferu technologii oraz, że brak jest dedykowanych instrumentów finansowych, odpowiadających specyfice działalności inwestycyjnej na rzecz innowacyjności. W strategii wskazano również na problemy dotyczące funkcjonowania regionalnego sektora nauki, jako dodatkowo przyczyniające się i utrwalające, opisaną, niekorzystną sytuację³⁰.

Pośród czynników, które powodują niekorzystne zjawiska, istotną rolę przypisywać należy ograniczonym zdolnościom kapitałowym sektora MŚP w regionie, a także utrudnionemu dostępowi do zewnętrznych źródeł finansowania, które byłyby „otwarte” na przedsięwzięcia charakteryzujące się ponad przeciętnym ryzykiem inwestycyjnym³¹.

Oczywiście, w ostatnim czasie podejmowane były różne działania, które miały na celu przeciwdziałanie niekorzystnym zjawiskom w sferze innowacyjnego rozwoju³². Zainteresowanie nimi

²⁹ Zob http://www.innowacje.kujawsko-pomorskie.pl/wp-content/uploads/2012/05/za%C5%82%C4%85cznik_RSIWK_P_21_769_13.pdf

³⁰ „RSI WK-P na lata 2014-2020 /.../”, pkt 2. „Wnioski z aktualizacji diagnozy w kontekście rozwoju innowacyjności” (aspekty w obszarze nauki), s. 8-10 oraz (w kontekście gospodarki, w tym budowy gospodarki cyfrowej) s. 10-13.

³¹ Jest to dodatkowa konkluzja, wynikająca z prowadzonych ostatnio prac doradczych (lato 2014 r.), w związku z przygotowaniem strategii rozwoju ugrupowania kooperacyjnego pn. Kujawsko-Pomorski Klaster Pojazdów Szynowych, które rozwijać ma jedną z regionalnych inteligentnych specjalizacji.

³² Za przykład posłużyć tu może (cieszący się dużym zainteresowaniem) konkurs na tworzenie strategii rozwoju ugrupowań kooperacyjnych i klastrów, przeprowadzony w ramach Funduszu Powiązań Kooperacyjnych, prowadzonego przez Toruńską Agencję Rozwoju Regionalnego S.A. w ramach projektu „Wspieranie powiązań kooperacyjnych przedsiębiorstw w województwie kujawsko-pomorskim” (finansowanego ze środków RPO WK-P

ze strony przedsiębiorców okazało się dość duże, co z jednej strony uzasadnia diagnozowaną sytuację, a z drugiej, wskazuje na istniejący potencjał do absorpcji wsparcia zaplanowanego w ramach niniejszego priorytetu inwestycyjnego. Działania te, choć pożądane i trafne, nie zapewniają jednak wyraźnych perspektyw na radykalną zmianę sytuacji. Pojawia się natomiast szansa jej zmiany poprzez odpowiednie ukierunkowanie wsparcia w ramach RPO WK-P 2014-2020, w tym także przy wykorzystaniu instrumentów finansowych.

6.2.4 Dotychczasowa interwencja

W województwie brak jest instrumentów finansowych dedykowanych wspieraniu działalności innowacyjnej. Brak jest tego rodzaju oferty w sferze finansowania dłużnego (funkcjonujące w regionie fundusze pożyczkowe nie oferują produktów dedykowanych). W ograniczonym zakresie występuje finansowanie kapitałowe.

Jeśli chodzi o finansowanie kapitałowe to ofertą dysponują 4 podmioty, w tym Fundusz Kapitałowy ALIGO Sp. z o.o. z siedzibą w Grudziądzu³³, wdrażający projekt w ramach wsparcia z Działania 3.1 PO IG (podobnie jak pozostałe trzy podmioty³⁴). Fundusz realizuje procesy inkubacji przedsięwzięć biznesowych oraz wejścia kapitałowe do wyselekcjonowanych przedsięwzięć. Specjalizacja Funduszu dotyczy finansowania przedsięwzięć biznesowych w sektorze zaawansowanych technologii, medycyny, chemii, biotechnologii, IT/ICT, ekologii, ochrony środowiska oraz odnawialnych źródeł energii. Oferowane są wejścia kapitałowe o wartości do 1 mln zł. Do chwili obecnej Fundusz sfinalizował dwie transakcje wejścia kapitałowego – jedno z tych przedsięwzięć realizowane jest w województwie kujawsko-pomorskim (kolejnych 10 przedsięwzięć znajduje się w fazie zaawansowanej inkubacji³⁵).

Respondenci niniejszego badania (uczestnicy wywiadów bezpośrednich) reprezentowali stanowisko, że choć realizowane są pewne projekty, dzięki którym tworzone są źródła wsparcia kapitałowego (ww. inkubatory inwestycyjne – fundusze finansowania załączkowego), to jednak ich skala, zakres i tempo realizacji nie są optymalne. Istnieje zatem pole do dalszego wspomagania tego typu rozwiązań finansowych. Powinny one jednak zapewniać nie tylko dostęp do kapitału (umożliwiającego kapitalizację nowo tworzonych spółek), ale także wsparcie doradcze, mające na celu identyfikację, weryfikację i doprowadzanie koncepcji do etapu gotowości inwestycyjnej (*investment readiness*).

2007-2013). Innym przykładem jest zrealizowany z sukcesem projekt indywidualny (wdrożony w ramach Działania 5.4 RPO WK-P 2007-2014 „Wzmocnienie regionalnego potencjału badań i rozwoju technologii”) Kujawsko-Pomorskiego Związku Pracodawców i Przedsiębiorców pn. „Program pilotażowy w województwie kujawsko-pomorskim Voucher badawczy” (i jego kontynuacja realizowana obecnie), w którym oferowano przedsiębiorcom wsparcie na podejmowanie i rozwój współpracy badawczej z jednostkami nauki i sferą B+R Wskazać tu należy także na działania będące konsekwencją wdrażania (zaktualizowanej) RSI WK-P 2014-2020 (np. uruchomienie Kujawsko-Pomorskiej Agencji Innowacji), czy też rezultaty projektów w zakresie rozwoju infrastruktury badawczo-rozwojowej, wspomagającej (m.in.) rozwój sektora MŚP (np. kolejne etapy tworzenia Regionalnego Centrum innowacji przy Uniwersytecie Technologiczno-Przyrodniczym im. J.J. Śniadeckich w Bydgoszczy).

³³ <http://www.aligo.pl/>

³⁴ Zob. opis w podrozdziale 4.2. finansowanie typu equity).

³⁵ Zdaniem dyrektora Funduszu w województwie kujawsko-pomorskim wciąż istnieje potencjał do rozwijania tego rodzaju instrumentu wsparcia, skoncentrowanego na finansowaniu efektów prac badawczo-rozwojowych.

Warto w tym miejscu dodać, że w województwie można liczyć na tworzenie nowych funduszy inwestycyjnych kapitału zaangażowanego przez silne podmioty regionalne, które mają do tego potencjał oraz dysponują odpowiednimi doświadczeniami (nawet jeśli doświadczenia te mają charakter pośredni)³⁶.

6.2.5 Proponowane instrumenty

Mając na względzie zasadność tworzenia nowej podaży źródeł kapitału inwestycyjnego (występujących w województwie w ograniczonej skali) na realizację przedsięwzięć opartych na badaniach i wdrażaniu do praktyki biznesowej przedsięwzięć innowacyjnych, proponowane jest zastosowanie dwóch instrumentów: kapitałowego i dłużnego – dla innych typów beneficjentów i projektów. W tabelach poniżej podano szczegółowe charakterystyki tych propozycji.

Tabela 10. Instrument finansowy w ramach PI 1b. – wejścia kapitałowe (kapitał zaangażowany)

PI: 1b		Wejścia kapitałowe (kapitał zaangażowany)			
Cel instrumentu:		Uruchamianie (kapitalizacja) nowych przedsiębiorstw (spółek) (z możliwością preinkubacji) w oparciu o rezultaty prac badawczo-rozwojowych (eliminacja luki w dostępie do kapitału zaangażowanego)			
Od:	200 tys. zł	Do:	1 000 tys. zł	na:	dezinwestycja, szacunkowo po okresie 5-10 lat
Finanse i wskaźniki					
Wejścia kapitałowe:			40		
Przeciętna wartość wejścia kapitałowego:			0,75 mln zł		
Minimalna alokacja (bez kosztów zarządzania):			35mln zł (w tym 5 mln na preinkubację)		
Preferencje i grupa docelowa					
Odbiorcy: spółki z udziałem pomysłodawców oraz pośrednika finansowego (funduszu inwestycyjnego kapitału zaangażowanego). Nowo tworzone spółki prowadzić będą działalność w ramach inteligentnych specjalizacji regionalnych.					
W przypadku instrumentu, wybór przedsięwzięć podlegających finansowaniu (celu inwestycyjnego) powinien opierać na dwóch głównych kryteriach:					
(i) ocenie potencjału rozwojowego spółki oraz					
(ii) realności dezinwestycji w okresie maksymalnie 5-10 lat.					
Zasadniczym zadaniem instrumentu kapitałowego będzie, dzięki przeprowadzeniu „wejścia” i dostarczeniu kapitału, budowanie / maksymalizacja „wartości” biznesowej sfinansowanego przedsięwzięcia. Wartość ta decydować będzie o efektywności inwestycji, wynikającej z rezultatów dezinwestycji. W ramach instrumentu możliwe będzie zaopatrywanie w kapitał w ramach tzw. II fazy finansowania (kolejne „wejście” kapitałowe do pierwotnego celu inwestycji, uzasadnione dobrze rokującymi perspektywami rozwojowymi).					

³⁶ Za główny przykład posłużyć tu może Toruńska Agencja Rozwoju Regionalnego S.A.

Tabela 11. Instrument finansowy w ramach PI 1b – pożyczki na finansowanie przedsięwzięć opartych na wynikach działalności badawczo-rozwojowej

PI: 1b		Pożyczki			
Cel instrumentu:		Pożyczki na finansowanie prac badawczych i rozwojowych, aż do etapu uruchomienia tzw. pierwszej (pilotażowej) produkcji; pożyczki finansujące działania w zakresie podnoszenia własnego potencjału badawczo-rozwojowego oraz zdolności do współpracy z sektorem instytucji badawczych.			
Od:	200 tys. zł	Do:	2 000 tys. zł	na:	do 10 lat
Finanse i wskaźniki					
Udzielone pożyczki:			40		
Przeciętna pożyczka:			1,0 mln zł		
Minimalna alokacja (bez kosztów zarządzania):			40 mln zł		
Preferencje i grupa docelowa					
Odbiorcy: przedsiębiorcy (w przypadku dużych przedsiębiorstw – wyłącznie finansowanie projektów zapewniających dyfuzję wyników prac badawczych do gospodarki regionu, z preferencją dla projektów podejmowanych wspólnie z MŚP lub przewidujących (gwarantujących) współpracę z MŚP, instytucjami badawczymi i instytucjami otoczenia biznesu.					
Finansowanie dotyczyć będzie przedsięwzięć realizowanych w ramach inteligentnych specjalizacji regionalnych.					
Oprocentowanie – preferencyjne – na poziomie stopy bazowej.					

6.3 PI 3a. i 3c.

6.3.1 Cel i zakres interwencji wg RPO

W niniejszym rozdziale omawiamy priorytety inwestycyjne 3c. oraz 3a. w jego części poświęconej wsparciu nowych przedsiębiorstw z wykorzystaniem instrumentów zwrotnych. Instrumenty skierowane do nowych przedsiębiorstw są podkategorią instrumentów kierowanych do ogółu przedsiębiorstw, stąd łączna analiza obu zagadnień jest celowa.

Interwencja w ramach priorytetu inwestycyjnego 3c. zarysowana została ambitnie i wielowątkowo. Zasadniczym celem jest rozwój potencjału i innowacyjności funkcjonujących przedsiębiorstw, przy preferencyjnym traktowaniu projektów wpisujących się w strategię inteligentnej specjalizacji³⁷ oraz podnoszących efektywność energetyczną przedsiębiorstw. Jako możliwe przesłanki podejmowania interwencji są także wskazywane m.in. takie kryteria jak znaczenie danej działalności dla gospodarki regionu, zdolność regionu do utrzymania danej działalności lub osiągnięcia czołowej pozycji w danej niszy rynkowej, stopień powiązań z resztą gospodarki regionu oraz tworzenie nowego obszaru z potencjałem w zakresie innowacyjności i efektem rozlania (spill-over) (zgodnie z procesem przedsiębiorczego odkrywania).

³⁷ Są to: najlepsza bezpieczna żywność; medycyna, usługi medyczne i turystyka zdrowotna; motoryzacja, urządzenia transportowe i automatyka przemysłowa; narzędzia, formy wtryskowe, wyroby z tworzyw sztucznych, przetwarzanie informacji, multimedia, programowanie, usługi ICT; biointeligentna specjalizacja – potencjał naturalny, środowisko, energetyka; transport, logistyka, handel, szlaki wodne i lądowe; dziedzictwo kulturowe, sztuka, przemysł kreatywny.

Eliminacja luki finansowej nie jest wskazana wprost jako główny kierunek interwencji, jednak można rozumieć, że dostęp do finansowania jest jedną z form wsparcia potencjału i innowacyjności funkcjonujących przedsiębiorstw (co jednoznacznie wskazuje, że w 3c. nie będzie podejmowane wsparcie rozpoczynania działalności). Pojawia się w tym momencie pytanie, na ile interwencja w zakresie luki finansowej może być realizowana z wykorzystaniem tych samych instrumentów, które adresować będą pozostałe kierunki – jak się zdaje, będzie to możliwe tylko do pewnego stopnia.

W nawiązaniu do koncepcji stosowania instrumentów zarysowanej w rozdziale 3.2, nie ulega wątpliwości, że adresowanie luki finansowej przy pomocy instrumentów finansowych jest rozwiązaniem właściwym. Zapisy RPO nie rozstrzygają, na ile poszczególne obszary interwencji będą adresowane za pomocą instrumentów finansowych i dotacji, warto więc zauważyć, że:

- wsparcie rozwoju potencjału i innowacyjności istniejących przedsiębiorstw – w zakresie dotyczącym eliminacji luki finansowej – może być adresowane za pomocą instrumentów finansowych (głównie na zasadach rynkowych),
- preferencje branżowe (np. dla RIS) czy wynikając z innych istotnych czynników – mogą być tworzone za pomocą dotacji, ale także przy wykorzystaniu instrumentów, oferowanych z zastosowaniem preferencji.

Jednocześnie, o ile luka finansowa może być skutecznie adresowana przede wszystkim poprzez wykorzystywanie instrumentów finansowych, to decyzje w sprawie zastosowania instrumentu finansowego w pozostałych obszarach są przede wszystkim przedmiotem wyboru publicznego.

Luka finansowa może być problemem szczególnie dotkliwym dla powstających i młodych przedsiębiorstw. Interwencja w tym zakresie jest jednym z elementów PI 3a. i powinna tworzyć spójny system z instrumentami PI 3c. – dlatego też instrumenty obu PI omawiamy łącznie.

Tabela 12. Podsumowanie założeń RPO w ramach PI 3a.

Cel szczegółowy:	Wzrost przedsiębiorczości.
Typy projektów:	Wsparcie dla przedsiębiorstw, umożliwiające im rozwój na rynku oraz zapewniające odpowiedni poziom konkurencyjności w początkowych fazach rozwoju. W ramach PI planuje się realizować przedsięwzięcia wspierające rozwój przedsiębiorstw w szczególności w obszarach regionalnej inteligentnej specjalizacji, poprzez wsparcie bezpośrednie, jak również poprzez świadczenie usług przez IOB. Wsparcie IOB. Inwestycje w rozwój istniejących lub stworzenie nowej infrastruktury na rzecz rozwoju gospodarczego, przygotowanie terenów inwestycyjnych.
Odbiorcy wsparcia:	Przedsiębiorstwa, sieci przedsiębiorstw, instytucje otoczenia biznesu, JST, ich związki i stowarzyszenia oraz samorządowe jednostki organizacyjne, podmiot wdrażający instrument finansowy.
Zakładana alokacja:	60,7 mln euro
Uzasadnienie dla IF:	Część spośród działań tego priorytetu posiada charakter uzasadniający stosowanie instrumentów finansowych – przedsięwzięcia mające na celu wsparcie rozwoju przedsiębiorstw nowotworzonych. Nie proponuje się instrumentów finansowych w obszarze wsparcia usług IOB i inwestycji infrastrukturalnych.

Tabela 13. Podsumowanie założeń RPO w ramach PI 3c.

Cel szczegółowy:	Wsparcie procesów inwestycyjnych przedsiębiorstw.
Typy projektów:	Wsparcie innowacji produktowych, procesowych, marketingowych i organizacyjnych w przedsiębiorstwach, zastosowanie preferencji w zakresie wsparcia projektów wykorzystujących potencjały endogeniczne regionu. Inwestycje rozwojowe przedsiębiorstw będą skutkować wprowadzeniem na rynek nowych lub ulepszonych produktów lub usług oraz wzrostem wydajności pracy i efektywności produkcji. Realizacji celu szczegółowego priorytetu służyć będzie również wsparcie inwestycji przedsiębiorstw w maszyny i sprzęt produkcyjny. Wsparcie uzyskają projekty umożliwiające wprowadzenie innowacyjnych i inteligentnych systemów zarządzania. Wsparcie projektów zakładających komercyjne wykorzystanie prac B+R sfinansowanych ze środków publicznych, w szczególności prac zrealizowanych w ramach PI 1b..
Odbiorcy wsparcia:	Przedsiębiorstwa z sektora MŚP, sieci przedsiębiorstw z sektora MŚP, podmiot wdrażający instrument finansowy.
Zakładana alokacja:	164,6 mln euro
Uzasadnienie dla IF:	W zależności od poziomu ryzyka i wieku firmy, uzasadnia to zastosowanie różnych typów instrumentów finansowych: (1) zwrotnych na warunkach rynkowych – w przypadku luki finansowej, projektów obarczonych zwykłym ryzykiem biznesowym, (2) zwrotnych na warunkach preferencyjnych – w przypadku projektów innowacyjnych wpisujących się w inteligentne specjalizacje, wysoce innowacyjnych, spełniających i realizowanych przez podmioty istniejące na rynku i nie wiążące się z wysokim ryzykiem biznesowym.

6.3.2 Diagnoza problemu

Produkt brutto per capita województwa kujawsko-pomorskiego w 2011 r. stanowił 82% PKB per capita Polski i był równy 32,6 tys. zł. Biorąc pod uwagę odchylenie standardowe zmiennej równe 9,5 tys. zł, wartość miernika dla regionu nie różni się istotnie od mediany PKB per capita województw (34,1 tys. zł), rozkład zmiennej wg regionów jest prawostronnie skośny. Średnioroczne tempo³⁸ wzrostu gospodarczego w regionie w latach 2004-2011 wyniosło 3,9% – czyli o 0,7 p. proc. mniej od mediany województw kraju.

Produktywność rozumiana jako wartość dodana na jednego pracującego kształtowała się w 2011 r. w województwie kujawsko-pomorskim na poziomie 90% średniej ogólnopolskiej (w 2002 r. – 96%), niższym od mediany tego miernika wg województw kraju. Średnioroczne tempo zmiany produktywności w regionie w latach 2003-2011 wyniosło 5,7% wobec 6,4% w skali kraju. Struktura wartości dodanej w regionie jest zbliżona do średniej ogólnopolskiej. Różnica struktury wartości dodanej w regionie i średniej dla Polski ogółem wg sześciu kategorii makroekonomicznych³⁹ jest niższa od odchylenia standardowego dla każdej z sześciu zmiennych wg 16 województw kraju. W 2011 r. 59,4% wartości dodanej w regionie generowały usługi, 26,8% – przemysł, 8,1% –

³⁸ Tj. średnia geometryczna indeksów łańcuchowych z danego okresu.

³⁹ W klasyfikacji polskich rachunków narodowych wyróżniono następujące kategorie ekonomiczne: rolnictwo, leśnictwo, łowiectwo i rybactwo (sekcja A), przemysł (sekcje B, C, D, E), budownictwo (sekcja F), handel; naprawa pojazdów samochodowych; transport i gospodarka magazynowa; zakwaterowanie i gastronomia; informacja i komunikacja (sekcje G, H, I, J), działalność finansowa i ubezpieczeniowa; obsługa rynku nieruchomości (sekcje K, L), pozostałe usługi (sekcje M, N, O, P, Q, R, S, T).

budownictwo, 5,8% – rolnictwo. Istotnie niższy niż w skali kraju był udział wartości dodanej generowanej przez działalność finansową i ubezpieczeniową, obsługę rynku nieruchomości (sekcje K, L), wyższy – przetwórstwa przemysłowego (C) oraz rolnictwa, leśnictwa, łowiectwa i rybactwa (A). Zgodnie z macierzą kwadratów odległości euklidesowych⁴⁰ sześciu zmiennych struktury wartości dodanej brutto wg pięciu kategorii makroekonomicznych, województwo kujawsko-pomorskie stanowi drugi najbardziej podobny do średniej ogólnopolskiej region Polski (metryka $d^2 = 9,0$), tuż za województwem pomorskim ($d^2 = 3,5$). Najbardziej podobne do województwa kujawsko-pomorskiego pod względem struktury wartości dodanej są kolejno województwa: świętokrzyskie ($d^2 = 5,96$), wielkopolskie ($d^2 = 7,5$) i łódzkie ($d^2 = 14,5$).

Województwo kujawsko-pomorskie cechuje poniżej przeciętna w skali kraju atrakcyjność inwestycyjna mierzona wskaźnikami syntetycznymi EU RCI oraz RAI GN. Wskaźnik konkurencyjności regionów Komisji Europejskiej (EU RCI 2013) współtworzą trzy składowe stanowiące zarazem miary syntetyczne: charakterystyka ogólna (uwzględniająca jakość instytucji, stabilność makroekonomiczną, infrastrukturę, ochronę zdrowia, edukację); sprawność gospodarcza (uwzględniająca zmienne dotyczące edukacji wyższej, uczenia się przez całe życie, rynku pracy oraz wielkości rynku); innowacyjność (poziom gotowości technologicznej, powiązania biznesowe oraz innowacyjność). Wg tak skonstruowanej miary region zajmuje piętnaste miejsce wśród województw Polski, przed województwem warmińsko-mazurskim.

Mapa 1. Anamorfoza województw Polski względem wskaźnika EU RCI 2013. Jaką powierzchnię miałyby województwa Polski, gdyby była ona miernikiem ich konkurencyjności?



Dane: P. Annoni, L. Dijkstra 2013

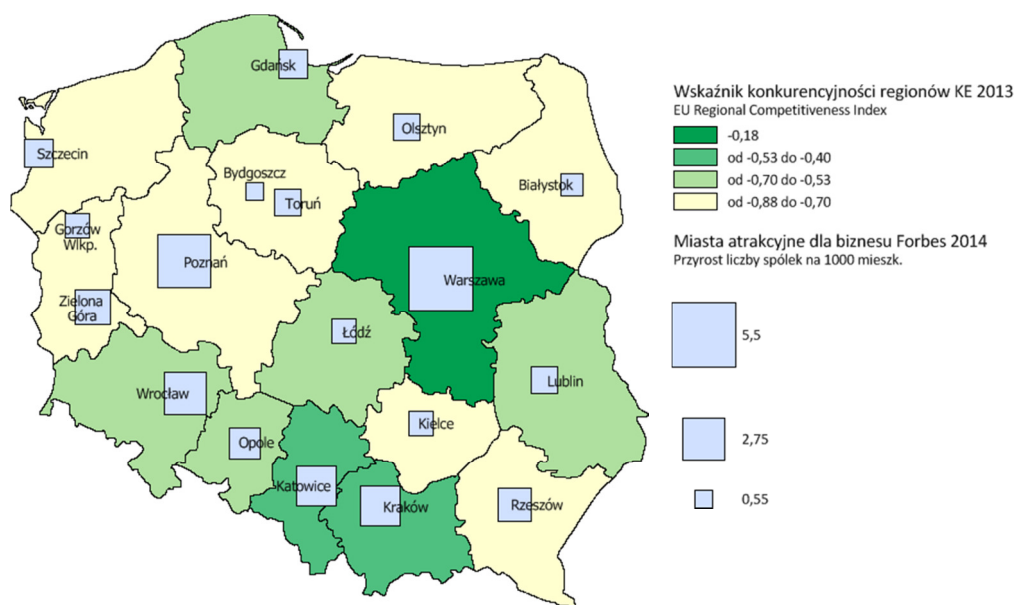
Niską notę województwo kujawsko-pomorskie uzyskało również w ewaluacji atrakcyjności inwestycyjnej Centrum Analiz Regionalnych i Lokalnych, bazującej na wskaźnikach syntetycznych określonych przez zmienne cząstkowe pochodzące z Banku Danych Lokalnych GUS (H. Godlewska-

⁴⁰ Odległość euklidesowa stanowi prostą, a zarazem najczęściej stosowaną metrykę niepodobieństwa. Dla $n = 6$ zmiennych wyrażona jest wzorem: $d(x_a, x_b) = \sqrt{\sum_{i=1}^6 (x_{i,a} - x_{i,b})^2}$, gdzie x_i stanowi cechę i mierzoną dla obiektów (tu: 16 województw) ze zbioru $W = \{a, b, \dots, p\}$.

Majkowska et al. 2013). Region został tamże zaklasyfikowany do klasy E rzeczywistej atrakcyjności inwestycyjnej dla gospodarki narodowej (RAI GN) w skali A-F, gdzie A stanowi najwyższą ocenę (przyporządkowaną województwom mazowieckiemu i dolnośląskiemu). Pod względem potencjalnej atrakcyjności inwestycyjnej najwyżej oceniony został kapitał ludzki regionu (klasa B), najgorzej – mikroklimat innowacyjności (klasa F). Wsparcie przedsiębiorców w regionie w ramach Pomorskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej (SSE) oraz parków technologicznych koncentruje się na gminach o najwyższej atrakcyjności inwestycyjnej, w tym: Toruniu, Inowrocławiu, Bydgoszczy, Grudziądzu. Wyjątkami są gminy: Barcin, Łysomice i Rypin, które cechuje relatywnie niska atrakcyjność inwestycyjna (mierzona miarą syntetyczną RAI GN), a stanowią obszary rejonizacji SSE.

W rankingu „Miasta atrakcyjne dla biznesu 2014” miesięcznika Forbes oraz Centralnego Ośrodka Informacji Gospodarczej znalazły się trzy jst z województwa kujawsko-pomorskiego. Podstawą rankingu jest wskaźnik przyrostu liczby spółek na 1000 mieszkańców wg KRS. Bydgoszcz w kategorii miast powyżej 300 tys. mieszkańców zajął ostatnią, dziesiątą lokatę. Toruń pośród miast od 150 do 300 tys. mieszkańców uplasował się na piątym miejscu. W kategorii miast i gmin do 50 tys. mieszkańców na miejscu 13. w Polsce znalazła się gmina wiejska Osielsko, gdzie do KRS wpisano 24 spółki.

Mapa 2. Konkurencyjność województw i miast wojewódzkich Polski



Dane: P. Annoni, L. Dijkstra 2013, Forbes 2014

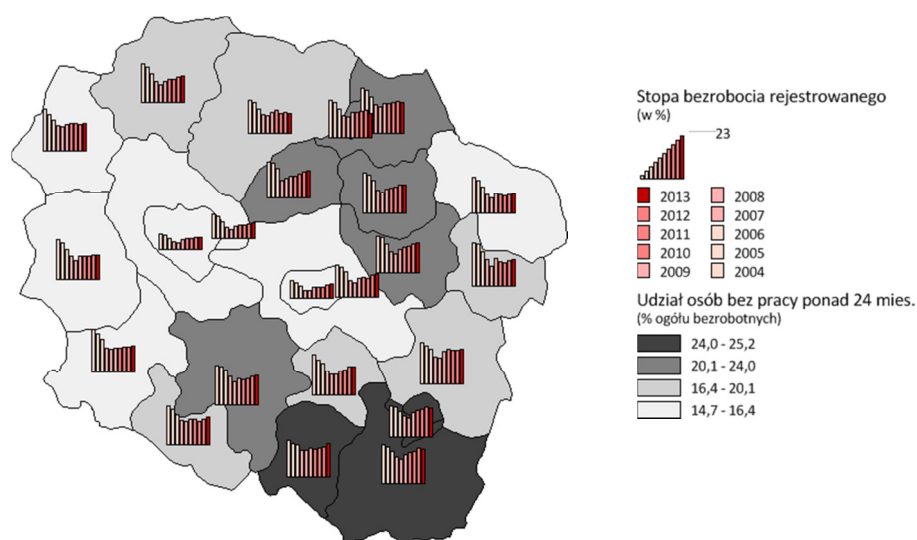
Koszty pracy jednego zatrudnionego w województwie kujawsko-pomorskim wg przeprowadzanego w cyklu 4-letnim *Badania kosztów pracy w gospodarce narodowej*⁴¹ GUS należą do najniższych w Polsce (4099,2 zł w 2012 r.) i kształtują się na poziomie zbliżonym do tych w makroregionie Polski Wschodniej. Różnica między wysokością kosztów pracy w regionie i Polsce ogółem dotyczy większości sekcji gospodarki, jest jednak silnie zróżnicowana co do wartości; do najniższych należy ona w przypadku sekcji C przemysłu przetwórczego. Analogiczna zależność tyczy się wynagrodzeń przedsiębiorstw sektora prywatnego w regionie, które należą do niskich w skali kraju. Wedle danych

⁴¹ W 2012 r. badanie objęło 217 581 podmiotów gospodarczych. Warstwy próby zostały utworzone w oparciu o kryteria rodzaju działalności i wielkości podmiotu.

GUS nt. działalności przedsiębiorstw niefinansowych w 2012 r. średnie miesięczne wynagrodzenie MŚP zarejestrowanych w województwie kujawsko-pomorskim jest równe 2442 zł wobec 2713 zł w Polsce ogółem.

W 2013 r. 21,3% bezrobotnych w województwie pozostawało bez pracy ponad 24 miesiące, odsetek ten najwyższy był w powiecie włocławskim i wynosił 30,1%. Poniżej przeciętny w regionie jest natomiast udział osób z wykształceniem wyższym. Skupienie P. Morana wysokich wartości stopy bezrobocia znamienne statystycznie na każdym poziomie istotności stanowią powiaty Włocławka, włocławski oraz radziejowski. Klaster P. Morana niskich wartości stopy bezrobocia na poziomie istotności $\alpha=0,05$ stanowi Bydgoszcz.

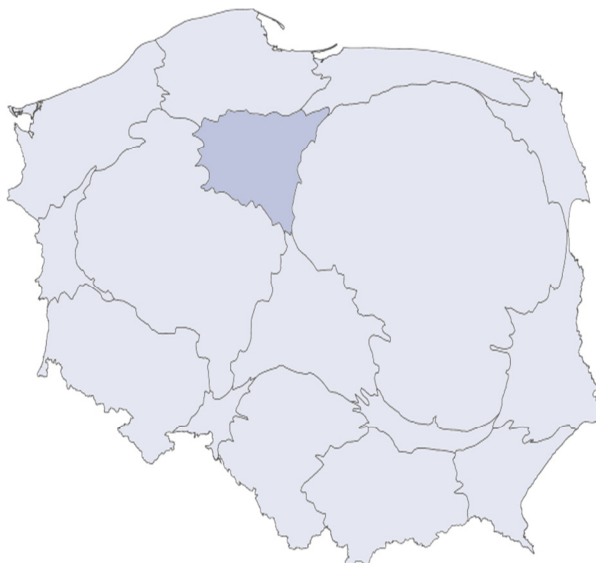
Mapa 3. Struktura bezrobocia w województwie kujawsko-pomorskim



Dane: Bank Danych Lokalnych GUS

Koszty pracy w regionie między 2008 a 2012 wzrosły o 16,8%, w porównaniu ze wzrostem o 19,4% w Polsce ogółem. Przeciętny koszt jednej godziny przepracowanej był w 2012 r. najniższy w kraju (29,1 zł wobec średniej 34,0 zł). Stopa bezrobocia rejestrowanego w województwie w 2013 r. kształtowała się na poziomie wyższym od średniej ogólnopolskiej (11,3% wobec 8,3%). Bezrobocie ma w dużej mierze charakter strukturalny, bezrobotni o wykształceniu zasadniczym zawodowym stanowią 31% bezrobotnych ogółem (wobec 28% w skali kraju). Wskaźnik ten jest najwyższy w zachodniej części regionu (powiaty żniński, sępoleński, nakielski, mogileński, tucholski), gdzie kształtuje się na poziomie 35-40%; miernik utrzymuje się na wysokim poziomie również w województwie wielkopolskim.

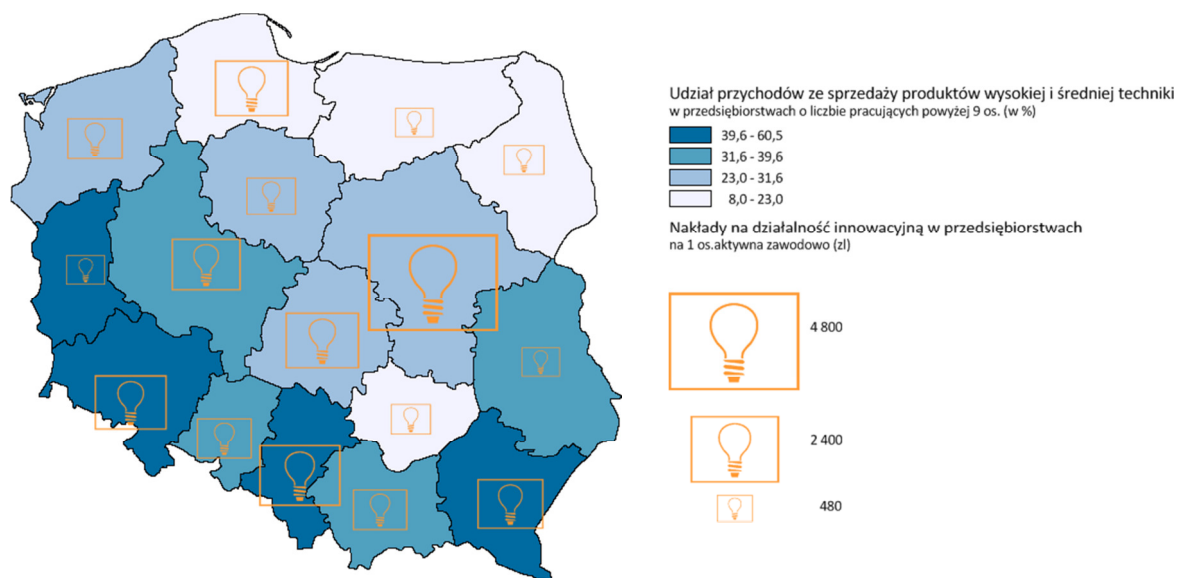
Mapa 4. Anamorfoza województw Polski względem liczby niefinansowych MŚP w 2012 r. Jaką powierzchnię miałyby województwa Polski, gdyby była ona miernikiem liczby przedsiębiorstw tamże zarejestrowanych?



Dane: GUS 2014

Wedle danych GUS w 2012 r. w województwie kujawsko-pomorskim w 2012 r. zarejestrowanych było 86,9 tys. przedsiębiorstw niefinansowych, które prowadziły działalność gospodarczą w danym roku (GUS 2014). Na 1000 mieszkańców w regionie zarejestrowanych jest 41,4 mikro, małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP, 46,6 w skali kraju). 99,8% z tej sumy stanowiły przedsiębiorstwa mikro, małe i średnie (zatrudniające poniżej 250 os.). Firmy zatrudniające do 9 os. to 95,8% ogółu. Błąd oszacowania liczby przedsiębiorstw jest jakkolwiek wyższy w przypadku MŚP niż przedsiębiorstw dużych. W strukturze przedsiębiorstw według rodzaju działalności znamienne statystycznie wyższy niż w kraju ogółem (na każdym poziomie istotności) jest udział przedsiębiorstw ukierunkowanych na handel i naprawę oraz opiekę zdrowotną i pomoc społeczną. Istotnie niższy jest natomiast udział przedsiębiorstw z branży informacji i komunikacji, obsługi rynku nieruchomości, działalności naukowej i technicznej. Różnice między odsetkiem przedsiębiorstw z danej branży w województwie oraz kraju ogółem nie przekracza 3 p. proc.

Mapa 5. Innowacyjność polskich przedsiębiorstw w 2012 r.



Dane: Bank Danych Lokalnych GUS

Innowacyjność przedsiębiorstw zarejestrowanych w województwie kujawsko-pomorskim pod względem większości mierników znajduje się poniżej średniej ogólnopolskiej, aczkolwiek wartości większości mierników dla regionu są zbliżone do mediany dla województw Polski. Udział przedsiębiorstw innowacyjnych jest znacznie wyższy w przypadku sektora publicznego niż prywatnego (27,5% wobec 17,1%) oraz podmiotów stanowiących własność zagraniczną niż polską. Innowacyjność przedsiębiorstw zagranicznych zarejestrowanych w regionie jest jednak istotnie niższa od średniej ogólnopolskiej (23,1% wobec 29,5%). W badaniu ankietowym z 2009 r. (Chrościńska A., Płachecki T., Stasiowski J. 2010) przedsiębiorstwa zatrudniające 10-249 os. wprowadzające innowacje za najważniejszą barierę tej aktywności podały brak wystarczających środków finansowych (68%), na drugim miejscu – zbyt wysokie ryzyko wprowadzania innowacji (38%).

Ramka 1. Pomiar w dokumentach strategicznych

W *Regionalnym Programie Operacyjnym Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2014-2020* za wskaźniki rezultatu dla celu tematycznego nr 3 przyjęto następujące mierniki:

- nakłady inwestycyjne w przedsiębiorstwach w stosunku do PKB
- wartość eksportu w regionie
- udział przedsiębiorstw innowacyjnych:
 - a) w ogóle przedsiębiorstw przemysłowych,
 - b) w ogóle przedsiębiorstw z sektora usług,

Podkreślenia wymaga pogorszenie wartości obu mierników innowacyjności przedsiębiorstw oraz obniżenie stopy inwestycji w sektorze prywatnym w okresie 2011-2012. Za wartość bazową dla stopy inwestycji w sektorze prywatnym przyjęto wartość z 2012 r., kiedy to wartość nakładów inwestycyjnych w przedsiębiorstwach była o 21,6% niższa niż w 2011 r. W sytuacji wysokich wahań wskaźnika wskazane byłoby przyjęcie średniej ruchomej szeregu, w obecnej sytuacji wartość docelowa dla 2020 r. jest niższa od wartości miernika notowanej w regionie w 2011 r.

W *Regionalnej Strategii Innowacji Województwa Kujawsko-Pomorskiego do 2015 r.* określono zestaw kilkudziesięciu wskaźników realizacji. Dziesięć z nich (tj. dostępne w statystyce publicznej) poddano ocenie w województwie kujawsko-pomorskim względem sytuacji w innych regionach kraju:

- nakłady na działalność B+R na 1 mieszkańca (zł),
- nakłady na działalność innowacyjną w przedsiębiorstwach przemysłowych na 1 przedsiębiorstwo

- przemysłowe (tys. zł),
- nakłady na działalność innowacyjną w przedsiębiorstwach z sektora usług na 1 przedsiębiorstwo z sektora usług (tys. zł),
 - odsetek gospodarstw domowych wyposażonych w komputer osobisty z dostępem do Internetu (%),
 - odsetek przedsiębiorstw przemysłowych ponoszących nakłady na działalność innowacyjną – przedsiębiorstwa o liczbie pracujących 10 osób i więcej (%),
 - wartość dodana brutto na 1 pracującego w zł (ceny bieżące),
 - zatrudnieni w B+R na 1000 osób aktywnych zawodowo (EPC),
 - liczba studentów szkół wyższych na 10 tys. ludności,
 - wyniki testów gimnazjalnych (część matematyczno-przyrodnicza) (%),
 - udział przedsiębiorstw otrzymujących zamówienia poprzez sieci komputerowe (stronę www, systemy typu EDI, inne środki elektronicznej wymiany danych z wyjątkiem poczty elektronicznej) (%),
 - udział absolwentów kierunków inżynierijno-technicznych w subpopulacji osób w wieku 20-29 lat (%).

W celu oceny innowacyjności gospodarki przedsiębiorstwa na wstępie określono macierz kwadratów odległości euklidesowych między obserwacjami (województwami) ze względu na dziesięć wskaźników realizacji (tabela 1). Za metodę monitoringu w Strategii uznano benchmarking, nie określając szczegółowiej techniki porównania (jedno- lub wielowymiarowego). Z racji na liczbę wskaźników oraz nadrzędny cel określenia całłościowego trendu w dziedzinie badań i innowacji, niniejszym zastosowano analizę skupień techniką *k*-średnich.

Tabela 13. Macierz niepodobieństwa wg standaryzowanych mierników monitoringu Regionalnej Strategii Innowacji Województwa KujawskoPomorskiego do 2015 r.

Obserwacja	Odległość euklidesowa wg danych za 2007 r.			Odległość euklidesowa wg danych za 2012 r.		
	Kujawsko-pomorskie	Polska (benchmark)	Mazowieckie (benchmark)	Kujawsko-pomorskie	Polska (benchmark)	Mazowieckie (benchmark)
Kujawsko-pomorskie	0	,543	1,95		,835	2,243
Polska ogółem	,543	0	1,541	,835	0	1,496
Śląskie	,547	,549	1,707	1,012	,491	1,627
Lubelskie	,557	,778	2,153	,737	,721	2,004
Podkarpackie	,587	,774	2,218	1,007	,728	915
Podlaskie	,608	,664	2,077	1,026	1,00	2,32
Wielkopolskie	,631	,42	1,44	,916	,562	1,759
Opolskie	,679	,694	2,101	,802	,926	2,314
Dolnośląskie	,727	,551	1,662	1,053	,658	1,649
Łódzkie	,733	,741	1,980	,850	,652	1,780
Świętokrzyskie	,785	,999	2,001	,931	1,159	2,436
Pomorskie	,804	,663	1,530	1,201	,773	1,743
Zachodniopomorskie	,973	,966	2,301	,687	,706	2,045
Małopolskie	1,023	,653	1,642	1,539	,927	1,618
Warmińsko-mazurskie	1,029	1,205	2,570	,559	1,036	2,405
Lubuskie	1,061	1,224	2,590	,514	1,0	2,435
Mazowieckie	1,945	1,541	0	2,243	1496	0

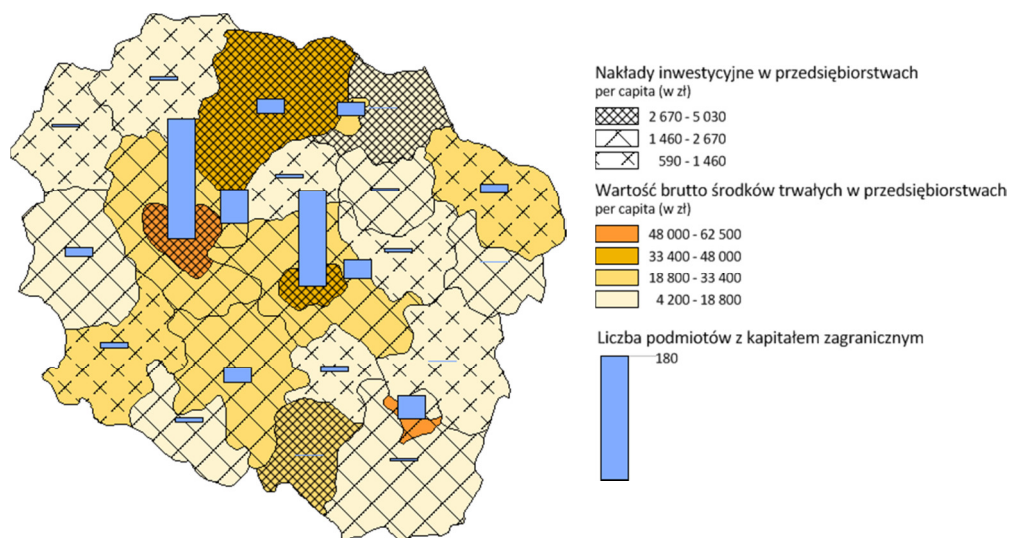
Obliczenia własne na podstawie danych z Banku Danych Lokalnych GUS

Na podstawie przeprowadzonej analizy *k*-średnich dziesięciu ww. zmiennych po standaryzacji określono trzy skupienia. Ich liczbę ustalono obiektywnie, na podstawie wskaźnika Calinskiego-Harabasa* ($C-H = 9,22$ dla danych z 2007 r. oraz $C-H = 7,94$ dla danych z 2012 r.). W obu latach utrzymał się ten sam skład grup wyznaczonych techniką *k*-średnich: jednoelementowe skupienie stanowiło województwo mazowieckie (najbardziej innowacyjne); pięcioelementowy skupienie – województwa: małopolskie, śląskie, wielkopolskie, dolnośląskie i pomorskie (pozytywnie wyróżniające się na tle kraju); reszta regionów, wraz z województwem kujawsko-pomorskim, stanowiła trzecie skupienie.

* Wskaźnik stanowi porównanie wartości diagonalnych macierzy wariancji-kowariancji międzygrupowych i wewnątrzgrupowych z uwzględnieniem kary za liczbę wyznaczonych skupień przy danej liczbie obserwacji.

Przedsiębiorstwa o najwyższych nakładach inwestycyjnych oraz wartości środków trwałych zarejestrowane są w powiatach o najwyższej atrakcyjności inwestycyjnej i zasadniczo najniższych rezerwach siły roboczej. Większość podmiotów z kapitałem zagranicznym zarejestrowano w Toruniu i Bydgoszczy. W porównaniu do obu miast wojewódzkich liczba podmiotów z kapitałem zagranicznym jest skrajnie niska we Włocławku. W 2013 r. w województwie kujawsko-pomorskim 6% mikro i małych przedsiębiorstw (względem 7% w Polsce) deklaroowało prowadzenie działalności eksportowej (Pekao 2014). Udział rzeczonych przedsiębiorstw eksportujących towary lub usługi był istotnie statystycznie $\alpha = 0,05$ wyższy w południowej części regionu (podregion włocławski, 10%) niż centralnej (podregion bydgosko-toruński, 3%). W podregionie włocławskim najwyższy był też udział przedsiębiorców zamierzających prowadzenie działalności eksportowej w trakcie najbliższych 12 miesięcy (15% wobec 9% w regionie).

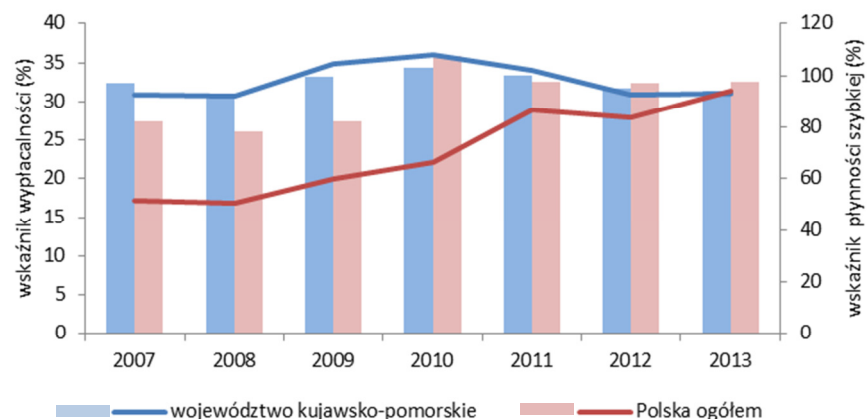
Mapa 6. Inwestycje przedsiębiorstw zarejestrowanych w województwie kujawsko-pomorskim w 2012 r.



Dane: Bank Danych Lokalnych GUS

Przedsiębiorstwa prywatne zatrudniające ponad 49 osób zarejestrowane w województwie kujawsko-pomorskim charakteryzuje średni w skali kraju poziom płynności mierzony wskaźnikami wypłacalności, tj. ilorazu inwestycji krótkoterminowych do zobowiązań krótkoterminowych (wskaźnik I stopnia), i płynności szybkiej, jako ilorazu inwestycji oraz należności krótkoterminowych do zobowiązań krótkoterminowych (wskaźnik II stopnia).

Wykres 20. Płynność finansowa przedsiębiorstw sektora prywatnego zarejestrowanych w województwie kujawsko-pomorskim. Wskaźniki płynności finansowej I (wykres liniowy) i II stopnia (wykres słupkowy)



Dane: Bank Danych Lokalnych GUS

Do najniższych w Polsce wg danych GUS należy wartość pożyczek i kredytów udzielonych przedsiębiorstwom z województwa kujawsko-pomorskiego w przeliczeniu na jeden podmiot. Niższa wartość ta jest jedynie w województwach lubelskim, lubuskim oraz warmińsko-mazurskim. Średnioroczne tempo zmian tego miernika w regionie było znacznie niższe niż w kraju ogółem (2,9% wobec 8,3%). Wyższy niż w skali kraju jest wskaźnik rentowności sprzedaży towarów, produktów i materiałów porównujący wynik ze sprzedaży wymienionych kategorii z przychodami netto z ich sprzedaży oraz analogiczny miernik rentowności obrotu brutto.

6.3.2.1 Luka finansowa

Luka finansowa stanowi różnicę między optymalnym ekonomicznie finansowaniem zwrotnym a jego wielkością rzeczywiście dostępną na rynku. Jest uznawana za zawodność rynku (ang. *market failure*), bowiem nie prowadzi ona do efektywnej alokacji zasobów ze względu na asymetrię informacji. Regulacja państwa niesie z kolei niebezpieczeństwo kreacji zawodności państwa (ang. *government failure*), w tym rozumianych jako konkurencja z ofertą komercyjną. Luka deklarowanych niezrealizowanych inwestycji definiowana jest jako wartość inwestycji, z których firmy musiały zrezygnować z powodu niedostatecznego dostępu do finansowania zewnętrznego. Luka nieprzyznanego finansowania jest to sumaryczna wartość pożyczek, kredytów i leasingów, o które przedsiębiorstwa się ubiegały, ale których wnioski zostały odrzucone.

Rozkład wartości luki deklarowanych niezrealizowanych inwestycji (dalej: luka deklaracji) jest prawostronnie skośny dla trzech analizowanych grup wielkości przedsiębiorstw ($g_1 \in (1,8; 2,0)$). Skrajnie wysoka skośność rozkładu luki deklaracji w populacji spowodowana jest w pierwszej kolejności dominacją mikroprzedsiębiorstw w zbiorze MMŚP. Wartość niezrealizowanych inwestycji jest zdecydowanie najwyższa w przypadku przedsiębiorstw średnich; najniższa w przypadku podmiotów jednoosobowych, wnioski te można potwierdzić również testem nieparametrycznym Kruskala-Wallisa, którego statystyka testowa dla trzech poziomów istotności jest równa $\chi^2 = 55,9$, a empiryczny poziom istotności $p < 0,001$, co stanowi, iż wartość luki deklaracji jest istotnie statystycznie zróżnicowana ze względu na wielkość podmiotu.

Tabela 14. Wielkość luki deklaracji w województwie kujawsko-pomorskim wg wielkości przedsiębiorstwa

Liczba pracowników	Średnia (tys. zł)	95% przedział ufności		Suma (mln zł)
		Kres dolny (tys. zł)	Kres górny (tys. zł)	
1-9 osób	186,2	183,1	189,3	3 452,3
10-49 osób	835,0	735,7	934,4	485,0
50-249 osób	2 608,6	2 220,9	2 996,3	453,3
Ogółem MMŚP	227,5	22,	234,0	4 390,5

Dane: CATI, wagi duże

Zgodnie z wynikami analogicznego testu statystycznego, w luce deklaracji zasadniczo najwięcej było przedsiębiorstw, które osiągnęły zysk, w drugiej kolejności – bilans zerowy. Działalność inwestycyjną prowadzą bowiem głównie przedsiębiorstwa w korzystnej sytuacji finansowej. Wniosek ten można również potwierdzić, obliczając współczynniki korelacji Pearsona i (nieparametrycznej) Spearmana dla zmiennych zysku oraz niezrealizowanych inwestycji w 2013 r. Oba współczynniki wynoszą odpowiednio 0,642 i 0,627 ($p < 0,001$). Brak jest natomiast istotnej statystycznie (dodatniej lub ujemnej) korelacji między wysokością straty i niezrealizowanych inwestycji w 2013 r. Tylko 12 podmiotów, które w 2013 r. odnotowały stratę, znalazło się w luce deklaracji (dana rzadka).

Wedle przeprowadzonego testu niezależności chi-kwadrat⁴² udział przedsiębiorstw pozostających w luce deklaracji (ale nie wielkość luki) nie jest jednak zróżnicowany ze względu na wielkość przedsiębiorstwa. Statystyka chi-kwadrat przy trzech stopniach swobody przyjmuje wartość $\chi^2 = 0,697$ i nie pozwala na żadnym akceptowalnym poziomie istotności na odrzucenie hipotezy zerowej o niezależności obu zmiennych. Udział przedsiębiorstw pozostających w luce jest istotnie statystycznie ($\alpha = 0,05$) niższy dla przedsiębiorstw handlowych (16%) niż produkcyjnych (23%) i oferujących inne usługi (25%). Zgodnie z testem nieparametrycznym Manna-Whitneya udział przedsiębiorstw pozostających w luce nie jest zróżnicowany również ze względu na wiek podmiotów.

Ramka 2. Testy nieparametryczne istotności statystycznej

Z racji na niemożność spełnienia założeń o rozkładzie normalnym, w opracowaniu zastosowano testy nieparametryczne. Porównanie rozkładu empirycznego z teoretycznym (tutaj: normalnym) umożliwiają m.in. testy Kołmogorowa-Smirnowa i Shapiro-Wilka. Transformacja rozkładu analizowanych zmiennych do normalnego nie jest możliwa z racji na konstrukcję wywiadu, który przewiduje w pierwszej kolejności pytanie o dokładną kwotę (np. niezrealizowanych inwestycji, finansowania zewnętrznego w postaci kredytu, leasingu czy dotacji), acz w przypadku niemożności uzyskania precyzyjnej informacji, ankietowani byli proszeni o wskazanie przedziału wielkości spośród 16-klasowej kafeterii. Taka, dwudzielna konstrukcja pytań ukierunkowana jest na zwiększenie rzetelności danych oraz maksymalizację współczynnika odpowiedzi. W związku z niemożnością przeprowadzenia analizy wariancji (ANOVA) zastosowano test U Manna-Whitneya, w którym dla dwóch prób obliczane są sumy rang (odpowiednio R_1 i R_2). Na ich podstawie dla obu prób o liczebności n_1 i n_2 wyznacza się wielkości pomocnicze U i U' oraz U_{min} :

$$U = n_1 n_2 + \frac{1}{2[n_1(n_1+1)]} - R_1, \quad U' = n_1 n_2 + \frac{1}{2[n_2(n_2+1)]} - R_2, \quad U_{min} = \min\{U, U'\}.$$

Statystyka testująca ma rozkład normalny:

$$Z = \frac{U_{min} - \frac{n_1 n_2}{2}}{\sqrt{n_1 n_2 (n_1 + n_2 + 1) / 12}}.$$

⁴² Z racji na ułomność rozkładu chi-kwadrat (a zatem testu niezależności czy Kruskala-Wallisa) dla dużych prób, testy statystyczne przeprowadzono dla próby ważonej wagami małymi.

W przypadku większej liczby grup k zastosowano test Kruskala-Wallisa, którego statystyka testowa ma rozkład chi-kwadrat i dana jest wzorem:

$$\chi^2 = 12/(n(n+1)) \cdot \sum_{j=1}^k \frac{(\sum_{i=1}^{n_j} r_{ij})^2}{n_j} - 3(n+1),$$

gdzie n oraz n_j oznaczają liczbę obserwacji (tu: MMŚP) w k grupach oraz w j -tej grupie, gdzie $j = 1, \dots, k$, a r_{ij} to ranga nadana i -tej obserwacji z j -tej grupy.

Różnica między odsetkiem przedsiębiorstw pozostających w luce w podregionach bydgosko-toruńskim, grudziądzkim i włocławskim nie jest jednak znamienna statystycznie (test niezależności chi-kwadrat, $p = 0,208$), udział ten pozostaje jakkolwiek najwyższy (24%) w podregionie bydgosko-toruńskim względem 20% w podregionie grudziądzkim i 21% w podregionie włocławskim. Udział przedsiębiorców, którzy ubiegali się o kredyt bankowy również nie jest istotnie statystycznie zróżnicowany wg podregionów, ponownie jednak najniższy pozostaje on w podregionie toruńsko-bydgoskim (19,7% wobec 21,7% w skali regionu). Również wg testu nieparametrycznego Kruskala-Wallisa wielkość luki deklaracji mierzona wartością niezrealizowanych inwestycji nie jest zróżnicowana ze względu na przynależność do podregionów ($p = 0,209$). Średnia wartość niezrealizowanych inwestycji jest najwyższa w przypadku podregionu włocławskiego, aczkolwiek różnice średniej wg podregionów stanowią lewie 2% odchylenia standardowego tej zmiennej.

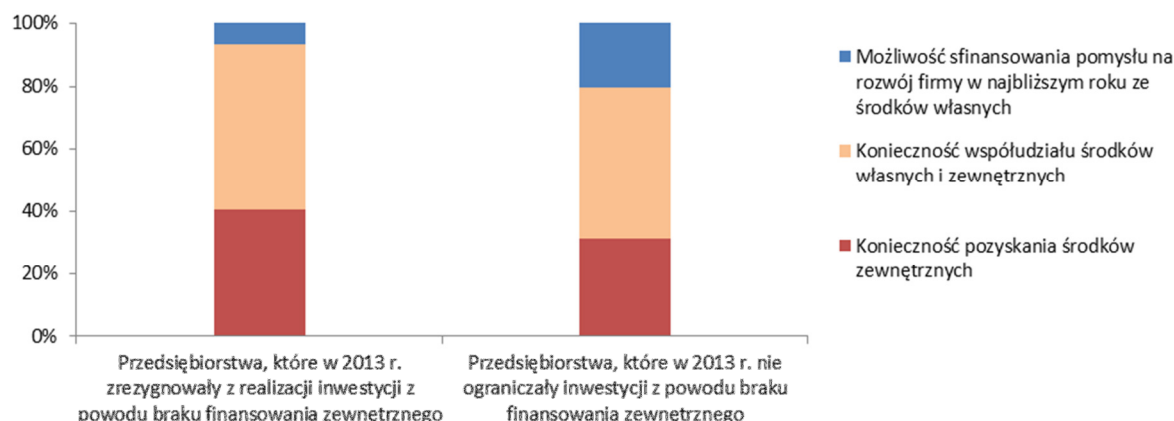
Tabela 15. Udział przedsiębiorstw pozostających w luce deklaracji w województwie kujawsko-pomorskim wg wielkości przedsiębiorstw

		Liczba pracowników				
		1 os.	2-9 os.	10-49 os.	50-249 os.	Ogółem
Czy firma zrezygnowała z przeprowadzenia inwestycji z powodu niedostępności finansowania zewnętrznego?	ak.	21,2%	22,8%	22,1%	22,1%	22,3%
	Nie.	78,8%	77,2%	77,9%	77,9%	77,7%
	Ogółem	100%	100%	100%	100%	100%

Dane: CATI, wagi duże

Zapisy RPO przewidują preferencję projektów przyczyniających się do tworzenia 'trwałych' miejsc pracy. Udział przedsiębiorców w luce deklaracji w 2013 r. był znacznie i istotnie statystycznie ($p < 0,001$) wyższy w przypadku MMŚP przewidujących zwiększenie zatrudnienia w najbliższym okresie niżeli w grupie ankietowanych takich planów nieposiadających (36% wobec 19%), co oznacza, że niedostępność finansowania zewnętrznego spowalnia przyrost liczby miejsc pracy; gros niezrealizowanych inwestycji jest odkładane na później. Wedle testu Kruskala-Wallisa również wielkość luki deklaracji jest znacznie i istotnie statystycznie wyższa ($p < 0,001$) dla przedsiębiorstw przewidujących zwiększenie zatrudnienia w ciągu najbliższych 12 miesięcy. Różnica średnich rang wartości niezrealizowanych inwestycji jest bardzo wysoka i dla obu grup wynosi 90,4–56,6. Znaczący jest również związek między zapotrzebowaniem na finansowanie zewnętrzne w ciągu najbliższych 12 miesięcy a znajdowaniem się podmiotu w luce deklaracji w 2013 r. 93% podmiotów, które zadeklarowały, że w 2013 r. nie zrealizowały planów inwestycyjnych z racji na brak dostępu do finansowania zewnętrznego, twierdzi, że nie jest stanie zrealizować pomysłu na rozwój przedsiębiorstwa lub projektu konkretnej inwestycji bez uzyskania dostępu do finansowania zewnętrznego w ciągu najbliższych 12 miesięcy.

Wykres 21. Udział przedsiębiorstw, które mogą w pełni, częściowo lub w znikomym stopniu sfinansować pomysł na rozwój firmy w najbliższym roku ze środków własnych wg obecności podmiotu w luce finansowej w 2013 r.

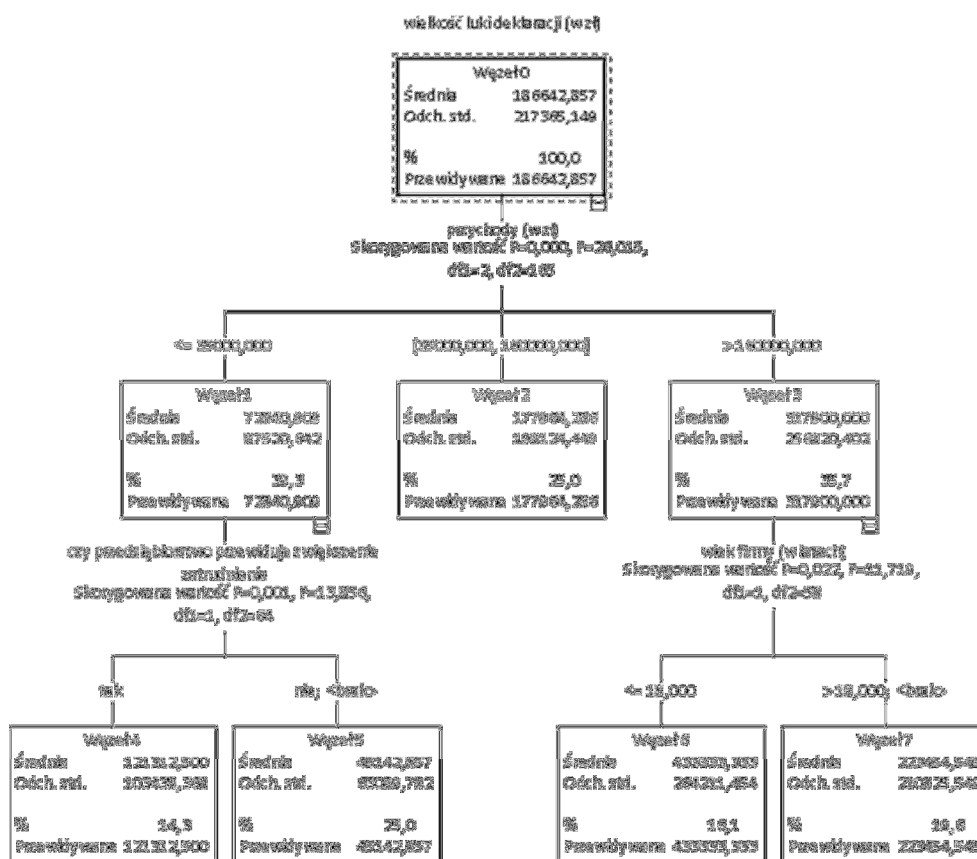


Dane: CATI, wagi duże

W celu wskazania czynników, które najsilniej wpływają na wielkość luki deklaracji, oszacowano model CHAID (ang. *Chi-squared Automatic Interaction Detector*)⁴³ stanowiący jedną z podstawowych technik data-miningowych. W metodzie tej podział jest dokonywany na podstawie statystyki testowej o rozkładzie F lub chi-kwadrat (zależnie od skali pomiaru zmiennej). Główną różnicą między klasyczną (liniową) analizą dyskryminacyjną a drzewami klasyfikacyjnymi CHAID jest hierarchiczność tej drugiej techniki. W wyniku estymacji uzyskano model ośmiowęzłowy, o trzech zmiennych niezależnych na głębokości dwóch poziomów. Najwyższy różnicujący wpływ na wielkość luki deklaracji ma wartość przychodów przedsiębiorstwa, przy czym wyróżnić można dwie wartości brzegowe (35 tys. i 160 tys. zł). W grupie MMŚP o najniższych przychodach 9 do 35 tys. zł zmienną najsilniej dyskryminującą (różnicującą) wielkość luki deklaracji jest zamiar zwiększenia zatrudnienia w najbliższym okresie. Wśród przedsiębiorstw o najwyższych przychodach (powyżej 160 tys. zł) wyższy poziom niezrealizowanych inwestycji charakteryzuje przedsiębiorstwa młode, co najwyżej kilkunastoletnie. Obiektywnym punktem odcięcia minimalizującym wariację wewnątrzgrupową jest 18 lat.

⁴³ Jako zmienne wejściowe przyjęto następujące charakterystyki podmiotów: deklarowaną wielkość zysku lub strat oraz przychodów, zakres działalności, sekcję PKD, wiek przedsiębiorstwa, fakt korzystania z poręczeń lub pożyczek RPO 2007-2013, zamiar zwiększenia zatrudnienia w najbliższym okresie, przestrzenny zasięg rynku przedsiębiorstwa, formę prawną. Oszacowano model CHAID, jako że założenia rozkładu zmiennych wejściowych metody k -średnich czy dwustopniowego grupowania nie były spełnione.

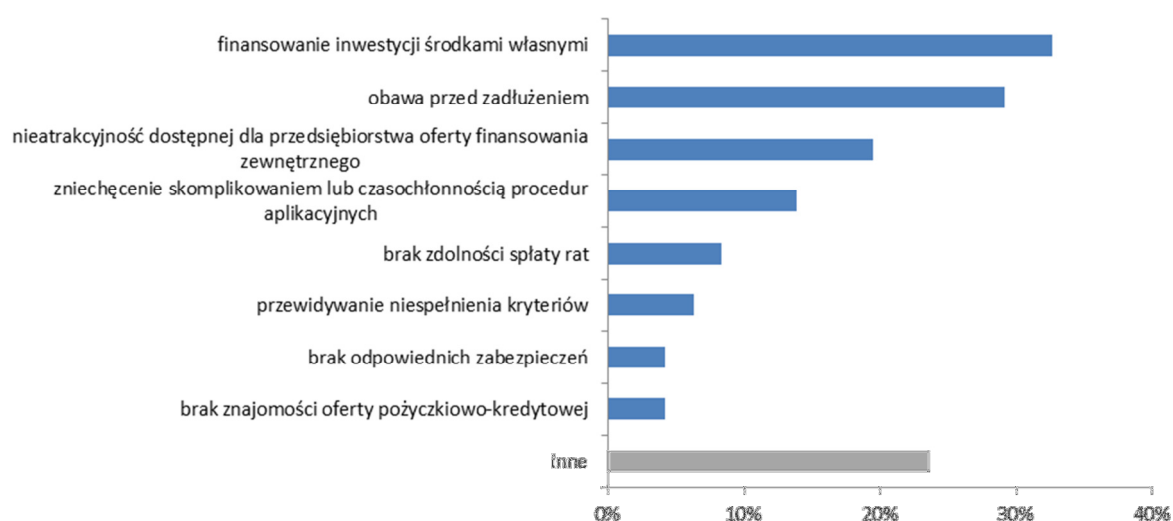
Wykres 22. Model CHAID czynników najsilniej wpływających na wielkość luki deklaracji kujawsko-pomorskich przedsiębiorstw w 2013 r.



Dane: CATI, wagi małe

W ciągu najbliższych 12 miesięcy o kredyt lub pożyczkę zamierza się ubiegać 12% MMŚP (z tego 9% na potrzeby inwestycyjne). Jest to wartość niższa od odsetka przedsiębiorstw (26%), które ubiegały się o kredyt lub pożyczkę w 2013 r. Najczęstszym powodem braku zamiaru ubiegania się o kredyt lub pożyczkę inwestycyjną w ciągu najbliższych 12 miesięcy jest finansowanie inwestycji środkami własnymi przedsiębiorstw. Jako 'inne' powody nieubiegania się o kredyt lub pożyczkę inwestycyjną respondenci podawali głównie uzależnienie od czynników zewnętrznych w przyszłości (wielkości otrzymywanych zamówień), zorientowanie na dotacje lub inne środki z funduszy UE, a także np. „dyskryminację pozytywną” w procedurach aplikacyjnych.

Wykres 23. Deklarowane powody nieubiegania się o kredyt lub pożyczkę inwestycyjną w ciągu najbliższych 12 miesięcy



Dane: CATI, wagi duże

Wedle testu Kruskala-Wallisa zróżnicowanie wysokości luki nieprzyznanego finansowania jest wysokie i znamienne statystycznie ($p < 0,001$). Różnica średnich rang między mikroprzedsiębiorstwami i przedsiębiorstwami średnimi wynosi około 140%. Wnioski te potwierdza również porównanie średnich i mediany wg grup wielkości podmiotów⁴⁴. Znamienne statystycznie jest też różnica odsetka mikroprzedsiębiorstw ubiegających się o kredyt bankowy, a którym odmówiono jego przyznania (22%) względem analogicznej wielkości w grupie małych i średnich przedsiębiorstw (11%). Odsetek MMŚP z województwa kujawsko-pomorskiego, które ubiegały się o finansowanie zewnętrzne jest zbliżony do analogicznej zmiennej z innych polskich regionów, w tym województwa zachodniopomorskiego, gdzie spółka IMAPP w 2014 r. prowadziła zbliżone metodologicznie badanie MMŚP⁴⁵. Analogiczna tendencja miała miejsce w przypadku leasingu, aczkolwiek z racji na ogólnie niski udział przedsiębiorstw, którym odmówiono przyznania leasingu, zróżnicowanie odsetka przedsiębiorstw w luce nieprzyznanego finansowania ze względu na wielkość przedsiębiorstwa nie jest znamienne statystycznie.

Tabela 16. Wielkość luki nieprzyznanego finansowania w województwie kujawsko-pomorskim wg wielkości przedsiębiorstwa

Liczba pracowników	Średnia (tys. zł)	Mediana (tys. zł)	95% przedział ufności		Suma (mln zł)
			Kres dolny (tys. zł)	Kres górny (tys. zł)	
1-9 osób	98,9	62,5*	96,2	101,6	392,1
10-49 osób	760,7	200,0	516,6	1 004,8	90,4
50-249 osób	1 916,7	1 250,0	1 243,6	2 589,8	43,2

⁴⁴ Jak zaznaczono, porównanie samych średnich w trzech klasach wielkości podmiotów w sytuacji braku spełnienia założenia o rozkładzie normalnym i jednakowej wariancji w grupach byłoby obciążone wysokim ryzykiem błędu.

⁴⁵ Udział MMŚP z województwa kujawsko-pomorskiego, które w 2013 r. ubiegały się o kredyt bankowy wynosi 22,2%. W województwie zachodniopomorskim analogiczny miernik równy jest 18,1%, co oznacza, iż na niestandardowym, 10-procentowym poziomie istotności można zaryzykować stwierdzeniem, że kujawsko-pomorskie MMŚP częściej występują o kredyt bankowy niż MMŚP z województwa zachodniopomorskiego.

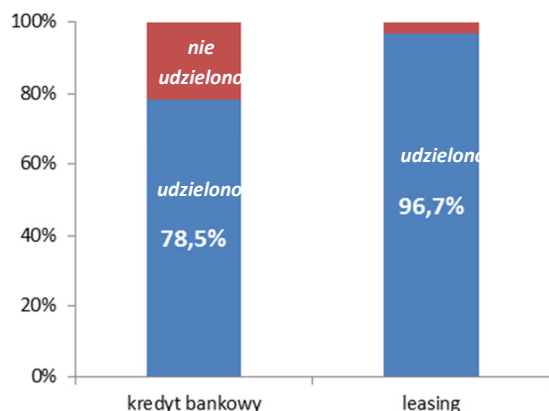
Ogółem MMŚP	128,0	62,5*	118 259	137,7	525,7
-------------	-------	-------	---------	-------	-------

* Respondenci byli proszeni o podanie dokładnej wartości finansowania, o jakie ubiegali, aczkolwiek w przypadku braku takiej możliwości, wskazywali na jeden z 16 przedziałów. Średnią obu kresów jednej z klas była wartość 62,5 tys. zł, stąd mediana dla mikroprzedsiębiorstw i MMŚP ogółem są sobie równe.

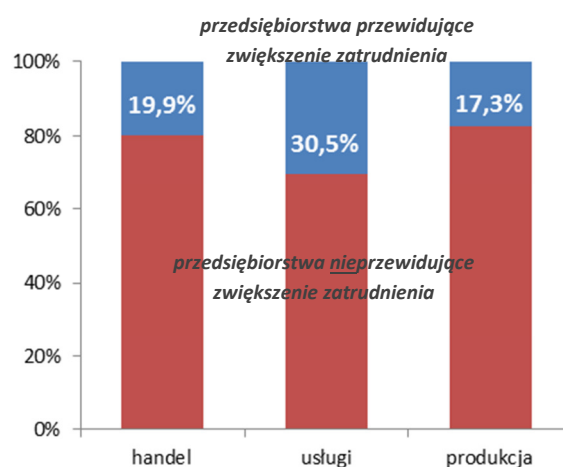
Dane: CATI, wagi duże

Suma nieprzyznanego finansowania w województwie kujawsko-pomorskim w trzecim kwartyle subpopulacji mikroprzedsiębiorstw (tj. 2974 z 3965 podmiotów) wynosi 161,6 mln zł. Suma nieprzyznanego finansowania dla trzeciego kwartyla (106 ze 141 podmiotów) subpopulacji małych i średnich przedsiębiorstw równa jest natomiast 32,2 mln zł.

Wykres 24. Udział przedsiębiorstw z województwa kujawsko-pomorskiego wnioskujących o finansowanie, którym (nie) udzielono kredytu albo leasingu w 2013 r.



Wykres 25. Udział przedsiębiorstw z województwa kujawsko-pomorskiego planujących i nieplanujących zwiększenia zatrudnienia w najbliższym czasie wg rodzaju działalności



Dane: CATI, wagi duże

Wielkość luki nieprzyznanego finansowania i udział przedsiębiorców w niej pozostających zgodnie z przeprowadzonymi testami niezależności oraz Kruskala-Wallisa nie są znamienne statystycznie zróżnicowane ze względu na podregion, w którym zarejestrowane jest przedsiębiorstwo, aczkolwiek w znacznej mierze jest to uwarunkowane wysokim udziałem braków danych w przypadku przedsiębiorstw zarejestrowanych w podregionach grudziądzkim i włocławskim (dane rzadkie). Test Manna-Whitneya ($p = 0,002$) potwierdził również, iż wielkość luki nieprzyznanego finansowania jest istotnie statystycznie zróżnicowana ze względu na chęć zwiększenia zatrudnienia w najbliższym okresie. Niedostępność finansowania zewnętrznego opóźnia przyrost liczby miejsc pracy w regionie.

Udział przedsiębiorstw planujących zwiększenie zatrudnienia w krótkim okresie jest również istotnie statystycznie zróżnicowany ze względu na rodzaj działalności. Elastyczność zatrudnienia w handlu w okresie krótkim jest bowiem najwyższa. 1/3 respondentów, którzy nie otrzymali kredytu bankowego stwierdziła, że nieprzyznanie tego finansowania zdecydowanie wpłynęło na redukcję zatrudnienia w przedsiębiorstwie. 3/4 przedsiębiorców, którym nie przyznano kredytu bankowego stwierdziło natomiast, iż rozwój podmiotu stał się wolniejszy, aczkolwiek 50% z nich, mimo braku finansowania zewnętrznego, zrealizowało w mniejszym bądź większym zakresie zaplanowane przedsięwzięcie.

Tabela 17. Cechy rozkładu luki nieprzyznanego finansowania w województwie kujawsko-pomorskim wg wielkości przedsiębiorstwa

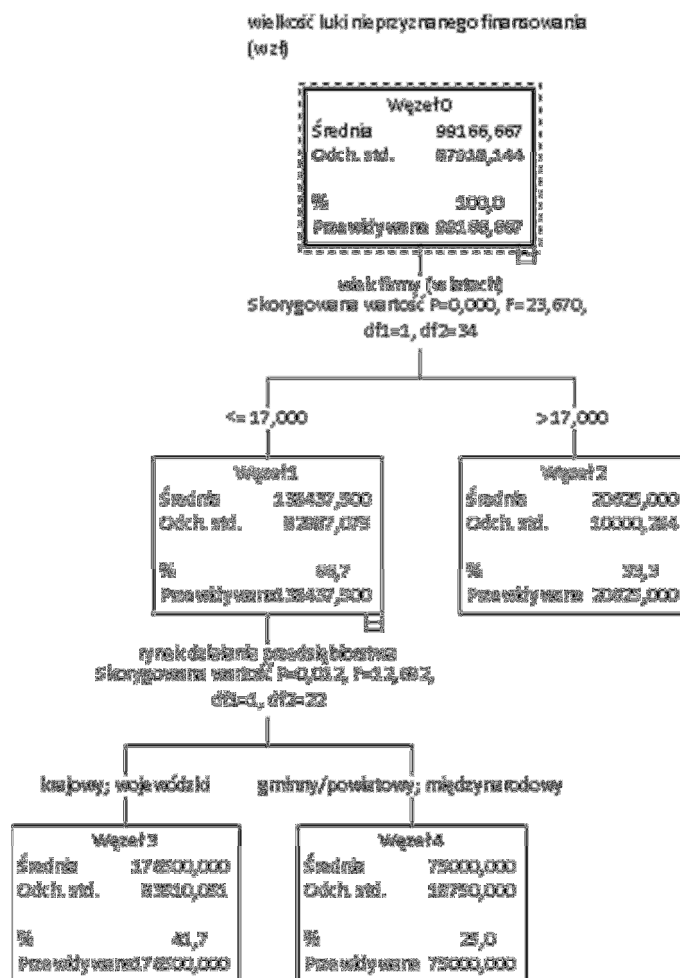
Liczba pracowników	Ogółem MMŚP	Mikroprzedsiębiorstwa	Małe i średnie przedsiębiorstwa
I decyl (tys. zł)	16,5*	16,5*	100,0
II decyl (tys. zł)	20,0	20,0	100,0
I kwartyl (tys. zł)	36,0	36,0	125,0
II kwartyl (mediana, tys. zł)	62,5*	62,5*	500,0
III kwartyl (tys. zł)	200,	120,0	1 000,0
Skośność rozkładu	12,5	1,0	2,1

* Respondenci byli proszeni o podanie dokładnej wartości finansowania zewnętrznego, o jakie ubiegali, aczkolwiek w przypadku braku takiej możliwości, wskazywali na jeden z 16 przedziałów wartości. Średnią obu kresów dwóch z klas było 16,5 tys. oraz 62,5 tys. zł.

Dane: CATI, wagi duże

Wyznaczone dla ogółu populacji cechy rozkładu wskazują na bardzo silną dodatnią skośność rozkładu ($g_1 = 12,5$), co spowodowane jest głównie dominacją mikroprzedsiębiorstw ubiegających się o relatywnie niskie co do wartości finansowanie zewnętrzne. W celu wskazania zmiennych, które najsilniej dyskryminują (różnicują) wielkość luki nieprzyznanego finansowania w regionie oszacowano modelu CHAID, uwzględniając te same zmienne, co w przypadku modelu oszacowanego dla wielkości luki deklaracji. Uzyskano model pięciowęzłowy o dwóch zmiennych niezależnych na dwóch poziomach głębokości. Zmienną najsilniej oddziałującą na wielkość luki nieprzyznanego finansowania okazał się być wiek podmiotu. Wyższy poziom nieprzyznanego finansowania deklarują przedsiębiorstwa co najwyżej kilkunastoletnie. W grupie przedsiębiorstw co najwyżej 17-letnich wysoką zdolność dyskryminującą wykazuje zmienna przestrzennego rynku działalności podmiotu. Wyższe wartości luki nieprzyznanego finansowania charakteryzują przedsiębiorstwa działające na rynku krajowym niż gminnym. Liczba przedsiębiorstw działających na rynku wojewódzkim i międzynarodowym w wydzielonym klastrze danych z CATI jest w istocie zbyt mała, aby mogła być interpretowana (dana rzadka).

Wykres 26. Model CHAID czynników najsilniej wpływających na wielkość luki nieprzyznanego finansowania kujawsko-pomorskich przedsiębiorstw w 2013 r.



6.3.3 Dotychczasowe doświadczenia

Wsparcie w ramach priorytetu inwestycyjnego 3c. będzie zapewne w istotnym stopniu zbliżone do wsparcia oferowanego dotąd w ramach RPO WK-P 2007-2013. Z tego punktu widzenia warto być może wykorzystać kluczowe doświadczenia z wdrażania instrumentów finansowych w minionym okresie programowania, o których mówili badani w ramach badań jakościowych.

Ponieważ, jak już wspominaliśmy wcześniej, w województwie kujawsko-pomorskim było realizowane wsparcie zarówno z zastosowaniem mechanizmu funduszu powierniczego, jak i bez niego, badani pośrednicy finansowi nieuchronnie porównywali obie formy wsparcia (naturalnie trudno mówić o opiniach w tej sferze ze strony odbiorców ostatecznych gdyż z oczywistych, całkowicie zrozumiałych, powodów nie byli oni zapewne w większości świadomi występowania obu form). Generalnie brak jest jednoznacznych opinii wskazujących na zdecydowane przewagi któregoś ze schematów⁴⁶.

⁴⁶ Zapewne sytuacja wyglądałaby inaczej, gdyby od początku byłaby realizowana wyłącznie Inicjatywa JEREMIE, nie byłoby wtedy licznych problemów ze współistnieniem obu form wsparcia

Dość interesujący jest też fakt, że w kujawsko-pomorskim JEREMIE dość niekorzystne doświadczenia wiążą się z bardzo pozytywnie ocenianym w innych regionach i prowadzącym do znacznego zwiększenia poziomu wykorzystania kapitału poręczeniowego produktem reporenceniowym. Jak się wydaje, na co wskazują też badania jakościowe, na taką sytuację mogły mieć wpływ cztery podstawowe czynniki:

- połączenie schematu z wykorzystaniem i bez wykorzystania mechanizmu funduszu powierniczego. W innych regionach, w których do takiej sytuacji dochodziło skala schematu bez funduszu powierniczego była przeważnie ograniczona (pomorskie) albo też Inicjatywa JEREMIE startowała na tyle późno (mazowieckie), żeby nie kolidować z wcześniejszym wsparciem. Tymczasem w kujawsko-pomorskim fundusze poręczeniowe realizowały projekty ze środków RPO WK-P w momencie uruchomienia produktu reporenceniowego. Z powodu zakazu tzw. podwójnego finansowania nie można było łączyć ze sobą jednych i drugich środków, co znacznie ograniczało możliwości udzielania reporenczanych poręczeń,
- drugim powodem mogło być zastosowanie przez Menedżera Funduszu Powierniczego obniżonych (w stosunku do maksymalnego dozwolonego poziomu) limitów kosztów zarządzania, dodatkowo o dość skomplikowanym sposobie wyliczania, co nie motywowało pośredników finansowych do bardzo aktywnej akcji poręczeniowej,
- w województwie kujawsko-pomorskim nie został zastosowany, wobec skądinąd zrozumiałych wątpliwości prawnych, mechanizm tzw. zachęt, premiujący aktywnych i mających dobrą jakość portfela pośredników finansowych.
- niekorzystny wpływ na aktywność funduszy poręczeniowych (a więc beneficjentów instrumentu reporenceniowego) miało też uruchomienie przez BGK programu gwarancji de minimis.

Istotnym sukcesem Inicjatywy JEREMIE było to, że w jej ramach udało się pozyskać trzech bankowych pośredników finansowych, z których jeden, jak już wspominaliśmy, okazał się być najbardziej aktywnym pośrednikiem finansowym w regionie. Tymczasem z punktu widzenia instytucji bankowych uczestnictwo w JEREMIE na obecnych warunkach ma walor głównie promocyjny, prowadzi do zdobycia nowych klientów, służy też z całą pewnością pozyskaniu cennych doświadczeń. Brak mechanizmu asymetrycznego wynagrodzenia kapitału (który także z tych powodów proponujemy dla okresu 2014-2020) powodował, że banki (a także inni pośrednicy finansowi) mieli swój wkład własny oprocentowany na takim samym poziomie, jak cały produkt kredytowy⁴⁷, a więc przeważnie znacznie poniżej oprocentowania rynkowego, zapewniającego godziwy zwrot z kapitału.

Co interesujące i o czym wspominamy w dalszej części raportu, z punktu widzenia instytucji bankowych koszty zarządzania nie były kluczowym powodem realizowania projektu, finansowano w ich ramach przede wszystkim działania promocyjne, także z powodu skomplikowanego systemu rozliczania wynagrodzeń w ramach projektów współfinansowanych ze środków UE i krajowych. Zarówno banki, jak i inni pośrednicy finansowi podkreślali natomiast korzyści, jakie mogłyby płynąć z wprowadzenia mechanizmu ryczałtowego rozliczania kosztów zarządzania, na co się jednak nie zanoszą.

⁴⁷ Przykładowo, Bank Spółdzielczy w Nakle oferuje kredyty ze środków JEREMIE dla firm o okresie działania powyżej 3 lat oprocentowane na poziomie 3,75%, podobne oprocentowanie oferował Kujawsko-Dobrzyński Bank Spółdzielczy.

Co najmniej kilkoro badanych wskazywało też na potencjalnie bardzo korzystne skutki silniejszej współpracy instytucji otoczenia biznesu w regionie, zamiast konkurencji ze sobą. Zdaniem tych badanych realizacja wspólnych działań i/lub projektów miałyby bardzo korzystne skutki z punktu widzenia efektywności ich działania i atrakcyjności oferty dla przedsiębiorców. Tego typu projekty partnerskie powinny być zatem silnie preferowane w ramach nowego RPO WK-P.

Niektórzy badani zwracali też uwagę na to, że ich zdaniem oferta funduszy pożyczkowych i poręczeniowych (czy nawet szerzej, oferta finansowania zwrotnego z udziałem środków publicznych) nie jest w wystarczającym stopniu znana przedsiębiorcom. Dodatkowo fakt realizacji projektów, w ramach których oferowane były instrumenty inżynierii finansowej, w dwóch różnych formułach (z zastosowaniem funduszy powierniczego i bez niego) mógł też nieco utrudniać znaczne zwiększenie rozpoznawalności oferty finansowania zwrotnego i oferujących je z udziałem środków publicznych pośredników finansowych⁴⁸. Szczególne problemy w promocji swojej oferty mają fundusze poręczeniowe. Ze względu na nieuniknione powiązanie poręczenia z finansowaniem dłużnym nie są one w stanie promować poręczeń jako produktu samodzielnego, a z kolei znaczny poziom dywersyfikacji współpracy z poszczególnymi instytucjami finansowymi (bankami i funduszami pożyczkowymi) w połączeniu z ograniczonym poziomem kapitalizacji funduszy, powoduje, że mało prawdopodobne jest tworzenie przez nie oddzielnych produktów finansowych z bankami i funduszami pożyczkowymi typu „kredyt z poręczeniem”.

Przedstawiciele funduszy poręczeniowych wskazywali też na to, że nowe regulacje dotyczące formuły przekazywania środków na prowadzenie działalności poręczeniowej (w oparciu o wielkość szacowanego ryzyka), w połączeniu ze znacznym poziomem pracochłonności programów realizowanych ze środków unijnych, a jednocześnie bardzo dużym poziomem niepewności w sferze regulacyjnej, mogą powodować, że część instytucji nie będzie zainteresowana realizacją projektów w kolejnym okresie programowania; ostatecznie jednak wydaje się, że możliwość wdrażania instrumentów finansowych w nowym okresie programowania poważnie rozważa znaczna część badanych.

Na czynnik poważnie utrudniający wdrażanie instrumentów inżynierii finansowej w minionym okresie programowania, wskazywano na brak operacyjnej definicji pojęcia „celów rozwojowych”, na jakie powinno być przeznaczane udzielane lub poręczane finansowanie. Jednocześnie, o ile banki i fundusze pożyczkowe mogą (choć jest to pracochłonne, stanowi też poważne obciążenia dla klientów) żądać rozliczenia udzielonego finansowania, to w przypadku funduszy poręczeniowych jest to bardzo trudne, a wręcz niemożliwe, gdyż pożyczka lub kredyt są rozliczane przez bank lub fundusz pożyczkowy. Operacyjne zdefiniowanie pojęcia celów rozwojowych i sposobów badania spełniania tego kryterium w sposób jak najmniej pracochłonny dla pośredników finansowych i – w szczególności – najmniej obciążający dla odbiorców ostatecznych, byłoby zatem wielce pożądane na przyszłość.

Niektórzy badani zwracali też uwagę na zasadność (o czym pisaliśmy także analizując możliwe wsparcie w ramach priorytetu inwestycyjnego 3.2) prowadzenia działań informacyjnych i promocyjnych, być może połączonych z doradztwem, mających upowszechniać wśród

⁴⁸ W regionach, które realizowały wyłącznie Inicjatywę JEREMIE lub wsparcie w formule bez funduszu powierniczego odgrywało mniejszą rolę, można było - i to przeważnie z sukcesem - koncentrować działania promocyjne na promowaniu nazwy i oferty w ramach JEREMIE.

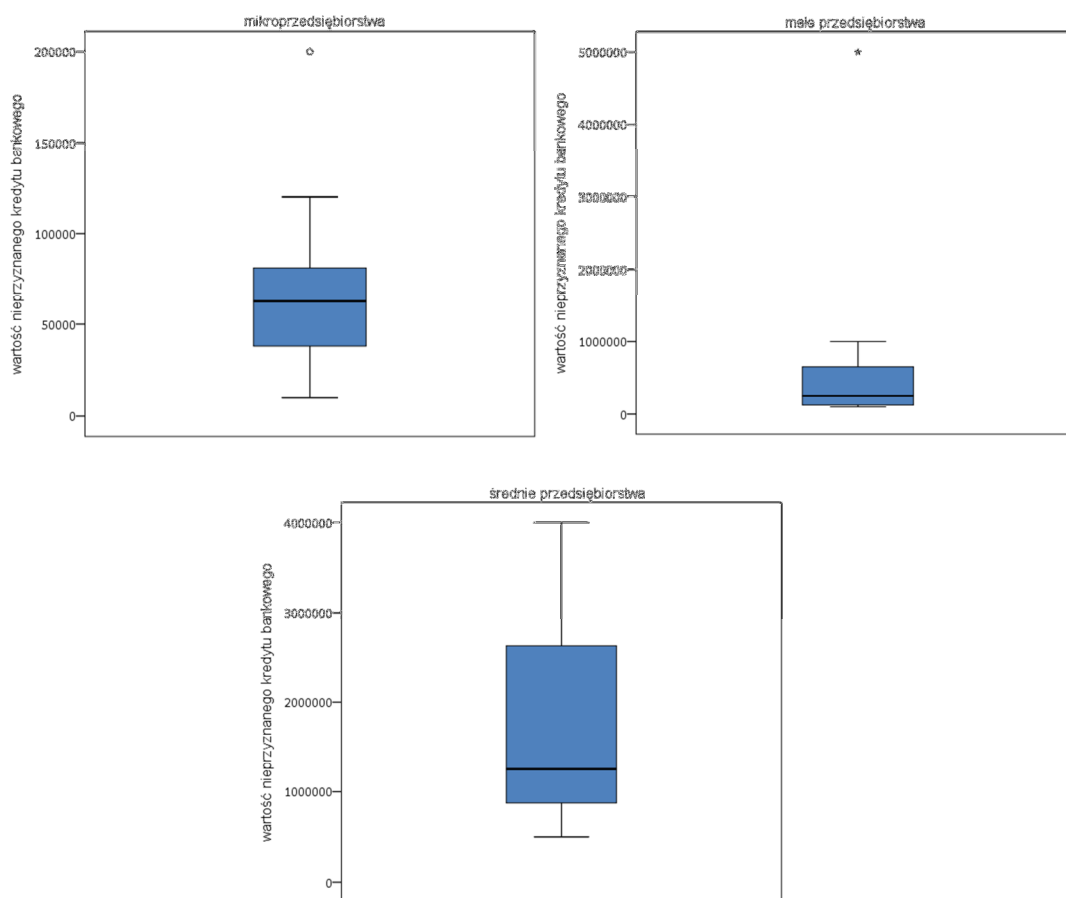
przedsiębiorców wiedzę na temat instrumentów finansowych i korzyści, związanych z ich stosowaniem. Tego typu działania powinny napotkać pozytywny odzew w gronie instytucji otoczenia biznesu, a także – co najważniejsze – samych przedsiębiorców.

Poważnym problemem z punktu widzenia części pośredników finansowych, realizujących projekty w ramach okresu 2007-2013 jest brak ostatecznych decyzji, co do rozwiązania problemu tzw. podwójnego finansowania, czyli łączenia różnych finansowych (wzajemnie) i finansowych z finansowaniem bezzwrotnym (piszemy o tym w rozdziale 8.1). Skala tego problemu jest zróżnicowana w przypadku poszczególnych pośredników finansowych, jednakże w przypadku niektórych z nich udział w portfelu transakcji, które mogą zostać zakwestionowane, jest niestety bardzo znaczący. W rezultacie, zdaniem badanych ostateczne decyzje, co do sposobu rozliczenia projektów w ramach których wystąpiły tego typu problemy, mogą mieć znaczące konsekwencje dla wdrażania instrumentów finansowych w okresie 2014-2020. Część pośredników finansowych może zostać trwale zniechęcona do realizacji projektów finansowanych ze środków europejskich, dodatkowo niektórzy z nich mogą z tego tytułu ponieść pewne niekorzystne konsekwencje finansowe, co osłabi możliwość wnoszenia przez nich znaczącego wkładu własnego. Do końca nie można także wykluczyć możliwości długotrwałych i psujących atmosferę sporów na drodze sądowej.

Ta kwestia wiąże się też z problemem dalszego losu środków z okresu programowania 2007-2013, przeznaczonych na instrumenty finansowe. Środki te mogą być skierowane na dowolne cele związane ze wspieraniem MŚP, w tym mogą dalej być przeznaczone na instrumenty zwrotne. Do kwestii tej powrócimy jeszcze w ramach kolejnego etapu badania i konstruowania strategii inwestycyjnej, ale takie zaplanowanie wykorzystania środków z minionej perspektywy, aby nie konkurowały one ze środkami z okresu 2014-2020, ale idealnie miały charakter komplementarny, jest bardzo ważne.

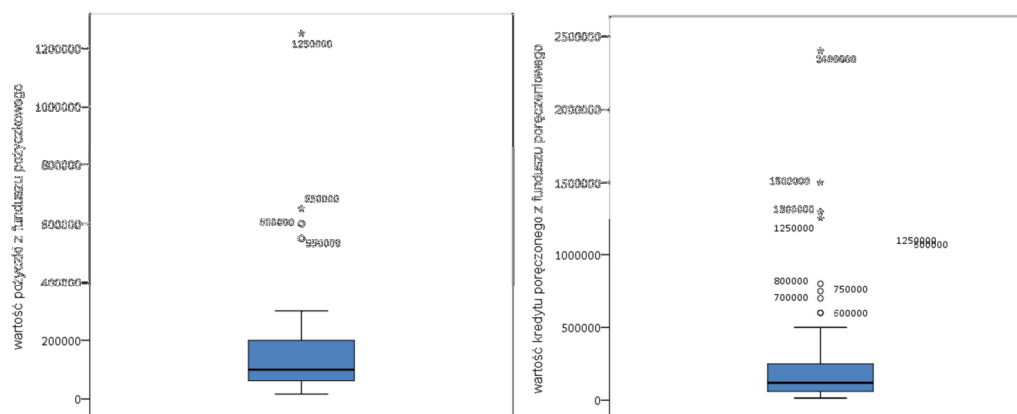
Istotnych informacji nt. percepcji i efektów prowadzonych dotychczas działań dostarcza przeprowadzone przez nas badanie CATI odbiorców pożyczek i poręczeń z terenu województwa kujawsko-pomorskiego (zarówno tych udzielanych w ramach projektów RPO, jak i inicjatywy JEREMIE). Zdecydowanie dobrze oceniło współpracę z funduszem pożyczkowym 68% ankietowanych przedsiębiorców, 30% – raczej dobrze, reszta osób nie wystawiła oceny. Jako największą wadę pożyczki z funduszu pożyczkowego (pytanie jednokrotnego wyboru z kafeletami oraz możliwością podania własnej odpowiedzi) ankietowani przedsiębiorcy podawali najczęściej wysokie oprocentowanie, ograniczenie wysokości pożyczki, skomplikowanie procedur aplikacyjnych. Ocena usług była jednak bardzo wysoka. Rozkład ocen współpracy z funduszem pożyczkowym zasadniczo nie jest zróżnicowany ze względu na cechy pożyczki czy beneficjenta, do wyjątków należy ocena wymaganych zabezpieczeń pożyczki. Beneficjenci za największy mankament uważają właśnie konieczność zabezpieczeń pożyczki i ocena ta jest istotnie statystycznie zróżnicowana ze względu na wartość tej pożyczki (test Kruskala-Wallisa, $p = 0,002$). Zasadniczo w przypadku wysokich kwot uzyskanej pożyczki, ocena konieczności zabezpieczenia pożyczki jest zdecydowanie gorsza.

Wykres 27. Wartość w złotych nieprzyznanych kredytów bankowych wg wielkości przedsiębiorstw. Wykresy skrzynkowe (oznaczono obserwacje odstające, 1,5-krotność rozstępu ćwiartkowego i kwartyle, w tym medianę)



Dane: CATI

Wykres 28. Rozkład wartości pożyczek z funduszu pożyczkowego i kredytów poręczanych z funduszu poręczeniowego w województwie kujawsko-pomorskim. Wykresy skrzynkowe (oznaczono obserwacje odstające, 1,5-krotność rozstępu ćwiartkowego i kwartyle, w tym medianę)

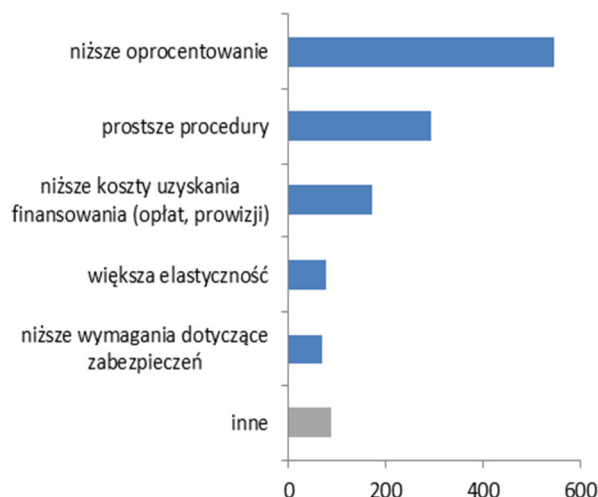


Dane: CATI

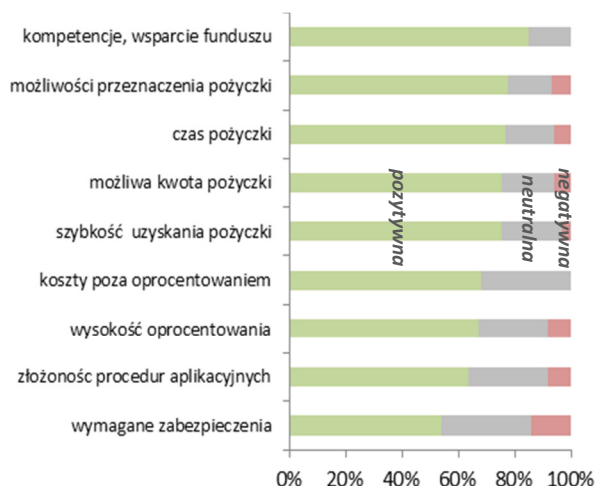
Spośród ankietowanych MMŚP, 60% z tych którym udzielono pożyczki z funduszu pożyczkowego, deklarowało, że w przypadku niezyskania tego finansowania, otrzymałoby kredyt bankowy w tej samej kwocie. 7,5% respondentów było zdania, że otrzymaliby kredyt bankowy w mniejszej kwocie, a 17,5% było przekonanych, że kredytu bankowego by nie dostało. 15% ankietowanych nie potrafiło

udzielić takiej informacji. Z drugiej strony tylko 23% respondentów było zdania, że brak pożyczki nie wpłynęłoby na wielkość dokonanych inwestycji.

Wykres 29. Deklarowane powody korzystania z pożyczki z funduszu zamiast kredytu komercyjnego z innych źródeł przez przedsiębiorców z województwa kujawsko-pomorskiego



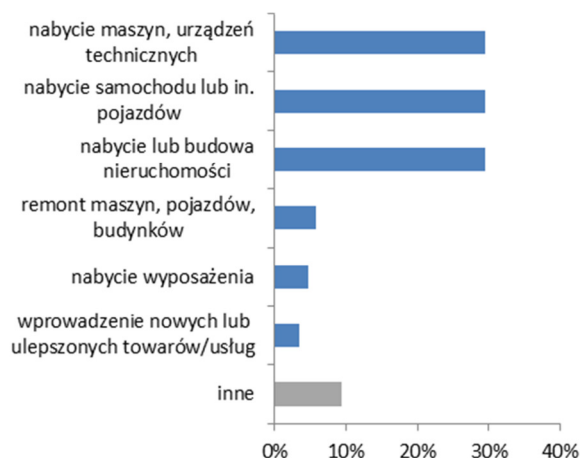
Wykres 30. Ocena pożyczki z funduszu pożyczkowego przedsiębiorców z województwa kujawsko-pomorskiego



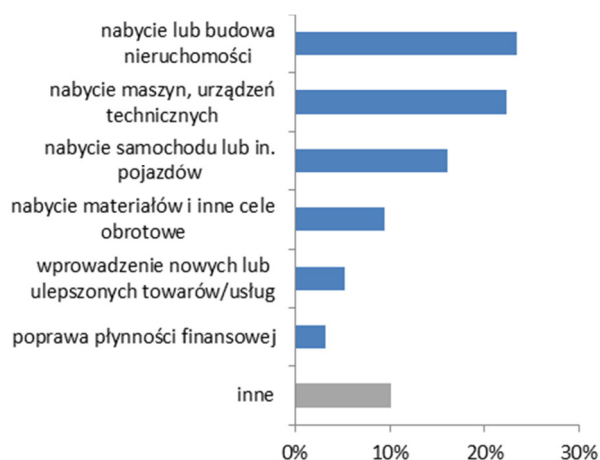
Dane: CATI, wagi małe

W grupie MMŚP, które skorzystały z poręczeń z funduszu, 60% zadeklarowało poręczenie kredytu bankowego, 30% – pożyczki z funduszu pożyczkowego. Podobnie, jak w przypadku przedsiębiorców, którzy otrzymali pożyczkę z funduszu, dominują pozytywne oceny współpracy z funduszem. Zdecydowanie dobrze współpracę oceniło 52% ankietowanych, raczej dobrze – 31%. Pojawiły się też jednostkowo oceny 'raczej źle', które uzasadnione były zbyt wysokimi – w ocenie ankietowanych – kosztami zaoferowanego poręczenia. 21% ankietowanych deklarowało, że nie otrzymałoby pożyczki lub kredytu bez poręczenia. 57% przedsiębiorców było zdania, że otrzymałoby pożyczkę lub kredyt również bez poręczenia, przy czym 2/3 z nich przypuszczało, że uzyskałoby to finansowanie w pełnej kwocie. Podawane uzasadnienie wyboru poręczenia z funduszu zamiast innych źródeł było bardzo zróżnicowane. Relatywnie najwięcej osób jako powód wyboru funduszu poręczeniowego podało prostsze procedury (27%) i brak akceptacji innych źródeł ze strony pożyczkodawcy lub kredytodawcy (23%). Blisko 10% ankietowanych przedsiębiorców, którzy skorzystali z poręczeń funduszu, jako powód wyboru poręczenia z funduszu podało zachętę lub sugestię ze strony pracownika instytucji finansowej (najczęściej banku).

Wykres 31. Deklarowane przeznaczenie pożyczek z funduszu pożyczkowego udzielanych przedsiębiorcom z województwa kujawsko-pomorskiego



Wykres 32. Deklarowane przeznaczenie kredytów/pożyczek poręczonych z funduszu poręczeniowego udzielanych przedsiębiorcom z województwa kujawsko-pomorskiego



Dane: CATI, wagi duże

Rozkład większości cech (w tym rodzaj działalności, rynek działania) MMŚP będących beneficjentami instrumentów finansowych RPO 2007-2013 zasadniczo nie odbiega od populacji MMŚP w regionie. Jedną z niewielu znamienych statystycznie różnic między obiema rzeczonymi grupami jest wiek podmiotów. MMŚP będące beneficjentami poręczeń i pożyczek są znacznie młodsze (ich mediana wieku wynosi 8 lat wobec 17 lat w populacji). Średnie rangi dla obu grup testowane procedurą Manna-Whitneya wynoszą odpowiednio 262,3 oraz 469,9, test wskazuje na istotność różnicy na dowolnym poziomie istotności ($U = 27787,5$; $p < 0,001$). Nieistotna statystycznie dla danej wielkości próby $n = 752$ jest również różnica w osiąganych zyskach, aczkolwiek pozostają one nieznacznie wyższe w przypadku beneficjentów RPO 2007-2013. Istotnie wyższe wg testu Kruskala-Wallisa są natomiast przychody w grupie beneficjentów, szczególnie w przypadku poręczeniobiorców, niż w populacji MMŚP w regionie. Zagrożeniem wynikającym ze stosowania instrumentów finansowych jest konkurencja z ofertą komercyjną. Różnica między odsetkiem osób ubiegających się o finansowanie zewnętrzne na bazie komercyjnej wśród beneficjentów RPO 2007-2013 oraz w populacji MMŚP w regionie nie jest znamieną statystycznie. 22,1% ankietowanych przedsiębiorców zadeklarowało ubieganie się w 2013 r. o kredyt bankowy, pośród beneficjentów pożyczek i poręczeń funduszowych, odsetek ten kształtował się na nieistotnie statystycznie niższym poziomie 18,6%.

Wśród MMŚP, które były beneficjentami pożyczek i poręczeń w ramach RPO 2007-2013 znacznie wyższy jest udział podmiotów planujących zwiększenie zatrudnienia w najbliższym okresie niż w populacji MMŚP województwa kujawsko-pomorskiego. Różnica ta jest znamieną statystycznie na każdym poziomie istotności ($\chi^2 = 26,7$; $p < 0,001$). Wśród respondentów, którzy korzystali z poręczeń, odsetek przedsiębiorstw planujących zwiększenie zatrudnienia kształtuje się na poziomie 57%. W grupie ankietowanych przedsiębiorców, którzy korzystali z pożyczek z funduszu rzeczona miara równa jest 38%, podczas gdy w populacji MMŚP w regionie – 24%. Udział przedsiębiorstw deklarujących niezrealizowanie w 2013 r. inwestycji z powodu niedostępności finansowania zewnętrznego jest jednak tylko nieznacznie niższy w grupie MMŚP będących beneficjentami niż w populacji MMŚP w regionie. O ile najważniejszą przyczyną nieubiegania się w 2013 r.

o finansowanie zewnętrzne w grupie beneficjentów RPO 2007-2013 był brak potrzeb inwestycyjnych (49% z MMŚP nieubiegających się o finansowanie to w 2013 r.), w populacji kujawsko-pomorskich MMŚP za przyczynę takiego stanu rzeczy podawano przede wszystkim obawę przed zadłużeniem, kosztami kredytu, pożyczki lub leasingu oraz finansowanie przedsiębiorstwa ze środków własnych.

Deklarowane średnie oprocentowanie pożyczki z funduszu pożyczkowego stanowiło 5,86%⁴⁹, co stanowi wartość między I (5,00%) a II (8,29%) kwartylem deklarowanego przez przedsiębiorców maksymalnego opłacalnego oprocentowania kredytu bankowego w populacji MMŚP w regionie. Dokładnie 70% ankietowanych MMŚP za maksymalne opłacalne oprocentowanie kredytu wskazało kwotę większą bądź równą 6,00%.

6.3.4 Proponowane instrumenty

Zgodnie z założeniami RPO WK-P 2014-2020 interwencja w ramach PI 3c. ukierunkowana ma być na wsparcie procesów inwestycyjnych przedsiębiorstw i ma być częściowo realizowana za pomocą instrumentów finansowych. Instrumenty finansowe powinny także przyczynić się do rozwoju przedsiębiorczości poprzez wsparcie rozwoju przedsiębiorstw (PI 3a.). Zapisy takie oznaczają, że to właśnie w ramach omawianych priorytetów inwestycyjnych zaprojektować należy instrumenty adresujące przede wszystkim lukę finansową, w szczególności opisaną w rozdziale poświęconym diagnozie problemu. W związku z tym rozważania nad proponowanymi instrumentami podzielić można na dwa obszary:

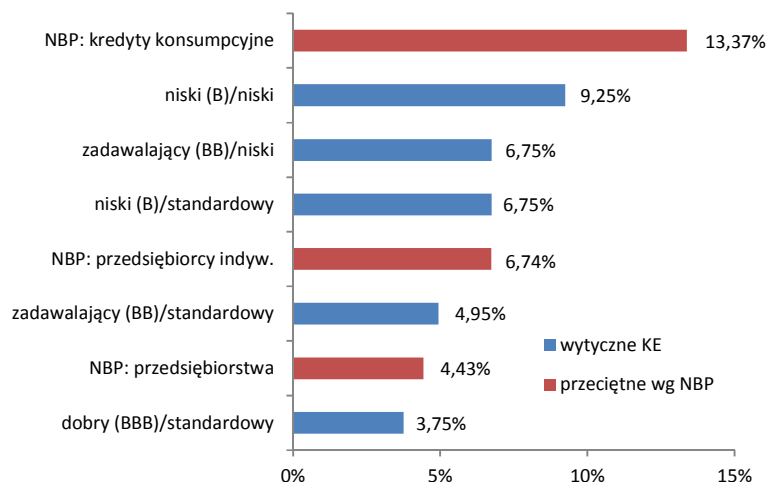
- instrumenty adresujące lukę finansową,
- instrumenty tworzące efekt zachęty,

w obszarze interwencji zdefiniowanym przez PI 3c. Dodatkowo, w ramach adresowania luki finansowej można wyodrębnić instrument adresujący lukę finansową nowych i powstających przedsiębiorstw w ramach PI 3a.

Kluczowe znaczenie dla poprawnego zaadresowania problemu luki finansowej ma stworzenie instrumentów finansowych w taki sposób, by maksymalnie ograniczyć zjawisko jałowej straty. Docieranie ze wsparciem do firm, które faktycznie znajdują się w luce finansowej będzie też oznaczać efektywny brak konkurencji z sektorem rynkowym. Warunkiem koniecznym jest tu jednak udostępnianie kapitału przedsiębiorcom po cenach zbliżonych do rynkowych (lub nawet od nich wyższych), co w naturalny sposób ograniczy zainteresowanie instrumentami finansowymi wspieranymi z RPO przedsiębiorstw, które są w stanie uzyskać finansowanie na otwartym rynku.

⁴⁹ Pytanie o oprocentowanie pożyczki udzielonej w ramach RPO 2007-2013 było także pytaniem kontrolnym wywiadu, wedle mikrodanych udostępnionych przez instytucje finansowe z województwa kujawsko-pomorskiego, średnia z oprocentowania pożyczki wyniosła 5,84%. Rzetelność uzyskanych danych ankietowych jest zatem zadowalająca.

Wykres 33. Przeciętne oprocentowanie nowych kredytów udzielanych przez banki w Polsce (lipiec 2014 r. wg NBP) oraz stopy rynkowe wg komunikatu KE (dla danego ratingu/poziomu zabezpieczeń)



Źródło: NBP.

Jak zauważamy w rozdziale 3c., zasadnicze znaczenie dla skutecznego rozwiązywania problemu luki finansowej ma budowanie odpowiednich motywacji dla pośredników finansowych – rozważane tam rozwiązanie z nierównomiernym wynagrodzeniem kapitału ma zapewnić skuteczne wdrażanie instrumentów dłużnych oprocentowanych na zasadach rynkowych. W tym kontekście warto zauważyć, że o ile dysponujemy danymi nt. przeciętnej ceny kapitału na rynku (np. w postaci danych NBP dotyczących oprocentowania różnego rodzaju kredytów) oraz definicją ceny rynkowej na użytek pomocy publicznej (według komunikatu KE), to stopa rynkowa dla danego podmiotu jest de facto wynikiem negocjacji między podmiotem ubiegającym się o kapitał i tym go pożyczającym. W związku z tym również w wypadku instrumentów wspieranych publicznie pośrednik finansowy powinien mieć pewien zakres swobody w ustalaniu ceny kapitału.

W diagnozie sytuacji przedsiębiorstw województwa kujawsko-pomorskiego obszerne fragmenty poświęciliśmy ocenie poziomu i natury luki finansowej. Zasadnicze wnioski z niej płynące to:

- zawodność rynku dotyczy w szczególności mikroprzedsiębiorstw,
- nie ma silnych przesłanek do stwierdzenia, że zawodności są zróżnicowane geograficznie wewnątrz województwa (przy zastrzeżeniu dość niewielkiej liczby obserwacji do prowadzenia wnioskowania na poziomie subregionalnym),
- zawodności rynku wydają się być niższa dla przedsiębiorstw handlowych i większa dla produkcyjnych oraz pozostałych usługowych.

Jednocześnie należy podkreślić, że analiza luki finansowej przyniosła zaskakujące wyniki: luka finansowa deklaracji została oszacowana na poziomie kilkakrotnie wyższym od luki nieprzyznanego finansowania (4,4 mld zł wobec 0,53 mld zł). Zasadniczym powodem tej różnicy jest to, że firmy województwa kujawsko-pomorskiego stosunkowo rzadko poszukują finansowania w formie kredytu / pożyczki, a jeśli już się o nie starają, to są w tych działaniach stosunkowo (odnosząc to do wyników dla innych województw) skuteczne. Niemniej, we własnej ocenie odkładają pokaźnych rozmiarów inwestycje ze względu na brak finansowania zewnętrznego. Uzyskany wynik jest dość zaskakujący i w szczególności należy zauważyć, że jeśli za trafny przyjąć szacunek według luki nieprzyznanego finansowania, to alokacje na PI 3c. są stosunkowo wysokie.

W celu zaadresowania problemu luki finansowej proponuje się wykorzystanie:

- poręczeń (przy konstrukcji instrumentu zależnej od ostatecznych rozwiązań wdrożeniowych),
- mikropożyczek (do 70 tys. zł) dla start-up'ów i rozwijających się firm,
- mniejszych pożyczek na cele inwestycyjne i obrotowo-inwestycyjne (do 300 tys. zł),
- większych pożyczek inwestycyjnych (w kwotach od 300 tys. zł).

Alokacje na poszczególne instrumenty przedstawiamy w poniższej tabeli.

Tabela 18. Podsumowanie proponowanych alokacji na poszczególne instrumenty finansowe w ramach PI 3a. i 3c.

	% luki	luka (mln zł)	obróć w 6 lat		wkład prywatny (%)	wkład RPO (mln zł)	
			max	min		min	max
Poręczenia	25%	108,7	450%	100%	0%	24,1	108,7
Mikropożyczki do 70 tys. zł	15%	65,2	230%	100%	10%	25,5	58,7
Pożyczki do 300 tys. zł	42%	182,7	200%	100%	20%	73,1	146,2
Pożyczki 300 tys. - 1 mln zł	18%	78	170%	100%	20%	36,7	62,4
Pożyczki preferencyjne 300 tys. - 1 mln zł	-	-	170%	100%	20%	50,0	50,0
RAZEM	100%	434,6	x	x	x	209,5	426,0

Przez wkład prywatny rozumiemy wkład pośrednika finansowego do instrumentu, przez wkład RPO – wkład środków publicznych z RPO. Łączna wartość środków w instrumencie to środki RPO i wkład pośrednika.

Żałożono kurs EURO/PLN 3,55 zł.

Równocześnie dla ww. instrumentów zalecamy stosowanie oprocentowania rynkowego, ustalanego przez pośrednika finansowego – w myśl proponowanego w rozdziale 3.3 rozwiązania zakładającego nierównomierne wynagrodzenie kapitału. Powyższe propozycje oparto na następujących założeniach:

- długookresowy kurs euro przyjęto na poziomie 3,55 zł,
- przyjęto różne założenia, dotyczące szybkości obrotu środków w ciągu 6 lat, oparte na realistycznym szacunku stratowości, przychodów z odsetek i założeniu wysokiej efektywności pośredników finansowych (wariant minimalnej alokacji), dla wariantu maksymalnej alokacji przyjęto, że w każdym instrumencie efektywność będzie dużo niższa i udzielenie pożyczek/poręczeń równych wyjściowej alokacji zajmie 6 lat;
- dla pożyczek przyjęto wkład pośrednika finansowego na poziomie 20%, dla mikropożyczek na poziomie 10% (w związku z wyższym ryzykiem), dla poręczeń na poziomie 0% (w związku z planowanymi w perspektywie 2014-2020 rozwiązaniami wdrożeniowymi).

Obok instrumentów adresujących lukę, celowe jest rozważenie instrumentów tworzących efekt zachęty. Proponujemy, by zdefiniować je jako wariant pożyczki inwestycyjnej, w której oprocentowanie wynosi maksymalnie stopę rynkową według komunikatu Komisji Europejskiej i jest obniżane w wypadku spełnienia przez pożyczkobiorcę dodatkowych warunków, związanych z miejscem realizacji, branżą i liczbą tworzonych miejsc pracy – zgodnie z kierunkami interwencji RPO.

Tak zdefiniowane instrumenty należy rozważać łącznie z innymi instrumentami pożyczkowymi i dotacyjnymi skierowanymi do przedsiębiorstw. Przy wielu różnych celach i instrumentach wsparcia nieuniknione jest pewne ząębienie się oferty poszczególnych instrumentów, wskazane jest jednak, by funkcjonowała między nimi demarkacja, tak z punktu widzenia logiki interwencji (różne

instrumenty mają różne cele interwencji), jak i odbiorców (poszczególne instrumenty nie konkurują między sobą). Ponieważ oferta skierowana do przedsiębiorstw jest w dużej mierze skoncentrowana w PI 3c., to w tym punkcie prezentujemy ogólne spojrzenie na logikę wsparcia przedsiębiorstw w ramach RPO, prezentując na poniższym schemacie kompletną propozycję w tym zakresie.

Niniejsze opracowanie nie jest oceną ex-ante instrumentów dotacyjnych – jednak ze względu na ww. potrzebę demarkacji, proponujemy, by co do zasady trzymać się wytyczonego w umowie partnerstwa i samym RPO programu, w którym projekty bardziej ogólne, mniej ryzykowane, niespecjalizowane i mniejsze są wspierane raczej za pomocą instrumentów finansowych, natomiast projekty bardziej specjalistyczne, ryzykowne i większe – za pomocą dotacji. Jednocześnie jednak, między oboma rozwiązaniami istnieje szeroki obszar, w którym rolę wyboru publicznego jest ustalenie, w jakim stopniu zachęta tworzona będzie za pomocą instrumentów dotacyjnych, a w jakim za pomocą instrumentów zwrotnych. Nasze propozycje w zakresie instrumentów zwrotnych dla PI 3c. podsumowujemy w następujących po schemacie fiskach instrumentów.

Schemat 5. Proponowana logika wsparcia przedsiębiorstw w RPO WK-P 2014-2020

Źródło: Opracowanie własne.

Tabela 19. Instrument finansowy w ramach PI 3c. - poręczenia

PI: 3c.		poręczenia			
Cel instrumentu:		Zmniejszenie luki finansowej mikro i małych przedsiębiorstw			
Od:	0 tys. zł	Do:	300 tys. zł*	na:	max. 7 lat
Finanse i wskaźniki					
Udzielone poręczenia (mnożnik 3):			988		
Przeciętne poręczenie:			110 tys. zł		
Minimalna alokacja (bez kosztów zarządzania):			24,1 mln zł		
Preferencje i grupa docelowa					
Odbiorcy: tylko mikro i mali przedsiębiorcy.					

* Przybliżona wartość maksymalna, podana ze względów poglądowych. W praktyce proponuje się nieokreślanie wartości maksymalnej i uzależnienie jej wyłącznie od zdolności finansowych funduszu i kryterium maksymalnej koncentracji.

Tabela 20. Instrument finansowy w ramach PI 3a. - mikropożyczki

PI: 3a.		mikropożyczki			
Cel instrumentu:		Zmniejszenie luki finansowej mikro i małych przedsiębiorstw			
Od:	0 tys. zł	Do:	70 tys. zł	na:	max. 7 lat
Finanse i wskaźniki					
Udzielone pożyczki:			730		
Przeciętna pożyczka:			39 tys. zł		
Minimalna alokacja (bez kosztów zarządzania):			25,5 mln zł		
Preferencje i grupa docelowa					
Odbiorcy: tylko mikroprzedsiębiorcy do dwóch lat od rozpoczęcia działalności.					
Preferencyjne oprocentowanie, możliwe niskie wymogi co do zabezpieczeń.					

Tabela 21. Instrument finansowy w ramach PI 3c. – pożyczki na cele obrotowe i inwestycyjne

PI: 3c.		pożyczki			
Cel instrumentu:		Zmniejszenie luki finansowej mikro i małych przedsiębiorstw			
Od:	0 zł	Do:	300 tys. zł	na:	max. 7 lat
Finanse i wskaźniki					
Udzielone pożyczki:			502		
Przeciętna pożyczka:			182 tys. zł		
Minimalna alokacja (bez kosztów zarządzania):			73,1 mln zł		
Preferencje i grupa docelowa					
Odbiorcy: tylko mikroprzedsiębiorcy i mali przedsiębiorcy.					
Na zasadach rynkowych (brak preferencji).					

Tabela 22. Instrument finansowy w ramach PI 3c. – pożyczki inwestycyjne

PI: 3c.		pożyczki			
Cel instrumentu:		Zmniejszenie luki finansowej MMSP.			
Od:	300 tys. zł	Do:	1 mln zł	na:	max. 7 lat
Finanse i wskaźniki					
Udzielone pożyczki:			71		
Przeciętna pożyczka:			643 tys. zł		
Minimalna alokacja (bez kosztów zarządzania):			36,7 mln zł		
Preferencje i grupa docelowa					
Odbiorcy: tylko mikro, mali i średni przedsiębiorcy.					
Preferencje: brak					

Tabela 23. Instrument finansowy w ramach PI 3c. – pożyczki dla projektów w ramach RSI

PI: 3c. ⁵⁰		pożyczki			
Cel instrumentu:		Wsparcie projektów w ramach RIS.			
Od:	300 tys. zł	Do:	1 mln zł*	na:	max. 7 lat**
Finanse i wskaźniki					
Udzielone pożyczki:			50		
Przeciętna pożyczka:			1 mln zł		
Minimalna alokacja (bez kosztów zarządzania):			50 mln zł		
Preferencje i grupa docelowa					
Odbiorcy: tylko mikro, mali i średni przedsiębiorcy.					
Preferencje: preferencje dla projektów wpisujących się w RIS/spełniających inne kluczowe założenia RPO.					

* Przybliżona wartość maksymalna, podana ze względów poglądowych. W praktyce proponuje się nieokreślanie wartości maksymalnej i uzależnienie jej wyłącznie od zdolności finansowych funduszu i kryterium maksymalnej koncentracji.

** Dopuszcza się pożyczkę na dowolnie długi okres, przy założeniu, że oprocentowanie po 7 roku wzrasta do oprocentowania rynkowego.

⁵⁰ Identyczny schemat pożyczkowy należy zastosować dla projektów inwestycyjnych przedsiębiorstw realizowanych w ramach 3b., przy wartości alokacji na ten cel wynoszącej 21,6 mln euro (ok. 77 mln zł).

6.4 PI 3b

Priorytet inwestycyjny 3b dotyczy opracowywania i wdrażania nowych modeli biznesowych dla MŚP, w szczególności w celu umiędzynarodowienia. Poniżej przedstawiamy jego podstawowe założenia i zakres planowanego wsparcia.

Tabela 24. Podsumowanie założeń RPO w ramach PI 3b

Cel szczegółowy:	Wzrost udziału przedsiębiorstw z regionu w rynkach zagranicznych
Typy projektów:	Wsparcie doradcze przedsiębiorstw nastawionych na ekspansję zagraniczną i zdobywanie nowych rynków zbytu, a także pomoc w nawiązywaniu kontaktów gospodarczych z partnerami zagranicznymi lub utworzeniu wspólnej oferty rynkowej, udostępnianie informacji o możliwościach kooperacji oraz warunkach inwestowania na określonych rynkach. Pomoc będzie przeznaczona również na wsparcie inwestycyjne międzynarodowej współpracy gospodarczej przedsiębiorstw. Wspierane będą również inne działania przygotowujące przedsiębiorstwa do eksportu, w tym potrzeby inwestycyjne przedsiębiorstw w zakresie internacjonalizacji (np. dostosowanie produkcji do wymagań rynków zagranicznych, tworzenie działów obsługi eksportu czy certyfikację i logistykę), zakładające kojarzenie partnerów biznesowych (matchmaking). Wsparcie obejmie także dofinansowanie wizyt studyjnych i misji gospodarczych, udziału w międzynarodowych imprezach targowo-wystawienniczych, w tym w targach branżowych za granicą, pod warunkiem, że stanowią one element strategii biznesowej w zakresie internacjonalizacji. W ramach PI 3b dofinansowanie mogą uzyskać projekty zakładające opracowanie i wdrożenie nowych modeli biznesowych. W szczególności wsparcie będzie ukierunkowane na upowszechnianie zastosowania nowych modeli biznesowych poprzez wykorzystanie technologii informacyjno-komunikacyjnych dla rozwoju i poprawy efektywności działania przedsiębiorstwa. Finansowane będą projekty rozwoju współpracy między przedsiębiorstwami w oparciu o nowoczesne rozwiązania teleinformatyczne, jak również projekty zakładające wykorzystanie narzędzi informatycznych w kontaktach pomiędzy przedsiębiorstwami a klientami.
Odbiorcy wsparcia:	Przedsiębiorstwa z sektora MŚP, sieci przedsiębiorstw z sektora MŚP, instytucje otoczenia biznesu, JST, ich związki i stowarzyszenia oraz samorządowe jednostki organizacyjne, podmiot wdrażający instrument finansowy
Zakładana alokacja:	50,2 mln euro
Uzasadnienie dla IF:	W proponowanych działaniach, finansowanych w ramach priorytetu inwestycyjnego 3b można zidentyfikować pewne, choć dość ograniczone, pole do zastosowania instrumentów finansowych, w sferze opisanej w niniejszej tabeli w ramach przykładowego typu projektów. Poniżej analizujemy możliwość zastosowania instrumentów finansowych dla tego typu przedsięwzięć.

Zastosowanie instrumentów finansowych w ramach priorytetu inwestycyjnego 3b. wydaje się możliwe i potencjalnie zasadne tylko dla opisanej powyżej sfery, związanej ze wsparciem inwestycyjnym, a także opracowania i wdrożenia nowych modeli biznesowych, w szczególności poprzez wykorzystanie technologii informacyjno-komunikacyjnych dla rozwoju i poprawy efektywności działania przedsiębiorstwa. Obie te sfery mają bowiem w miarę bezpośrednie przełożenie na osiągnięte przychody, znaleźć w niej może zatem zastosowanie użycie instrumentów finansowych. W przypadkach innych typów projektów (doradztwo, udział w targach i misjach, tworzenie wspólnej oferty) zastosowanie powinny znajdować instrumenty bezzwrotne, ewentualnie można w ich ramach stosować niższy od maksymalnego, dopuszczalnego przepisami o pomocy publicznej, poziom intensywności wsparcia.

Rozważając zastosowanie instrumentów finansowych w sferze związanej z internacjonalizacją, trzeba jednak zauważyć, że finansowanie w formie zwrotnej mogłoby potencjalnie dotyczyć tylko jednego z opisanych obszarów, czyli dostosowania produkcji do wymagań rynków zagranicznych i to też przede wszystkim w jednej, dość wąskiej sferze, polegającej na przykład na modernizacji parku maszynowego i przeszkoleniu pracowników w obsłudze nowych maszyn / urządzeń. W takiej sytuacji wsparcie byłoby zresztą dość zbliżone do finansowania mającego być oferowanym w ramach priorytetu inwestycyjnego 3c.

Niestety, odpowiednie unijne przepisy prawne znacząco ograniczają możliwość wspierania działalności eksportowej. Tego typu ograniczenia pojawiają się w dwóch kluczowych aktach prawnych, czyli rozporządzeniu o wyłączeniach grupowych i rozporządzeniu o pomocy de minimis (oba akty prawne omawiamy bardziej szczegółowo w rozdziale 7). Dotyczą one generalnie zakazu udzielania „pomocy przyznawanej na działalność związaną z wywozem do państw trzecich lub państw członkowskich, a mianowicie pomocy bezpośrednio związanej z ilością wywożonych produktów, tworzeniem i prowadzeniem sieci dystrybucyjnej lub innymi wydatkami bieżącymi związanymi z prowadzeniem działalności wywozowej”. Dopuszczalna jest natomiast pomoc, związana z uczestnictwem w targach i misjach gospodarczych oraz na badania i doradztwo związane z przygotowywaniem działalności eksportowej. W tym kontekście nie jest do końca jasne, na ile na przykład inwestycje, mające na celu wyłącznie zwiększenie sprzedaży eksportowej lub na Jednolity Rynek Europejski są w ogóle dopuszczalne. Z drugiej strony warto pamiętać, że bardzo trudno jest wykazać, że dana inwestycja służy tylko i wyłącznie sprzedaży eksportowej. Ponadto, pożyczki i kredyty oprocentowane na poziomie powyżej tzw. stopy referencyjnej nie mają charakteru pomocy publicznej. Dodatkowo, logika wsparcia w ramach tego priorytetu inwestycyjnego jasno wskazuje na kluczową rolę wsparcia o charakterze „miękkim”; identyczne wnioski można wysnuć z analizy uwag Komisji Europejskiej do projektu RPO WK-P.

Konkludując, wydaje się, że w przypadku tego priorytetu można zastosować 3 rozwiązania:

- a) Całkowicie zrezygnować ze stosowania w jego ramach instrumentów finansowych, ze względu na wątpliwości prawne, logikę całego priorytetu inwestycyjnego i potencjalne nakładanie się wsparcia, na to planowane w ramach priorytetu inwestycyjnego 3c
- b) Zrezygnować z zastosowania instrumentów finansowych w jego ramach, wydzielając jednocześnie oddzielną ścieżkę finansowania dla przedsiębiorców o znaczącym udziale sprzedaży eksportowej lub na JRE w ramach priorytetu inwestycyjnego 3c.
- c) Zaprojektować w ramach tego priorytetu instrumenty finansowe, zbliżone do tych, które mają być stosowane w ramach PI 3c, wydzielając na ten cel określoną część np. 30% alokacji.

Naszym zdaniem najbardziej spójny z interwencją przewidzianą w priorytecie inwestycyjnym 3c jest wybór wariantu c). Dlatego też poniżej przedstawiamy kluczowe charakterystyki proponowanego instrumentu finansowego.

Tabela 25. Instrument finansowy w ramach PI 3b. – pożyczki dla projektów w ramach RSI

PI: 3b.		Pożyczki			
Cel instrumentu:		Wsparcie projektów dotyczących opracowania i wdrożenia nowych modeli biznesowych i inwestycji, związanych z międzynarodową współpracą gospodarczej przedsiębiorstw.			
Od:	300 tys. zł	Do:	1 mln zł*	na:	max. 7 lat**
Finanse i wskaźniki					
Udzielone pożyczki:			70		
Przeciętna pożyczka:			1 mln zł		
Minimalna alokacja (bez kosztów zarządzania):			69,2 mln zł		
Preferencje i grupa docelowa					
Odbiorcy: tylko mikro, mali i średni przedsiębiorcy.					
Preferencje: preferencje dla projektów dotyczących opracowania i wdrożenia nowych modeli biznesowych, w szczególności poprzez wykorzystanie technologii informacyjno-komunikacyjnych dla rozwoju i poprawy efektywności działania przedsiębiorstw, a także projektów polegających na wsparciu inwestycyjnym międzynarodowej współpracy gospodarczej przedsiębiorstw					

* Przybliżona wartość maksymalna, podana ze względów poglądowych. W praktyce proponuje się nieokreślanie wartości maksymalnej i uzależnienie jej wyłącznie od zdolności finansowych funduszu i kryterium maksymalnej koncentracji.

** Dopuszcza się pożyczkę na dowolnie długi okres, przy założeniu, że oprocentowanie po 7 roku wzrasta do oprocentowania rynkowego.

6.5 PI 4a

6.5.1 Cel i zakres interwencji wg RPO

Pierwszym z obszarów związanych z gospodarką niskoemisyjną, w którym analizujemy możliwość zastosowania instrumentów finansowych, jest wsparcie budowy instalacji wytwarzających energię ze źródeł odnawialnych. Pomimo ogólnej niepewności legislacyjnej, potencjał województwa kujawsko-pomorskiego działalności inwestycyjnej w tym obszarze nie został jeszcze wyczerpany. Z uwagi jednak na konieczność zapewnienia opłacalności projektów w tym obszarze, ostatecznie instrumenty finansowe proponujemy skierować jedynie na realizację przedsięwzięć przedsiębiorstw związanych z wytwarzaniem energii elektrycznej, a pozostałe projekty (przede wszystkim instalacje wytwarzające energię ciepłą) wspierać w formie dotacji.

Tabela 26. Podsumowanie założeń RPO w ramach PI 4a

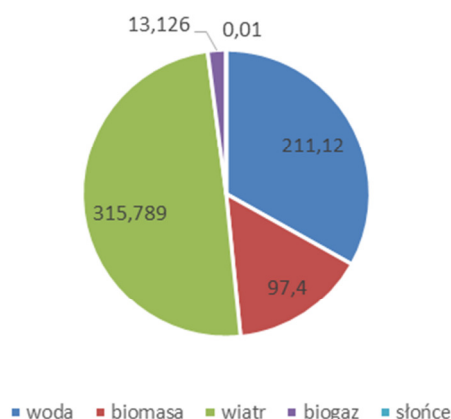
Cel szczegółowy:	Wzrost udziału energii ze źródeł odnawialnych w produkcji energii w województwie ogółem..
Typy projektów:	W ramach PI 4.1 (4a) wspierany będzie rozwój energetyki w oparciu o źródła odnawialne. Wsparcie zostanie skierowane na inwestycje w infrastrukturę służącą do produkcji energii pochodzącej ze źródeł odnawialnych, a także inwestycje związane z budową i modernizacją sieci elektroenergetycznych, dedykowanych przyłączeniu nowych jednostek wytwórczych energii z OZE do sieci krajowej. Wsparciem objęte zostaną również m.in. inwestycje w instalacje służące dystrybucji ciepła pochodzącego z OZE, inwestycje w zakłady wytwarzające urządzenia OZE oraz budowa instalacji do produkcji biokomponentów i biopaliw.
Odbiorcy wsparcia:	Przedsiębiorstwa; JST, ich związki i stowarzyszenia oraz samorządowe jednostki organizacyjne; organy władzy, administracji rządowej; państwowe jednostki organizacyjne; organizacje pozarządowe.
Zakładana alokacja:	38,4 mln euro
Uzasadnienie dla IF:	Inwestycje w instalacje wytwarzające energię elektryczną ze źródeł odnawialnych charakteryzują się dodatnią wartością bieżącą netto m.in. dzięki funkcjonowaniu krajowego systemu wsparcia (obecnie - system zielonych certyfikatów, w przyszłości prawdopodobnie system aukcyjny przewidziany w projekcie nowej ustawy o OZE). Części inwestorów może jednocześnie natrafić na problemy z dostępem do kapitału pomimo racjonalności planowanych przez nich inwestycji (luka finansowa). W przypadku części technologii uzasadnieniem dla wykorzystania preferencyjnych instrumentów finansowych może być także potrzeba wytworzenia efektu zachęty, który będzie mógł w przyszłości "kontrować" nowy krajowy system wsparcia, który będzie jednoznacznie bardziej korzystny dla technologii najtańszych w przeliczeniu na jednostkę energii.

6.5.2 Diagnoza problemu

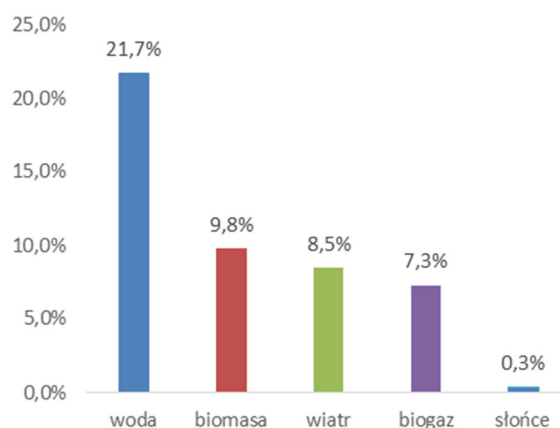
Na przestrzeni ostatnich lat, instalacje wytwarzające energię elektryczną ze źródeł odnawialnych systematycznie zwiększały swój udział w bilansie energetycznym regionu. W latach 2005-2012 ilość energii elektrycznej produkowanej z tego typu źródeł wzrosła o ponad 55% (ok. 1,2 TWh w 2005 r. i 1,8 TWh w 2012 r.). Dynamika wskaźników była jednak niższa niż przeciętnie w Polsce, a w 2012 r. wręcz odnotowano spadek miernika. Należy przy tym jednak podkreślić, że wpływ na bilans energetyczny województwa kujawsko-pomorskiego miały przede wszystkim większe instalacje (przed wszystkim farmy wiatrowe), a więc typy inwestycji, które nie będą przedmiotem interwencji RPO WK-P 2014-2020. Obecnie, w województwie kujawsko-pomorskim prawie połowa zainstalowanych mocy w instalacjach elektroenergetycznych wykorzystujących OZE przypada

na elektrownie wiatrowe (ponad 300 MW, 8,5% mocy krajowych). Wysoki jest także udział elektrowni wodnych (ponad 200 MW, 21% mocy krajowych), co wynika jednak praktycznie wyłącznie ze zlokalizowania w regionie elektrowni w Włocławku. Istotny udział w bilansie energetycznym mają także instalacje wykorzystujące biomasę (97 MW, prawie 10% mocy krajowych).

Wykres 34. Zainstalowane moce OZE w elektroenergetyce w województwie kujawsko-pomorskim (MW)



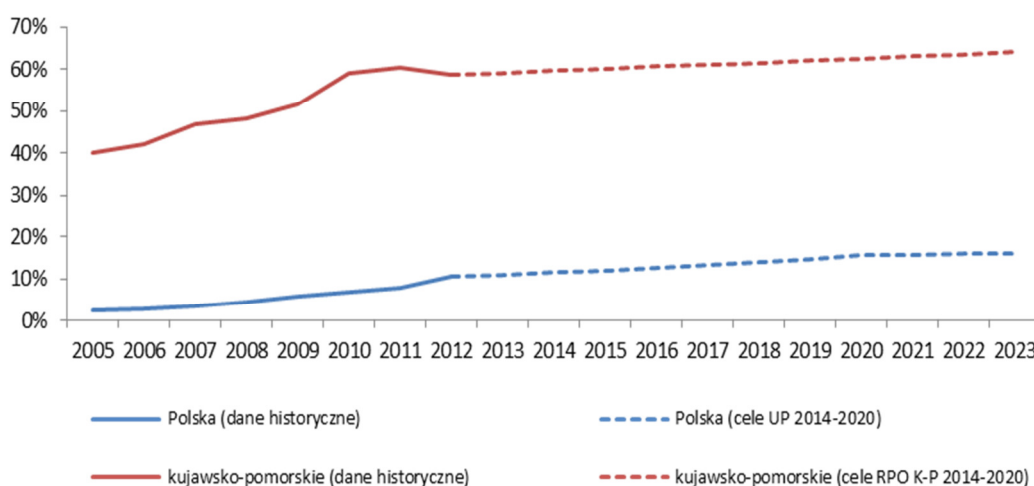
Wykres 35. Udziały woj. kujawsko-pomorskiego w łącznych mocach instalacji OZE w elektroenergetyce



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Dzięki stosunkowo dużemu przyrostowi nowych mocy zainstalowanych w sektorze energetyki odnawialnej, województwo kujawsko-pomorskie charakteryzuje się jednym z najwyższych w kraju udziałów tego typu źródeł w produkcji energii elektrycznej ogółem (58,7% w 2012). Wynika to zarówno z liczby i specyfiki funkcjonujących w regionie instalacji OZE, jak i względnie niewielkiej liczby dużych elektrowni opartych na źródłach konwencjonalnych.

Wykres 36. Udział OZE w produkcji energii elektrycznej

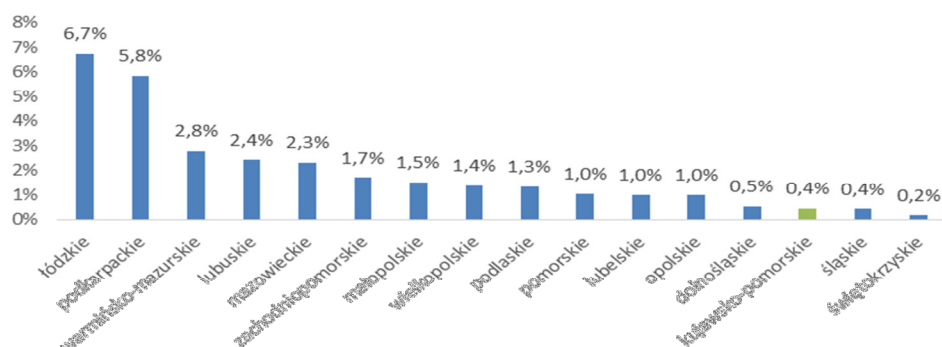


Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS

6.5.3 Dotychczasowa interwencja

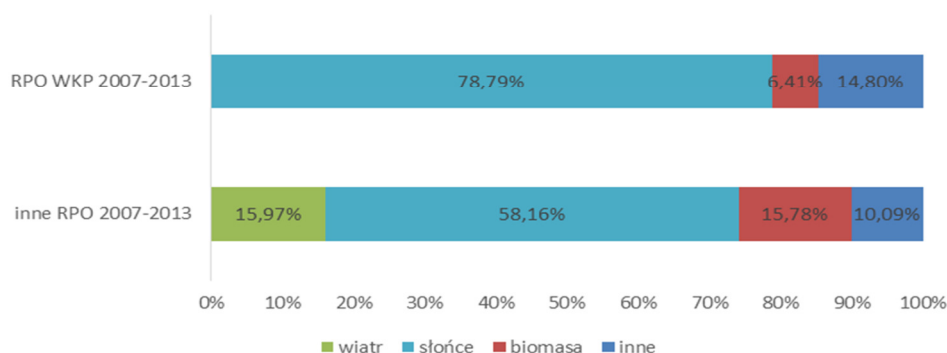
Wsparcie energetyki opartej na źródłach odnawialnych w ramach polityki spójności realizowane było dotychczas wyłącznie przy wykorzystaniu schematów dotacyjnych – zarówno na poziomie regionalnym, jak i krajowym. Warto przy tym podkreślić, że alokacja na projekty związane z energetyką odnawialną w ramach RPO WK-P 2007-2013 wynosiła zaledwie 0,4% wartości programu ogółem, co należy do najniższych wartości wśród wszystkich regionów. W ramach tej niewielkiej puli środków udało się dofinansować 10 projektów, a zdecydowaną część alokacji (78%) przeznaczono na wsparcie instalacji wykorzystujących energię słoneczną.

Wykres 37. Alokacja na OZE w ramach alokacji ogółem w RPO



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Wykres 38. Udział poszczególnych technologii OZE w programach regionalnych



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS

Efektywność bezzwrotnego wsparcia instalacji elektroenergetycznych wykorzystujących odnawialne źródła energii była przedmiotem licznych badań ewaluacyjnych. Z części z nich wynika, że dofinansowanie projektów na poziomie około 50% kosztów kwalifikowanych znacznie przewyższa intensywność wsparcia racjonalną z ekonomicznego punktu widzenia. Tak było np. w przypadku działania 9.4 PO IŚ – badanie jego beneficjentów potwierdziło, że ryzyko wystąpienia tzw. efektu jałowej straty jest stosunkowo wysokie. W konsekwencji, duża część wsparcia publicznego miała szansę zostać zrealizowana także bez otrzymania dofinansowania ze środków unijnych.⁵¹ Z drugiej

⁵¹ 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.

strony, należy jednak przywołać również wyniki innych badań ewaluacyjnych tego samego działania, z których wyciągnąć można nieco inne wnioski – obniżenie wysokości dotacji dla części wspartych projektów mogłoby oznaczać brak możliwości realizacji przedsięwzięcia.⁵²

Ważnym punktem odniesienia dla porównania możliwych form finansowania interwencji w priorytecie inwestycyjnym 4a jest sposób funkcjonowania krajowego systemu wsparcia energetyki odnawialnej. Istniejący system tzw. zielonych certyfikatów gwarantuje producentom energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych dodatkowy strumień przychodów dzięki prawom majątkowym (świadczenia pochodzenia). Dzięki temu przedsiębiorcy objęci krajowym systemem wsparcia, oprócz sprzedaży energii, liczyć mogą na dodatkowe przychody, co z kolei wpływa na rachunek ekonomiczny poszczególnych inwestycji. Podczas pracy nad niniejszym raportem, stosunkowo zaawansowane były prace nad ustawą o OZE, zgodnie z którą w miejsce zielonych certyfikatów wprowadzony zostanie system aukcyjny. Jego celem będzie także zachęcenie do inwestycji w instalacje wytwarzające energię ze źródeł odnawialnych, jednak wydaje się, że będzie on dla inwestorów znacznie mniej atrakcyjny niż istniejące rozwiązania. Wszystkie poniższe rekomendacje mają więc charakter warunkowy - ich wdrożenie powinno być uzależnione od ostatecznych rozstrzygnięć w ustawie o OZE.

6.5.4 Proponowane instrumenty

W priorytecie inwestycyjnym 4a zastosowanie instrumentów finansowych proponujemy ograniczyć do projektów realizowanych w elektroenergetyce. Wynika to ze specyfiki funkcjonowania krajowego systemu wsparcia produkcji energii ze źródeł odnawialnych – jedynie projekty tego typu mają dodatnią bieżącą wartość netto, tym samym oczekiwany strumień przychodów gwarantuje, że w rozsądnym horyzoncie czasowym możliwe będzie spłacenie pożyczki. Z tych samych względów nie rekomendujemy stosowania instrumentów skierowanych do pozostałych typów projektów, w szczególności instalacji wytwarzających energię ciepłą.

Tabela 27. Instrument finansowy w ramach PI 4a. – preferencyjne pożyczki

PI: 4a		pożyczka			
Cel instrumentu:		wypełnienie luki finansowej			
Od:	100 tys. zł	Do:	2 mln zł	na:	max. 10 lat
Finanse i wskaźniki					
Udzielone pożyczki:			37		
Przeciętne pożyczka:			1 mln zł		
Minimalna alokacja (bez kosztów zarządzania):			37,6 mln zł		
Preferencje i grupa docelowa					
Odbiorcy: przedsiębiorcy (do rozważenia wykluczenie niektórych technologii – np. energetyki wiatrowej).					
Ewentualne zachęty w zależności od typu technologii.					

⁵² Analiza korzyści i ograniczeń przy zastosowaniu inżynierii finansowej jako instrumentu wsparcia projektów inwestycyjnych w zakresie energetyki, Ecorys na zlecenie Ministerstwa Gospodarki, Warszawa 2012.

6.6 PI 4b

6.6.1 Cel i zakres interwencji wg RPO

Obszarem, w którym można zidentyfikować pole do zastosowania instrumentów finansowych jest również priorytet inwestycyjny 4b, w którym przewidziano wsparcie przedsiębiorstw w celu zwiększenia ich efektywności energetycznej, a także – w nieco szerszym kontekście – zmniejszenia ich zasobochłonności. Ponieważ interwencja w tym obszarze prowadzić będzie także do poprawy pozycji konkurencyjnej przedsiębiorstw, projekty w PI 4b powinny charakteryzować się dodatnią wartością bieżącą netto, co daje podstawy do wykorzystania w tym obszarze mechanizmu pożyczkowego. Rekomendujemy jednak, aby mechanizm ten miał charakter preferencyjny – zastosowanie zachęty jest w tym przypadku uzasadnione pozytywnymi efektami zewnętrznymi (wspomniane zmniejszenie zasobochłonności).

Tabela 28. Podsumowanie założeń RPO w ramach PI 4b.

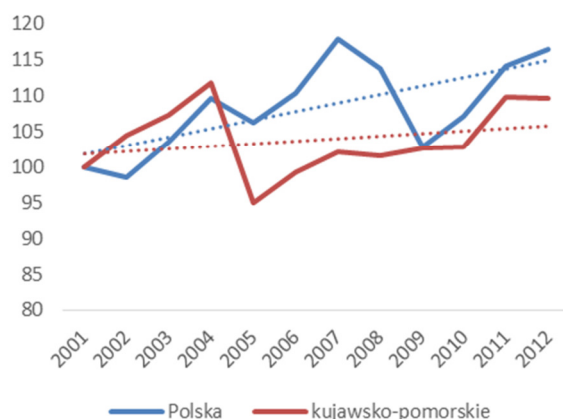
Cel szczegółowy:	Zwiększenie efektywności energetycznej przedsiębiorstw.
Typy projektów:	Realizowane w ramach PI działania związane będą ze zwiększeniem efektywności energetycznej przedsiębiorstw w regionie, a tym samym zmniejszeniem energochłonności gospodarki regionu. Wsparcie skierowane zostanie na działania prowadzące do zmniejszenia strat energii, ciepła i wody w przedsiębiorstwach, w tym poprzez m.in. systemy zarządzania energią i jej jakością, instalacje i urządzenia techniczne służące poprawie efektywności energetycznej, a także zmierzające ku temu zmiany procesów technologicznych. Wspierane będą m.in. nowoczesne, energooszczędne technologie, audyty energetyczne/audyty efektywności energetycznej, a także wykorzystanie OZE przez przedsiębiorstwa.
Odbiorcy wsparcia:	Mikro, małe i średnie przedsiębiorstwa.
Zakładana alokacja:	38,4 mln euro
Uzasadnienie dla IF:	Wypełnienie luki finansowej przedsiębiorstw w zakresie inwestycji zmniejszającej zasobochłonności i zwiększających ich efektywność energetyczną, wytworzenie zachęty dla przedsiębiorstw (z uwagi na pozytywne efekty zewnętrzne).

6.6.2 Diagnoza problemu i dotychczasowa interwencja

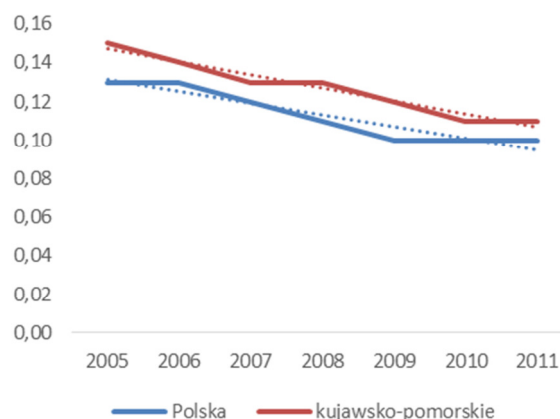
Wraz z postępującymi zmianami strukturalnymi, gospodarka Polski charakteryzuje się coraz niższym zapotrzebowaniem na energię w przeliczeniu na jednostkę produktu, co oznacza, że obserwowany w ostatnich latach trwały wzrost gospodarczy nie przekłada wprost proporcjonalnie na zwiększenie zużycia surowców energetycznych. Nie inaczej jest w województwie kujawsko-pomorskim, w którym w ostatniej dekadzie energochłonności gospodarki (mierzona zużyciem energii elektrycznej na 1 mln PKB) spadła o ponad 26%, a więc w tempie zbliżonym do tendencji obserwowanych na poziomie ogólnopolskim.

W porównaniu z przeciętnym zapotrzebowaniem na energię w krajach Unii Europejskiej sytuacja woj. kujawsko-pomorskiego oraz Polski ogółem jest jednak w dalszym ciągu niekorzystna, co uzasadnia interwencję w priorytecie inwestycyjnym 4b.

Wykres 39. Zużycie energii elektrycznej w przemyśle (GWh)



Wykres 40. Zużycie energii elektrycznej w przeliczeniu na jednostkę PKB



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS

Interwencja PI 4.2 nie ma bezpośredniego odpowiednika w programach okresu 2007-2013. Projekty związane z dostosowaniem przedsiębiorstw do wymogów ochrony środowiska były wspierane zarówno na poziomie krajowym (Priorytet 4 PO IŚ), jak i na poziomie regionalnym (Działanie 5.3 RPO WK-P 2007-2013). Różne aspekty związane z ochroną środowiska były również brane pod uwagę w ramach innych schematów bezpośredniego wsparcia przedsiębiorstw – np. w PO IG. Wszystko to były to jednak wyłącznie schematy dotacyjne, których efektywność została podważona w niektórych dostępnych badaniach ewaluacyjnych.⁵³

Oceniając dotychczas stosowane rozwiązanie należy także koniecznie wspomnieć o programie POLSEFF⁵⁴ finansowanym przez Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju. Program cieszył się dużą popularnością - do końca 2013 r. ponad 1 800 przedsiębiorstw w Polsce otrzymało preferencyjne kredyty lub leasingi o łącznej wartości 190 milionów euro. Z punktu widzenia prac nad ostatecznymi rozstrzygnięciami dotyczącymi formuły interwencji RPO WK-P warto także zwrócić uwagę na dwa warianty udzielania wsparcia. Pierwszy tryb był bardzo uproszczony i dotyczył relatywnie mniej skomplikowanych inwestycji obejmujących zakupy z tzw. listy LEME (ang. list of *eligible materials and equipment*). Bardziej skomplikowane przedsięwzięcia (wykraczające poza tę listę) musiały być poprzedzone audytem energetycznym.

6.6.3 Proponowane instrumenty

Proponujemy przeznaczyć całą alokację w priorytecie inwestycyjnym 4b na mechanizm preferencyjnych pożyczek dla sektora małych i średnich przedsiębiorstw – należy jednak pamiętać, że dostępne środki w tym priorytecie mogą okazać się trudne do zaabsorbowania przez potencjalnych beneficjentów. Ponieważ wszystkie przedsięwzięcia w priorytecie inwestycyjnym 4b powinny być uzasadnione z ekonomicznego punktu widzenia, celem instrumentu będzie zarówno wypełnienie luku finansowej, jak i wytworzenie efektu zachęty.

⁵³ 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.

⁵⁴ Program Finansowania Energii Zrównoważonej w Polsce dla małych i średnich przedsiębiorstw

Tabela 29. Instrument finansowy w ramach PI 4b. – pożyczki

PI: 4b		pożyczki (preferencyjne)			
Cel instrumentu:		zmniejszenie luki finansowej i wytworzenie efektu zachęty			
Od:	200 tys. zł	Do:	1 mln zł	na:	max. 10 lat
Finanse i wskaźniki					
Udzielone pożyczki:			250		
Przeciętna pożyczka:			500 tys. zł		
Minimalna alokacja (bez kosztów zarządzania):			125,4 mln zł		
Preferencje i grupa docelowa					
Odbiorcy: MŚP.					
Warunki preferencyjne – udokumentowanie efektu ekologicznego przy pomocy audytu energetycznego.					

6.7 PI 4c.

6.7.1 Cel i zakres interwencji wg RPO

Inwestycje związane z kompleksową modernizacją budynków przewidziane w priorytecie inwestycyjnym 4c powinny prowadzić do zapewnienia strumienia oszczędności gwarantującego, że poniesione koszty są uzasadnione z ekonomicznego punktu widzenia. Z tego względu praktycznie wszystkie projekty przewidziane w tym priorytecie mogą – teoretyczne – zostać sfinansowane przy pomocy instrumentów finansowych. W praktyce jednak, mechanizm preferencyjnych pożyczek rekomendujemy zastosować jedynie w przypadku budownictwa mieszkaniowego, a pozostałe dopuszczone do wsparcia typy inwestycji, tj. budynki użyteczności publicznej, proponujemy wspierać w sposób dotacyjny.

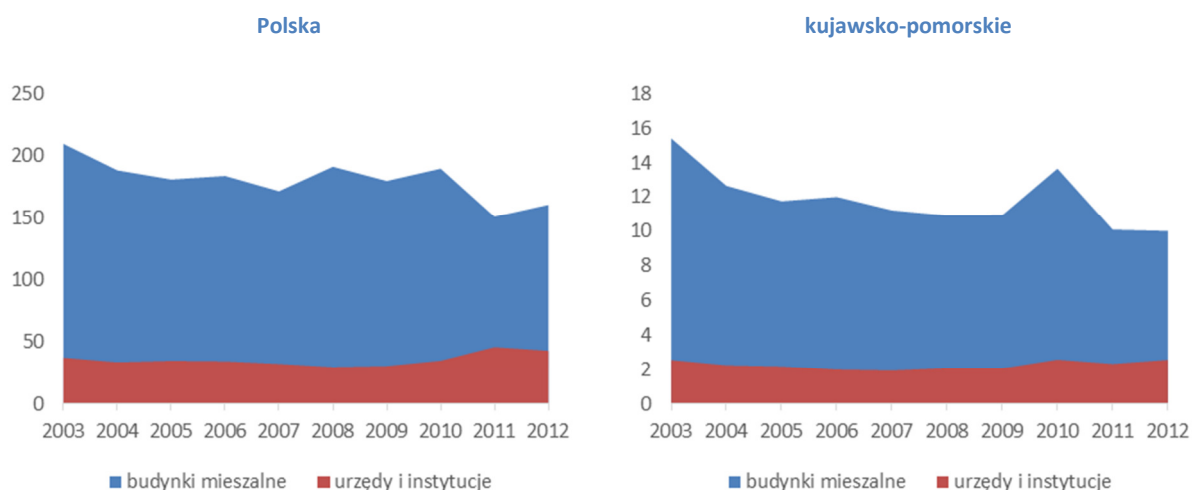
Tabela 30. Podsumowanie założeń RPO w ramach PI 4c.

Cel szczegółowy:	Zwiększenie efektywności energetycznej budynków użyteczności publicznej i wielorodzinnych budynków mieszkaniowych.
Typy projektów:	działania polegające na kompleksowej modernizacji energetycznej budynków wraz z wymianą wyposażenia tych obiektów na energooszczędne. Zgodnie z przepisami prawa sektor publiczny pełnić ma wzorcową rolę w zakresie działań prowadzących do poprawy efektywności energetycznej, w związku z tym przewiduje się realizację znacznej części inwestycji w budynkach publicznych. Wsparcie przedsięwzięć polegających na przeprowadzeniu audytu energetycznego, kompleksowej modernizacji energetycznej wraz z wykorzystaniem instalacji OZE i wymianą źródeł ciepła doprowadzi do znaczącej redukcji zużycia energii cieplnej i elektrycznej.
Odbiorcy wsparcia:	JST, ich związki i stowarzyszenia oraz samorządowe jednostki organizacyjne; inne jednostki sektora finansów publicznych; organizacje pozarządowe; spółdzielnie mieszkaniowe oraz wspólnoty mieszkaniowe; kościoły i związki wyznaniowe oraz osoby prawne kościołów i związków wyznaniowych. Dopuszcza się realizację projektów w oparciu o umowę długoterminową, zawartą pomiędzy podmiotem publicznym a podmiotem prywatnym, której celem jest stworzenie składników infrastruktury umożliwiającej świadczenie usług o charakterze publicznym.
Zakładana alokacja:	86,4 mln euro
Uzasadnienie dla IF:	Wszystkie inwestycje powinny wynikać z audytów energetycznych, na podstawie których określony zostanie ekonomicznie uzasadniony zakres interwencji.

6.7.2 Diagnoza problemu i dotychczasowa interwencja

Z dostępnych danych wynika, że zarówno w Polsce ogółem, jak i w województwie kujawsko-pomorskim, systematycznie spada zapotrzebowanie na energię ciepłą dostarczaną na cele komunalno-bytowe. Warto przy tym zauważyć, że spadek dotyczy przede wszystkim budynków mieszkaniowych – co wynika zarówno z coraz wyższego standardu nowych budynków, a także z modernizacji energetycznej budynków istniejących.

Wykres 41. Sprzedaż energii ciepłej na cele komunalno-bytowe (mln TJ)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS

W zależności od sposobu szacowania zapotrzebowania na ciepło oraz analizowanego źródła danych, wydaje się, że efektywność energetyczna w budownictwie mieszkaniowym w województwie kujawsko-pomorskim jest nieco niższa niż przeciętnie w Polsce,⁵⁵ co uzasadnia wysoką alokację na PI 4.3. Z kolei brak znaczącej poprawy (na nawet wzrost zapotrzebowania na ciepło) w przypadku urzędów i instytucji publicznych wskazuje, że w przypadku tego typu projektów należy rozważyć nieco bardziej preferencyjny mechanizm wsparcia.

Na potrzeby diagnozy zapotrzebowania spółdzielni i wspólnot mieszkaniowych w zakresie finansowania projektów termomodernizacyjnych i rewitalizacyjnych przeprowadzono wywiad telefoniczny CATI na próbie losowej $N = 100$ podmiotów. 46% respondentów zadeklarowało realizowanie inwestycji termomodernizacyjnych w ciągu ostatnich trzech lat, 18% - rewitalizacyjnych. W przypadku spółdzielni mieszkaniowych istnieje znamienne statystycznie zależności między realizacją inwestycji termomodernizacyjnych oraz rewitalizacyjnych w trakcie ostatnich trzech lat oraz takimi planami w przyszłości (test niezależności chi-kwadrat). Brak jest takiej zależności w przypadku subpopulacji wspólnot mieszkaniowych. Zróżnicowanie istotności tej zależności ze względu na rodzaj podmiotu wynika w pierwszej kolejności z przeciętnej liczby budynków podległych jednej spółdzielni i wspólnocie.

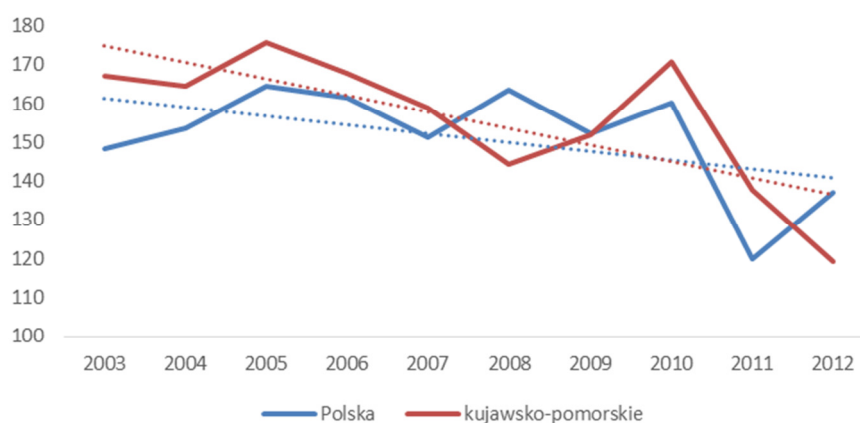
1/5 ankietowanych podmiotów zrezygnowała z przeprowadzenia inwestycji termomodernizacji, rewitalizacji lub odnawialnych źródeł energii z powodu niedostępności kredytu, pożyczki lub innego finansowania zewnętrznego. Najczęstszym źródłem finansowania zewnętrznego był kredyt lub

⁵⁵ Za bardziej wiarygodne należy ocenić dane na podstawie NSP.

pożyczka komercyjna lub preferencyjna w banku, o którą wnioskowało kilkanaście procent podmiotów i zdecydowana większość z nich ją otrzymała.

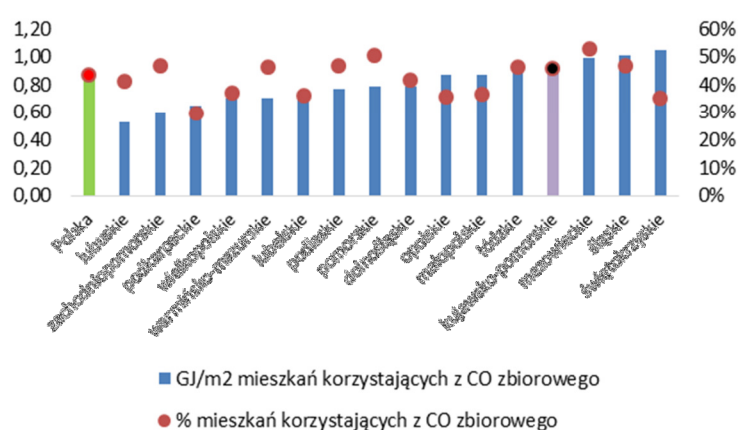
Po identyfikacji obserwacji odstających, próba została przeważona w taki sposób, aby reprezentowała cały zasób mieszkaniowy województwa (wagi duże) przy wykorzystaniu zmiennej liczby lokali mieszkaniowych. Tak przeważony zbiór danych wykorzystano do oszacowania wielkości luki finansowania. Wartość luki deklarowanych niezrealizowanych inwestycji w dziedzinie termomodernizacji, rewitalizacji i odnawialnych źródeł energii wyniosła 75,9 mln zł za okres ostatnich trzech lat. Luka nieprzyznanego finansowania zewnętrznego równała się natomiast 86,4 mln zł. Mimo istnienia luki finansowej, blisko 3/4 podmiotów było zdania, że stan budynków ich organizacji w ciągu ostatnich trzech lat uległ istotnej lub umiarkowanej poprawie. Sytuację finansową własnej spółdzielni lub wspólnoty mieszkaniowej negatywnie oceniło jedynie kilka procent respondentów.

Wykres 42. Zużycie energii cieplnej w przeliczeniu na jednostkę kubatury budynków mieszkalnych [TJ/dam3]



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS

Wykres 43. Zużycie energii cieplnej w przeliczeniu na jednostkę powierzchni budynków mieszkalnych [GJ/m2]

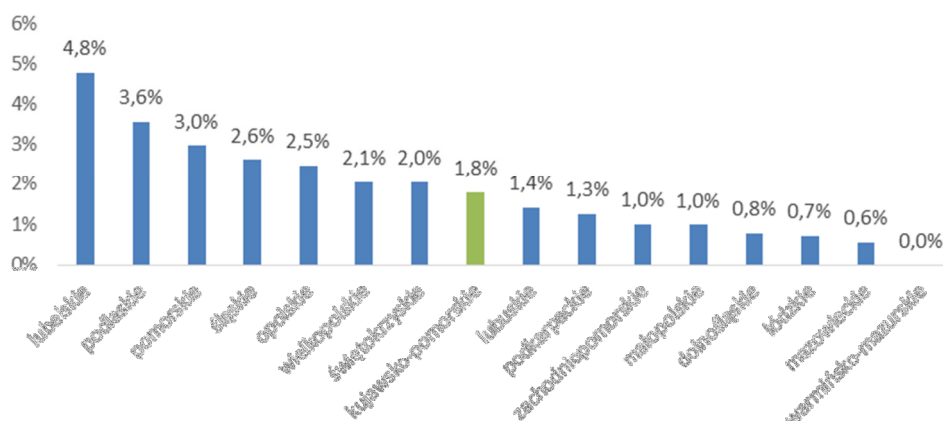


Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS (NSP 2011) i URE

Pod adresem dotychczas funkcjonującego sposobu wsparcia modernizacji energetycznych finansowanych w ramach polityki spójności UE formułowano w ostatnim czasie szereg zastrzeżeń. Najważniejsza z nich dotyczyła niezadowalającej efektywności kosztowej - np. z badania Europejskiego Trybunału Obrachunkowego wynika, że okres zwrotu (w wyniku mniejszego zużycia

energii) wnosili w niektórych programach operacyjnych nawet kilkadziesiąt lat.⁵⁶ Jeśli chodzi o inwestycje realizowane w Polsce, to brakuje jeszcze analiz pozwalających na rzetelną ocenę efektywności kosztowej projektów polegających na modernizacji energetycznej. Należy jednak zauważyć, że dotychczasowy model wsparcia (dotacje na poziomie około 40-50% kosztów kwalifikowanych) nie stwarza wystarczających bodźców do wyznaczenia racjonalnego zakresu inwestycji.⁵⁷

Wykres 44. Alokacja na efektywność energetyczną w ramach alokacji ogółem w RPO



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS

6.7.3 Proponowane instrumenty

W przypadku inwestycji w sektorze budownictwa mieszkaniowego rekomenduje się zastosowanie preferencyjnych pożyczek o maksymalnie wydłużonym okresie spłaty (nawet do 15-20 lat). Zakładając budżet instrumentu na poziomie około 91 mln zł (25,9 mln euro), możliwe będzie objęcie wsparciem około 200 wielorodzinnych budynków mieszkalnych.

Tabela 31. Instrument finansowy w ramach PI 4c. – pożyczki

PI: 4c		pożyczki na modernizację energetyczną			
Cel instrumentu:		efekt zachęty, zmniejszenie luki finansowej			
Od:	100 tys. zł	Do:	2 mln zł	na:	max. 15-20 lat
Finanse i wskaźniki					
Udzielone pożyczki:			169		
Przeciętna pożyczka:			500 tys. zł		
Minimalna alokacja (bez kosztów zarządzania):			84,6 mln zł		
Preferencje i grupa docelowa					
Odbiorcy: spółdzielnie, wspólnoty mieszkaniowe, TBS.					
Preferencyjne oprocentowanie.					

⁵⁶ *Cost-effectiveness of Cohesion Policy Investments in Energy Efficiency*, Europejski Trybunał Obrachunkowy, 2012.

⁵⁷ *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.

6.8 PI 4e

6.8.1 Cel i zakres interwencji wg RPO WK-P

Poniżej przedstawiamy podstawowe parametry wsparcia w ramach priorytetu inwestycyjnego 4e., zgodnie z projektem RPO WK-P 2014-2020.

Tabela 32. Podsumowanie założeń RPO w ramach PI 4e

Cel szczegółowy:	zwiększenie znaczenia transportu publicznego przy jednoczesnym ograniczeniu używania indywidualnych środków transportu samochodowego
Typy projektów:	Projekty dotyczące rozwoju systemu transportu zbiorowego unowocześnienia i modernizacji infrastruktury transportu zbiorowego oraz uzupełnienia istniejących linii komunikacji zbiorowej łącznie z wyposażeniem w nowy, przyjazny dla środowiska tabor i inną infrastrukturę z nim związaną. W miastach posiadających transport szynowy (tramwaje) preferowany będzie rozwój tej gałęzi transportu zbiorowego poprzez inwestycje w infrastrukturę szynową. Natomiast w pozostałych miastach finansowane będą inne niskoemisyjne formy transportu miejskiego, działające na alternatywnych systemach napędowych (elektryczne, hybrydowe, biopaliwa, autobusy wodorowe, itp.), w tym infrastruktura do ich obsługi (np. instalacje do dystrybucji nośników energii). Zakup autobusów spełniających normę EURO VI może być przewidziany jedynie w przypadku wyraźnego uzasadnienia na podstawie analizy społeczno-ekonomicznej.
Odbiorcy wsparcia:	Przedsiębiorstwa; JST, ich związki i stowarzyszenia oraz samorządowe jednostki organizacyjne; organy władzy, administracji rządowej; państwowe jednostki organizacyjne; inne jednostki sektora finansów publicznych, organizacje pozarządowe.
Zakładana alokacja:	119,0 mln euro
Uzasadnienie dla IF:	Projekty polegające na zakupie taboru transportu publicznego mają charakter potencjalnie rentowny, gdyż jest to działalność gospodarcza, choć w części finansowana przez jednostki samorządu terytorialnego w formie tzw. rekompensaty.

6.8.2 Diagnoza problemu

Zdaniem autorów niniejszego raportu, w ramach RPO WK-P 2014-2020 można rozważać zastosowanie instrumentów finansowych w przypadku przedsięwzięć związanych z zakupem i modernizacją taboru miejskiego publicznego transportu zbiorowego.

Obowiązek działań prowadzących do mniejszego zużycia energii, w tym na przykład wymiany taboru na bardziej energooszczędny, nakłada na jednostki samorządu terytorialnego oraz spółki komunalne ustawa o efektywności energetycznej⁵⁸, a w ramach RPO WK-P, zgodnie ze wskazaniem Komisji Europejskiej, będzie można przede wszystkim zakupywać tabor o wysokich właściwościach prośrodowiskowych. Komisja w swoich uwagach do projektu RPO WK-P wskazuje na konieczność zakupów taboru wykorzystującego jako paliwo gaz ziemny, wodór, o napędzie elektrycznym lub hybrydowym, dopuszczając także modernizację istniejącego taboru w celu znaczącej redukcji emisji zanieczyszczeń.

⁵⁸ Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o efektywności energetycznej (Dz.U. Nr 94, poz. 551 z późn. zm.).

Jak się wydaje, jednostki samorządu terytorialnego, a także firmy transportowe (które w zasadzie mają gwarancję stałego popytu na swoje usługi, dodatkowo ich bieżąca działalność jest dofinansowywana przez samorządy) nie napotykają na większe problemy w finansowaniu dłużnym zakupów taboru. Przeważnie (z wyjątkiem bardzo nielicznych samorządów znajdujących się w trudnej sytuacji finansowej) są one dość wiarygodnym kredytobiorcą. Jedyną istotną, ale niebagatelną, przewagą instrumentów bezzwrotnych wobec instrumentów zwrotnych wydaje się być ich znacznie większy efekt zachęty, powodujący ewentualne przyspieszenie zmian taboru. Co do zasady, w istniejącej sytuacji, instrumenty bezzwrotne, szczególnie o niskiej intensywności wsparcia (10-25%) wydają się być łatwiejsze do zastosowania i mogą przynieść szybsze efekty.

6.8.3 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).

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

Finansowanie zakupu i modernizacji taboru transportu zbiorowego miało też miejsce w okresie programowania 2007-2013. W poniższej tabeli przedstawiamy projekty, które otrzymały wsparcie na terenie województwa ze środków RPO WK-P 2007-2013 oraz Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko.

Tabela 33. Projekty, związane z zakupem taboru transportu publicznego w miastach sfinansowane na terenie województwa kujawsko-pomorskiego w okresie programowania 2007-2013

Tytuł projektu	Wartość ogółem (mln zł)	Nazwa beneficjenta	Data rozpoczęcia realizacji	Data zakończenia realizacji
Modernizacja sieci tramwajowej w Grudziądzu (w tym modernizacja 6 wagonów tramwajowych) – RPO WK-P	64,9	Gmina Miasto Grudziądz	2009-06-01	2015-01-31
Rozwój sieci komunikacji tramwajowej w Toruniu w latach 2007 – 2013 (w tym modernizacja 18 wagonów tramwajowych) - RPO WK-P	86,3	Gmina Miasto Toruń	2007-01-01	2015-04-30

Tytuł projektu	Wartość ogółem (mln zł)	Nazwa beneficjenta	Data rozpoczęcia realizacji	Data zakończenia realizacji
Budowa linii tramwajowej do dzielnicy Fordon z przebudową układu drogowego w Bydgoszczy (w tym zakup 12 tramwajów) – PO IiŚ.	437,3	Gmina Miasto Bydgoszcz	2009-12-09	2015-12-31
Integracja systemu transportu miejskiego wraz z zakupem taboru tramwajowego w Toruniu – BiT-City (w tym zakup 12 tramwajów) – PO IiŚ	272,7	Gmina Miasto Toruń	2010-02-01	2015-12-31

Źródło: baza danych projektów sfinansowanych ze środków funduszy europejskich okresu 2007-2013, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju.

6.8.4 Proponowane instrumenty

W ramach priorytetu inwestycyjnego 4e. na zakup taboru transportu publicznego nie proponujemy zastosowania instrumentów finansowych, z następujących powodów:

- 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),
- uruchamianie specjalnego instrumentu finansowego dla kilku projektów (zakładamy, że liczba takich projektów wynosiłaby od 4 do 8) wydaje się być 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 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,
- zasadniczy 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. Tymczasem, jak wspominaliśmy wyżej, JST nie mają co do zasady większych problemów w pozyskiwaniu finansowania zwrotnego. Tymczasem „zablokowane” środki można naszym zdaniem przeznaczyć (po odjęciu kwoty przeznaczonej na pomoc bezzwrotną) na inne cele, zarówno w formie dotacji, jak i instrumentów finansowych.

W tej sytuacji warto rozważyć zastosowanie instrumentów bezzwrotnych (dotacje) lub rozwiązań łączących instrumenty finansowe z finansowaniem bezzwrotnym w celu wsparcia zakupu taboru transportu publicznego. W przypadku podjęcia decyzji o zastosowaniu dotacji sugerowalibyśmy raczej zastosowanie niezbyt wysokiej intensywności wsparcia, aby alokowane środki mogły posłużyć wielu jednostkom samorządowym. W przypadku zastosowania instrumentów łączących cechy

finansowania zwrotnego i bezzwrotnego (które w tym przypadku wydają nam się jak najbardziej odpowiednie) możliwe byłoby zastosowanie subsydiowania odsetek od kredytu (wówczas takie rozwiązanie wraz z odpowiednimi założeniami musiałoby zostać przewidziane na etapie przetargu przez właściwą JST), bądź też opcji polegającej na spłacie części kredytu za pomocą dotacji (takie rozwiązanie w tym przypadku wydaje nam się mniej zasadne i w zasadzie jest bardziej skomplikowaną formą typowej dotacji).

Jeżeli chodzi o subsydiowanie odsetek, to zaletą tego 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 zgody na mechanizm subsydiowania odsetek.

W przypadku zastosowania instrumentów bezzwrotnych proponujemy zastosowanie dotacji o stosunkowo niskiej intensywności (10-25%). Ostatecznie ten mechanizm wydaje się być relatywnie najprostszy, z kolei koszt subsydiowania odsetek w porównaniu do niego silnie zależy od poziomu subsydiowanego oprocentowania. Przykładowo, dotacja na zakup taboru o koszcie kwalifikowanym 5 milionów złotych to kwota (przy wspomnianej intensywności) od 500 tysięcy do 1,25 miliona złotych. Subsydiowanie odsetek 10 letniego kredytu tak, aby był on nieoprocentowany, przy założonym oprocentowaniu komercyjnym na poziomie 4,5% rocznie, to koszt 1,34 miliona złotych⁵⁹, zaś w przypadku subsydiowanego oprocentowania na poziomie 1% koszt spada do 1,04 miliona złotych. Z kolei kredyt udzielony ze środków europejskich powoduje (przy braku udziału własnego) „zablokowanie”, stopniowo „uwalnianie” dzięki spłatom, kwoty 5 milionów złotych.

6.9 PI 6a

Interwencja w priorytecie inwestycyjnym 6a będzie ukierunkowana na rozwój systemu gospodarki odpadami. Wsparcie zostanie m.in. przeznaczone na instalacje do odzysku i recyklingu odpadów oraz inwestycje związane z selektywną zbiórką odpadów.

Tabela 34. Podsumowanie założeń RPO w ramach PI 6a

Cel szczegółowy:	Zmniejszenie negatywnego oddziaływania gospodarki odpadami na środowisko
Typy projektów:	Kompleksowe inwestycje w regionach gospodarki odpadami komunalnymi, w których nie przewidziano termicznego przekształcania odpadów, obejmujące selektywną zbiórkę odpadów komunalnych, instalacje do odzysku i recyklingu odpadów oraz instalacje do odzysku energii lub mechaniczno-biologiczne instalacje do utylizacji dla pozostałych odpadów. Podejmowane działania zapewniają zintegrowane podejście zgodnie z unijną hierarchią sposobów postępowania z odpadami.
Odbiorcy wsparcia:	JST, ich związki i stowarzyszenia oraz samorządowe jednostki organizacyjne; przedsiębiorstwa komunalne.
Zakładana alokacja:	33,0 mln euro
Uzasadnienie dla IF:	Brak uzasadnienia dla instrumentów finansowych – projekty nie charakteryzują się dodatnią wartością bieżącą netto, a efekt zachęty możliwy do wytworzenia przy pomocy instrumentów nie jest wystarczający.

⁵⁹ Obliczenia własne, dla uproszczenia nie uwzględniono zmian wartości pieniądza w czasie, realnie zatem koszt subsydiowania odsetek byłby nieco niższy, niż wyliczony. Wyliczenia przy założeniu 2-letniej karencji w spłacie rat kapitałowych i przyjęciu równych rat kapitałowych.

Ze wszystkich priorytetów inwestycyjnych w obszarze ochrony środowiska (tj. w ramach celu tematycznego 6), jedynie w priorytecie 6a istnieje pewien potencjał do rozważania wykorzystania instrumentów finansowych. Przynajmniej część inwestycji w tym obszarze może potencjalnie charakteryzować się dodatnią wartością bieżącą netto, co wynika z zasad funkcjonowania systemu gospodarki odpadami. Dotyczy to w szczególności zakładów mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów oraz punktów selektywnego zbierania odpadów. Zgodnie z ustawą o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, inwestorzy mają prawo do uwzględnienia w opłatach także poniesionych nakładów inwestycyjnych: bezpośrednio w przypadku PSZOK (opłata za gospodarowanie odpadami komunalnym) oraz pośrednio w przypadku RIPOK (opłata za odzysk lub unieszkodliwienie odpadów, która z kolei wpływa na koszty podmiotu realizującego usługę odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych). Zgodnie z zebrany na potrzeby niniejszego badania materiałem jakościowym, finansowanie systemu gospodarki odpadami nie funkcjonuje jeszcze tak, jak założył to ustawodawca, przez co nie wszystkie instalacje mają zagwarantowany wystarczający strumień odpadów. Tym samym – w świetle dostępnych informacji – inwestycje w priorytecie inwestycyjnym 6a nie dają beneficjentom wystarczającego strumienia dochodów, aby możliwe było wsparcie w formie innej niż dotacyjna. Za rezygnacją z instrumentów finansowych przemawiają także powody praktyczne: przy stosunkowo niewielkiej alokacji, tworzenie instrumentu finansowego nie jest do końca racjonalne.

6.10 PI 6b.

W ramach priorytetu inwestycyjnego 6b. przewidziano interwencję związaną z wypełnieniem zobowiązań akcesyjnych w zakresie gospodarki wodno-ściekowej. Wsparcie trafi m.in. do projektów związanych z wyposażaniem aglomeracji w odpowiednie systemy odbioru ścieków komunalnych oraz budowę oczyszczalni ścieków lub podwyższenie parametrów obiektów już istniejących.

Tabela 35. Podsumowanie założeń RPO w ramach PI 6b.

Cel szczegółowy:	Ochrona i poprawa jakości wód powierzchniowych i podziemnych
Typy projektów:	Kompleksowe projekty z zakresu gospodarki wodno-ściekowej z uwzględnieniem inteligentnych systemów zarządzania sieciami wodociągowymi, w tym wyposażenie aglomeracji w odpowiednie systemy odbioru ścieków komunalnych, budowę oczyszczalni ścieków lub podwyższenie parametrów już istniejących oczyszczalni, wsparcie dla gospodarki osadami ściekowymi z oczyszczalni komunalnych przez wspieranie metod przetwarzania osadów ściekowych i ich optymalnego zagospodarowania.
Odbiorcy wsparcia:	JST, ich związki i stowarzyszenia oraz samorządowe jednostki organizacyjne; inne podmioty posiadające osobowość prawną; państwowe jednostki organizacyjne; organy władzy, administracji rządowej; przedsiębiorstwa.
Zakładana alokacja:	30,0 mln euro
Uzasadnienie dla IF:	Brak uzasadnienia dla instrumentów finansowych – projekty nie charakteryzują się dodatnią wartością bieżącą netto, a efekt zachęty możliwy do wytworzenia przy pomocy instrumentów nie jest wystarczający.

Jak zaznaczono we wstępie, w ramach priorytetu inwestycyjnego 6b realizowane będą inwestycje związane z dostosowaniem gospodarki wodno-ściekowej regionu do wymogów akcesyjnych. Głównym beneficjentem będą w tym priorytecie jednostki samorządu terytorialnego. Co prawda koszty poniesionych nakładów poszczególne JST mogą uwzględnić w kalkulacji dla zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków, jednak nawet to nie gwarantuje

wystarczającego strumienia płatności pozwalającego na wsparcie w formie instrumentów finansowych, a nie dotacji. Dodatkowym czynnikiem przemawiającym za utrzymaniem wsparcia dotacyjnego w tym obszarze jest zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego, które bardzo zniechęciłoby potencjalnych beneficjentów do ubiegania się np. o pożyczki (nawet gdyby były one udzielane na bardzo preferencyjnych zasadach).

6.11 PI 6c.

Celem priorytetu 6c. jest zachowanie, ochrona, promowanie i rozwój dziedzictwa naturalnego i kulturowego. Poniżej przedstawiamy jego podstawowe charakterystyki.

Tabela 36. Podsumowanie założeń RPO w ramach PI 6c

Cel szczegółowy:	Zwiększenie atrakcyjności województwa kujawsko-pomorskiego poprzez wykorzystanie zasobów naturalnych i kulturowych oraz ich zachowanie.
Typy projektów:	Projekty infrastrukturalne realizowane w instytucjach kultury, bibliotekach, archiwach, muzeach, obiektach i na obszarach zabytkowych, obszarach przemysłowych o wartościach historycznych, a także na konserwację zabytków ruchomych i materiałów archiwalnych stanowiących dziedzictwo dokumentacyjne. Wsparcie działań informacyjnych i promocyjnych walorów środowiskowych i kulturowych regionu pod kątem komercyjnego wykorzystania dziedzictwa kulturowego i naturalnego regionu (np. produkt regionalny).
Odbiorcy wsparcia:	JST, ich związki i stowarzyszenia oraz samorządowe jednostki organizacyjne, inne podmioty posiadające osobowość prawną, państwowe jednostki organizacyjne; organy władzy, administracji rządowej, przedsiębiorstwa, organizacje pozarządowe; kościoły i związki wyznaniowe oraz osoby prawne kościołów i związków wyznaniowych.
Zakładana alokacja:	30,0 mln euro
Uzasadnienie dla IF:	W ramach analizowanego priorytetu inwestycyjnego nie widzimy zastosowania dla instrumentów finansowych, co bardziej szczegółowo argumentujemy poniżej.

Projekty, mające być finansowane w ramach priorytetu inwestycyjnego 6c mogłyby być teoretycznie przedmiotem wsparcia za pomocą instrumentów finansowych, ale tylko w bardzo specyficznych przypadkach, w których wsparcie bezpośrednio przekłada się na zwiększone przychody z tytułu zwiększonej liczby osób odwiedzających poszczególne instytucje. Trudno jest nam rozstrzygnąć, na ile tego typu projekty są przewidywane w ramach tego priorytetu inwestycyjnego, jednak analiza postanowień projektu RPO wskazuje na to, że znaczna większość finansowanych projektów (a być może nawet wszystkie) nie będzie miała takiego charakteru. Z całą pewnością do finansowania w formie zwrotnej nie kwalifikują się ogólne działania informacyjne i promocyjne. Charakter całkowicie niezyskowy mają też naturalnie działania związane z konserwacją zabytków ruchomych i materiałów archiwalnych. Najbliższe ewentualnej możliwości finansowania za pomocą instrumentów finansowych wydają się być projekty związane z muzeami i zabytkami o potencjalnie znacznej atrakcyjności, jednakże wysoce nieprawdopodobne jest, aby wśród nich znalazły się projekty mogące wygenerować znaczące przychody, służące spłacie zaciągniętego kredytu lub pożyczki. Z powyższych powodów w ramach tego priorytetu inwestycyjnego nie zalecamy zastosowania instrumentów finansowych.

6.12 PI 6d.

W priorytecie inwestycyjnym 6d zaplanowano wsparcie dla przedsięwzięć związanych z ochroną i poprawą jakości środowiska naturalnego w województwie kujawsko-pomorskim. Elementem interwencji będzie również ochrona bioróżnorodności, kierunkowanie ruchu turystycznego oraz działania edukacyjne.

Tabela 37. Podsumowanie założeń RPO w ramach PI 6d.

Cel szczegółowy:	poprawa ochrony zasobów naturalnych i zapobieganie szkodliwym zmianom środowiska
Typy projektów:	W ramach PI 6d wsparciem objęte zostaną przedsięwzięcia zwiększające potencjał przyrodniczy regionu poprzez działania bezpośrednio związane z ochroną siedlisk i gatunków (w tym ochrona powierzchni i odtwarzanie siedlisk cennych przyrodniczo) w szczególności na terenach parków krajobrazowych i rezerwatów przyrody (w tym położonych na obszarach Natura 2000), renaturalizacją oraz projekty w zakresie zwalczania gatunków inwazyjnych obcych i działania w ramach zielonej infrastruktury, jako nośnika usług ekosystemowych czy rozwijające infrastrukturę związaną z właściwym ukierunkowaniem ruchu turystycznego na obszarach cennych przyrodniczo – zapewniającą zarówno lepszą ochronę wartości przyrodniczych przed nadmierną i niekontrolowaną presją turystów, a jednocześnie przyczyniającą się do zwiększenia atrakcyjności turystycznej tych obszarów. Wspierane będą również centra ochrony różnorodności biologicznej oraz ośrodki prowadzące działalność w zakresie edukacji ekologicznej. W celu uzyskania informacji o elementach przyrody występujących na danym terenie wspierana będzie inwentaryzacja przyrodnicza.
Odbiorcy wsparcia:	JST, ich związki i stowarzyszenia oraz samorządowe jednostki organizacyjne; inne podmioty posiadające osobowość prawną; państwowe jednostki organizacyjne; organy władzy, administracji rządowej; przedsiębiorstwa; organizacje pozarządowe.
Zakładana alokacja:	8,2 mln euro.
Uzasadnienie dla IF:	Brak uzasadnienia dla instrumentów finansowych – projekty nie charakteryzują się dodatnią wartością bieżącą netto, a efekt zachęty możliwy do wytworzenia przy pomocy instrumentów nie jest wystarczający.

W żadnym z typów projektów wymienionych w programie w ramach priorytetu inwestycyjnego 6d nie ma potencjału do zastosowania instrumentów finansowych. Wynika to określonego w tym priorytecie zakresu interwencji. Wszystkie projekty będą miały przede wszystkim na celu zmniejszenie presji na środowisko, nie gwarantują tym samym strumienia płatności lub oszczędności pozwalającego na rozważenie instrumentu zwrotnego. Dotyczy to także typów projektów związanych ze wsparciem turystyki – w priorytecie 6d. nie mają one charakteru stricte komercyjnego, ponieważ powinny przede wszystkim prowadzić do racjonalizacji ruchu na obszarach chronionych i innych terenach cennych przyrodniczo.

6.13 PI 8iii.

6.13.1 Cel i zakres interwencji w RPO

W RPO WK-P określono dwa rodzaje grup docelowych priorytetu: osoby planujące rozpocząć działalność gospodarczą oraz prowadzące działalność gospodarczą w początkowym okresie. Wsparcie zwrotne zostało ukierunkowane na osoby przedsiębiorcze i kreatywne, które są bardziej skłonne do rozpoczynania działalności bardziej ryzykownej i wyżej rentownej. Osoby znajdujące się w „trudnej” sytuacji na rynku pracy nie zostały wprost zdefiniowane jako odbiorcy wsparcia wyłącznie w postaci dotacji.

Tabela 38. Podsumowanie założeń RPO w ramach PI 8iii.

Cel szczegółowy:	Wzrost przedsiębiorczości, w tym samozatrudnienia w regionie.
Typy projektów:	Wsparcie służące rozwojowi przedsiębiorczości i samozatrudnienia.
Odbiorcy wsparcia:	Osoby bezrobotne (zakwalifikowane do pierwszej lub drugiej kategorii oddalenia od rynku pracy), poszukujące pracy i nieaktywne zawodowo, powyżej 29 roku życia, planujące rozpocząć działalność gospodarczą, w szczególności: osoby powyżej 50 roku życia, kobiety, osoby niepełnosprawne, osoby długotrwale bezrobotne, osoby niskowkwalifikowane; osoby pracujące, planujące rozpocząć działalność gospodarczą doświadczające upadłości bądź likwidację.
Zakładana alokacja:	11,4 mln euro
Uzasadnienie dla IF:	Osoby prowadzące działalność gospodarczą, w szczególności w początkowym okresie, są szczególnie narażone na problem luki finansowej – stąd zapewnienie im dodatkowych źródeł finansowania jest ważnym elementem wsparcia przedsiębiorczości i wzrostu samozatrudnienia.

6.13.2 Diagnoza problemu

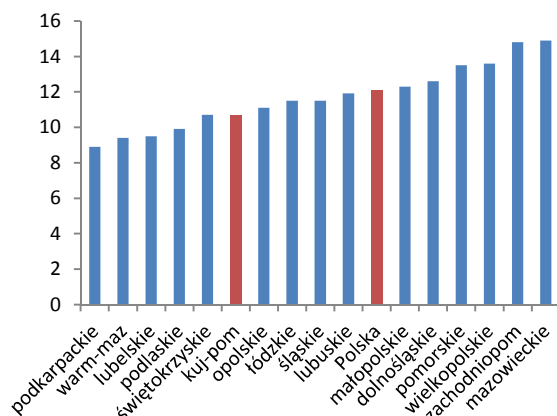
Przegląd literatury i prowadzonych badań empirycznych pozwala stwierdzić, że wsparcie kreacji przedsiębiorstw ma na ogół znamieny statystycznie pozytywny wpływ na liczbę przepracowanych godzin, zamożność i poziom zatrudnienia (aczkolwiek nie zawsze we wszystkich grupach społecznych).

Stopa bezrobocia w województwie kujawsko-pomorskim w 2013 r. według metodologii Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności (BAEL) należała do najwyższych w kraju, za województwami podkarpackim i świętokrzyskim, i wynosiła 12,4%. Średni czas poszukiwania pracy (BAEL) nieznacznie (aczkolwiek niekorzystnie) różni się jednak od średniej ogólnopolskiej. Stopa bezrobocia długotrwalego (13 miesięcy i dłużej) mierzonego według BAEL kształtuje się w regionie na poziomie 4,3%, co stanowi więcej, zarówno od średniej ogólnopolskiej równej 4,0%, jak mediany wg regionów 3,8%.

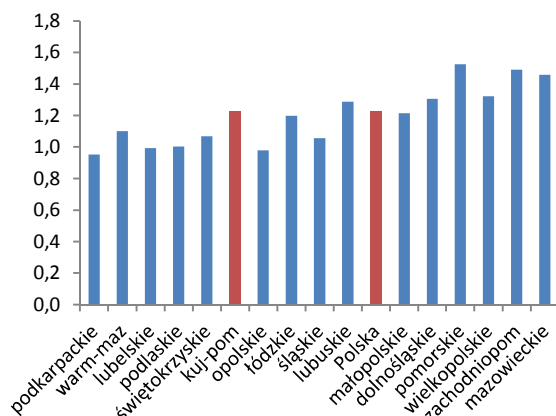
Z drugiej strony również wskaźniki poziomu przedsiębiorczości – mierzonej zaangażowaniem mieszkańców województwa w prowadzenie własnej działalności gospodarczej – wskazują na dość niski poziom przedsiębiorczości w regionie (10,7 przedsiębiorców na 100 osób w wieku produkcyjnym wobec 12,1 osób w Polsce), przy czym historycznie wskaźnik ten kształtował się na poziomie zbliżonym do krajowego, a jego obniżenie względem reszty kraju miało miejsce w 2009 r. Obecnie wskaźnik liczby osób rozpoczynających działalność gospodarczą na 100 osób w wieku produkcyjnym jest zbliżony do krajowego – w szerszym ujęciu, w ostatnich latach stopy kreacji i destrukcji

przedsiębiorstw indywidualnych (tj. działalności gospodarczych) są na zbliżonych do krajowych poziomach.

Wykres 45. Osoby prowadzące działalność gospodarczą na 100 mieszkańców w wieku produkcyjnym (2013)



Wykres 46. Osoby rozpoczynające działalność gospodarczą na 100 mieszkańców w wieku produkcyjnym (2013)



Źródło: BDL GUS.

W skali kraju dość niski poziom przedsiębiorczości, przy dość wysokim poziomie bezrobocia wskazują na istnienie potencjału poprawy sytuacji na rynku pracy i tworzenia zatrudnienia poprzez wsparcie indywidualnej przedsiębiorczości. Jednocześnie oszacowanie możliwej skali interwencji możliwe jest dzięki przeglądowi dotychczasowych doświadczeń, w tym interwencji w ramach Działania 6.2 PO KL. Na istnienie sporego potencjału w tym zakresie wskazuje też to, że tylko 0,9% osób odpływających z bezrobocia rejestrowanego w 2013 r. w województwie podejmowało działalność gospodarczą – wobec 1,7% ogółem w Polsce.

6.13.3 Dotychczasowe doświadczenia

Jak dotąd w regionie wsparcie w formie zbliżonej do planowanego w priorytecie inwestycyjnym 8iii. było realizowane w ramach Działania 6.2 Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (PO KL), w tym w formie pożyczkowej. Badania jakościowe wskazują na pewne interesujące doświadczenia, związane z wdrażaniem tego instrumentu.

Przed wszystkim zwracano uwagę na znacznie większą efektywność wsparcia w formie zwrotnej. Zdaniem badanych, z pożyczek korzystały osoby, które faktycznie wiązały swój los z założeniem nowej firmy i swój pomysł miały przeważnie dobrze przemyślany i przygotowany. Dodatkowo, ze względu na konieczność zwrotu środków, wydatki pokrywane pożyczką były planowane bardzo oszczędnie, co niekoniecznie miało miejsce w schematach dotacyjnych. Ważna była też szybkość podejmowania decyzji o udzieleniu pożyczki: czas podejmowania decyzji o udzieleniu dotacji był wielokrotnie dłuższy niż miało to miejsce w przypadku decyzji o udzieleniu pożyczki. Zwracano przy tym uwagę, że wsparcie bezzwrotne ma też rację bytu, ale powinno być ono dostępne przede wszystkim dla osób znajdujących się w trudnej sytuacji na rynku pracy.

Badani wskazywali na duże znaczenie oprocentowania pożyczek, jego zmniejszenie z poziomu 3% do 1%, w połączeniu z dużą akcją promocyjną, spowodowało znaczny wzrost zainteresowania pożyczkami.

Badani wskazywali także na dyskusyjne postanowienie reguł wdrażania Działania 6.2 PO KL w jego pożyczkowej formie, zgodnie z którymi zawieszenie lub likwidacja działalności przed określonym momentem prowadzi do znacznego podwyższenia oprocentowania pożyczki, niekiedy z mocą wsteczną. Nie ma w tym przypadku znaczenia fakt terminowego spłacania pożyczki. Badani wskazywali, że oczywiście pewne restrykcje są zrozumiałe w tego typu przypadkach, wydają się one jednak zbyt daleko idące; w przypadku pożyczek dla start-up'ów udzielanych ze środków RPO WK-P, niekiedy też dość atrakcyjnie oprocentowanych, nie ma tego typu obostrzeń. Co gorsza, wymóg karnego podwyższenia oprocentowania dotyczy też sytuacji, w której odbiorca ostateczny zlikwidował działalność gospodarczą po bardzo krótkim czasie, jednakże wcześniej całkowicie spłacił pożyczkę. Tego typu rozwiązania świadczą niestety o tym, że twórcy zasad wdrażania Działania 6.2 PO KL w jego zwrotnej formie słabo znali i rozumieli specyfikę działalności pożyczkowej.

W ramach Działania 6.2 PO KL było oferowane też doradztwo, związane z przygotowaniem wniosku o pożyczkę oraz szkolenia. O ile doradztwo było bardzo użyteczne, to szkolenia cieszyły się bardzo niewielkim zainteresowaniem, gdyż zainteresowani nie mieli czasu, aby z nich korzystać. Być może warto zatem w przyszłości rozważyć wzmocnienie komponentu doradczego także na etapie spłacania pożyczki; ma on tę zaletę, że można się umówić z doradcą w dogodnym dla siebie momencie, nie trzeba się dostosowywać do godziny i miejsca szkolenia.

W celu oceny skuteczności wsparcia w ramach działania 6.2 PO KL przeprowadzono badanie w formie wywiadu telefonicznego CATI na losowej próbie $N = 50$ beneficjentów projektu „Pożyczki dla przedsiębiorczych”. 68% ankietowanych zadeklarowało, że nie rozpoczęłoby działalności gospodarczej bez tej pożyczki. Pozostałe osoby twierdziły, że założenie działalności gospodarczej byłoby możliwe, jako że skorzystałoby ze środków własnych lub rodziny, kredytu bankowego albo zmniejszyłoby rozmiar inwestycji (np. prowadząc produkcję na starszym sprzęcie). 1/4 ankietowanych zadeklarowała, że przyjęłoby pożyczkę w ramach projektu (zwykle w niższej kwocie), nawet gdyby jej oprocentowanie wynosiło 10%. Oprocentowanie 95% pożyczek udzielonych w ramach projektu nie przekraczało 3,00%.

Poza pożyczką udzieloną w ramach działania 6.2 PO KL, ponad połowa ankietowanych korzystała z oszczędności własnych lub rodziny w celu założenia działalności gospodarczej. Nieco ponad 40% nie korzystało z żadnych innych źródeł finansowania poza rzeczoną pożyczką. Wedle przeprowadzonego wywiadu telefonicznego, główną motywacją podjęcia działalności gospodarczej była chęć decydowania o własnym losie, możliwość realizacji własnych pomysłów biznesowych oraz możliwość osiągnięcia wyższego dochodu. Największe problemy w toku działalności gospodarczej przysparzały kolejno: wysokie podatki i składki, zbyt wysokie koszty działalności i, wciąż, brak środków na sfinansowanie rozpoczęcia działalności. Kilkanaście procent ankietowanych ubiegało się o kredyt lub pożyczkę (poza Kujawsko-Pomorskim Funduszem Pożyczkowym) przed rozpoczęciem działalności gospodarczej, aczkolwiek niewielki procent osób uzyskał to finansowanie. Większość wnioskodawców uzyskała natomiast kredyt lub pożyczkę komercyjną, o którą ubiegali się po rozpoczęciu działalności gospodarczej. Wnioskowanie o taką pożyczkę zadeklarowała 1/5 przedsiębiorców uczestniczących w projekcie.

Tabela 39. Cechy rozkładu (ang. five-number summary) wydatków na rozpoczęcie działalności i uzyskanego finansowania w ramach projektu „Pożyczki dla przedsiębiorczych” w województwie kujawsko-pomorskim (w zł)

	Wartość minimalna	Kwartyle			Wartość maksymalna
		I (dolny)	II (mediana)	III (górny)	
Deklarowane wydatki na rozpoczęcie działalności gospodarczej (A)	10 000	30 000	50 000	75 000	500 000
Uzyskana pożyczka w ramach projektu (B)	10 000	30 000	50 000	50 000	100 000
Różnica wydatków na rozpoczęcie działalności gospodarczej i uzyskanej pożyczki (A)–(B)	–38 500	0	0	25 000	450 000

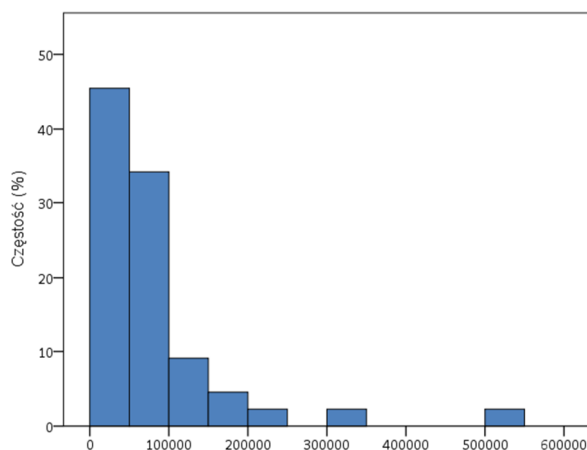
Dane: CATI

Średnia wartość pożyczki uzyskanej w ramach projektu wyniosła 42,5 tys. zł, a średnia deklarowana wartość wydatków na rozpoczęcie działalności gospodarczej – 72,8 tys. zł. Zdecydowana większość przedsiębiorców (96%) otrzymała pożyczkę w ramach projektu w kwocie, o którą się ubiegali. Uzyskanie pożyczki w wysokości 50 tys. zł zadeklarowała nieco ponad połowa ankietowanych (mediana). Wariancja (zróżnicowanie) wartości pożyczki przyznanej w ramach projektu była znacznie niższa od wariancji kwoty przeznaczanej na rozpoczęcie działalności gospodarczej. Skumulowany procent respondentów, którzy na rozpoczęcie działalności gospodarczej wydali mniej niż 50 tys. zł (mediana rozkładu), równy był ponad 60%. Dziewiąty i ósmy decyl kwoty wydanej na rozpoczęcie działalności gospodarczej stanowią odpowiednio 150 tys. i 100 tys. zł.

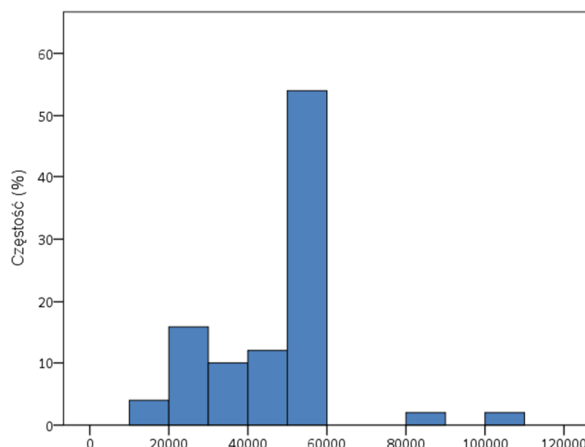
Kilkanaście procent badanych przeznaczyło na rozpoczęcie działalności gospodarczej mniej niż wyniosła pożyczka otrzymana w ramach projektu. Blisko 1/3 respondentów zadeklarowała, że wydała na rozpoczęcie działalności kwotę równą pożyczce otrzymanej w ramach projektu. Udział respondentów, którzy twierdzili, że wydali na rozpoczęcie działalności gospodarczej tyle samo lub mniej niż wyniosła wartość uzyskanej w ramach projektu pożyczki wyniósł zatem około 50%. Średnia różnica sumy wydanej na rozpoczęcie działalności i uzyskanej pożyczki była równa 30,7 tys. zł za sprawą wysokiej skośności rozkładu (współczynnik skośności 3,8). Wedle przeprowadzonego testu nieparametrycznego, przedsiębiorcy, którzy wydali na rozpoczęcie działalności gospodarczej znacznie więcej niż pożyczka udzielona w ramach projektu, rzadziej uznawali, że nie rozpoczęliby własnej działalności, gdyby nie ona.

Do najczęstszych sposobów zabezpieczenia pożyczki należało poręczenie osoby fizycznej (1/2 ankietowanych), zastaw z cesją praw z ubezpieczenia (1/4) oraz hipoteka (1/5). Przedsiębiorcy wysoko ocenili wsparcie finansowe, jednak udział w szkoleniach podstawowych lub specjalistycznych deklarowało jedynie kilkanaście procent respondentów. Głównym powodem braku uczestnictwa w szkoleniach był brak czasu lub deklarowany brak potrzeby. Respondenci wnioskowali również, aby szkolenia odbywały się bez względu na frekwencję.

Wykres 47. Rozkład wartości kwoty przeznaczonej na rozpoczęcie działalności gospodarczej (z uwzględnieniem wszystkich niezbędnych wydatków) w ramach projektu „Pożyczki dla przedsiębiorczych” w województwie kujawsko-pomorskim



Wykres 48. Rozkład wartości przyznanych pożyczek w ramach projektu „Pożyczki dla przedsiębiorczych” w województwie kujawsko-pomorskim



Dane: CATI

Struktura wieku i stażu zawodowego respondentów w próbie są opisane rozkładami zbliżonymi do normalnych (według testu nieparametrycznego Kołmogorowa-Smirnowa) o średniej odpowiednio 39 lat z odchyleniem standardowym 11 lat oraz średniej 17 lat z odchyleniem standardowym 11 lat. Około 10% uczestników projektu stanowiły osoby o stażu pracy do 2 lat włącznie. Nieco ponad 1/5 beneficjentów to osoby zamieszkałe na obszarach wiejskich. 1/4 przedsiębiorców stanowiły osoby, które nabyły wykształcenie w dziedzinie nauk społecznych, ekonomicznych i prawa; kolejną 1/4 – osoby o wykształceniu w obszarze usług. 1/3 ankietowanych posiadała wykształcenie wyższe, 1/4 – średnie o profilu technicznym.

Prawie 80% ankietowanych przedsiębiorców oceniło perspektywy rozwojowe przedsiębiorstwa na najbliższe 12 miesięcy „dobrze” lub „bardzo dobrze”. Oceny „źle” lub „bardzo źle” były jednostkowe, aczkolwiek nie stanowią obserwacji odstających pod względem charakterystyk osób i pożyczki. 60% przedsiębiorstw deklaroowało prowadzenie działalności w sektorze usług, jednostkowo w produkcji, którą to na ogół charakteryzuje wyższy poziom ryzyka inwestycyjnego.

Oczekiwanym wkładem przedsięwzięć przewidzianych w priorytecie inwestycyjnym 8iii. jest zwiększenie „skali” powstawania nowych miejsc pracy. Prawie połowa respondentów przeprowadzonego wywiadu telefonicznego deklaroowała, że zatrudnia w ramach umowy pracowników stale lub okresowo. 1/10 powstałych podmiotów stanowiły przedsiębiorstwa rodzinne, w których pracują osoby z rodziny beneficjenta projektu. Dominanta liczby zatrudnionych (dla subpopulacji przedsiębiorstw zatrudniających pracowników) to jedna osoba, a dziewiąty decyl rozkładu próby równał się zatrudnieniu czterech pracowników.

Ramka 3. Wsparcie przedsiębiorczości jako instrument polityki rynku pracy

W analizie dotychczasowej interwencji warto też spojrzeć na szersze doświadczenia z różnych państw. W krajach UE wsparcie kreacji przedsiębiorstw (ang. start-up subsidies) stanowi około 5% wydatków na ALMP (aktywne polityki rynku pracy – active labour market policies). Najwięcej w UE na ten cel przeznaczane jest w Niemczech: około 17% wydatków na ALMP. W Niemczech oferowane są dwa rodzaje wsparcia finansowego na założenie własnej działalności, zróżnicowane co do czasu i kwoty udzielanej pomocy. Wyższą popularnością wśród osób o niższym poziomie wykształcenia, skromnym doświadczeniu zawodowym cieszyło się wsparcie Existenzgründungszuschuss zakładające niskie wypłaty pieniężne przez okres trzech lat.

Osoby lepiej wykształcone, o wyższych zarobkach w przeszłości preferowały Überbrückungsgeld przewidujące wysokie wypłaty pieniężne przez okres sześciu miesięcy (M. Caliendo i S. Künn, 2010). Instrumenty finansowe i dotacje stanowią w istocie tylko jedną ze składowych wsparcia kreacji przedsiębiorstw i wprowadzane były w UE jako pojedyncze, odosobnione instrumenty w latach 80 i 90. Całościowe wsparcie przedsiębiorczości osób bezrobotnych w UE, w tym rozwój kapitału ludzkiego (trening przedsiębiorczości, coaching) oraz wsparcie celowe (ang. discretionary measures) upowszechniło się z końcem lat 90.

Wedle oceny skuteczności wsparcia kreacji przedsiębiorstw przez osoby bezrobotne w Niemczech przeprowadzonej na drodze estymacji przez dopasowanie, trening przedsiębiorczości zmniejszył w okresie 2000-2005 liczbę osób bezrobotnych o 7%, a uczestnictwo w programie coachingu zmniejszając udział osób pracujących najemnie, istotnie statystycznie zwiększyło liczbę osób samozatrudnionych (D. Oberschachtsiek i P. Scioch 2014). F. Pfeiffer i F. Reize (2000) badając empirycznie udział przedsiębiorstw, które utrzymały się na rynku przez co najmniej rok, dowodzą, iż jedynie w Niemczech Wschodnich jest on znamienne statystycznie niższy (6 p. proc.) w przypadku podmiotów założonych przez osoby bezrobotne niżeli w populacji nowych przedsiębiorstw ogółem. Skuteczność wsparcia jest zróżnicowana przestrzennie, stąd wnioski nie są uniwersalne, co pozostaje zgodne z hipotezą R. Carrasco (1999) o konieczności korzystnych uwarunkowań ekonomicznych.

6.13.4 Proponowane instrumenty

Proponowanym instrumentem wsparcia jest mikropożyczka na zasadach preferencyjnych, symetryczna do mikropożyczek proponowanych dla nowych przedsiębiorstw w ramach PI 3a. W ramach definiowania parametrów tego instrumentu zwrócić uwagę należy na:

- oprocentowanie: wskazane jest oprocentowanie preferencyjne (oprocentowanie rynkowe musiałoby być wysokie ze względu na znaczny poziom ryzyka i często niewielkie zabezpieczenia), jednak rozważyć należy nieco mniejszy zakres preferencji niż obecnie funkcjonujące: analiza rozkładu wielkości udzielanych pożyczek sugeruje, że nadmierne preferencje skutkują pożyczkami w nadmiernie wysokich kwotach – oprocentowanie powinno wynosić (przy obecnych stopach) co najmniej 5-6% w skali roku – w szczególności, jeśli oprocentowanie będzie na tym poziomie należy istotnie ograniczyć (w porównaniu do rozwiązań w PO KL 6.2) sankcje związane z wczesnym zakończeniem działalności;
- maksymalną wielkość pożyczki: przy założeniu mniejszych preferencji, wskazane wydaje się podniesienie limitu do 70 tys. zł – lepiej to odzwierciedla rozkład luki finansowej, jest symetryczne z proponowanym rozwiązaniem w ramach PI 3a. i stanowi odpowiedź na występujący, choć niezbyt częsty niewystarczający finansowania w ramach obecnego limitu 6.2;
- przeciętna pożyczka udzielona w ramach wsparcia w PO KL 6.2 w województwie wyniosła 42,5 tys. zł, podniesienie maksymalnej wartości pożyczki do 70 tys. zł może prowadzić

do podniesienia przeciętnej pożyczki do 54,1 tys. zł i tak przyjmujemy w fiszce instrumentu – niemniej wprowadzenie nieco wyższego niż obecnie oprocentowania powinno skutkować bardziej racjonalnym szacowaniem potrzeb pożyczkowych (wyniki badania CATI sugerują, że część odbiorców bierze pożyczkę w kwocie wyższej od faktycznie potrzebnej);

- dotychczasowe zainteresowanie ofertą szkoleniową i jej oceny są niskie; zasadne jednak jest prowadzenie działań doradczych na etapie przygotowania i rozpoczęcia działalności – powinny one stanowić integralną część projektu, zwłaszcza w wypadku osób, dla których pożyczka pełni rolę instrumentu aktywnych polityk rynku pracy;
- wobec konkurencji z innymi formami wsparcia (działania krajowe, działania FP, środki w ramach wsparcia przedsiębiorczości), w tym wsparcia dotacyjnego dla osób w szczególnej sytuacji na rynku pracy, trudno jest oszacować, jaki będzie efektywny poziom popytu na planowane instrumenty, niemniej liczba osób podejmujących działalność gospodarczą co roku w województwie wynosi ok. 15-16 tys. osób, z czego ok. 10% (w 2013) stanowią osoby uprzednio zarejestrowane jako bezrobotne, wobec ok. 15% w skali kraju. Wskazuje to na potencjał udzielenia nawet kilkuset pożyczek w skali roku, co by było jednak związane z wykorzystaniem całości alokacji PI 8iii. Jednocześnie, w związku z dużą niepewnością co do konkurencyjnych źródeł wsparcia, proponujemy ustalić – dla pierwszego obrotu – cel na poziomie 150 pożyczek łącznie (w ramach I obrotu). Odpowiada to 20 proc. alokacji PI 8iii na instrument finansowy, zgodnie z założeniami Umowy Partnerstwa – przyjęto założenie, że instrument finansowy jest dostępny dla grup w szczególnej sytuacji na rynku pracy, ale nie jest do nich ograniczony.

Tabela 40. Instrument finansowy w ramach PI 8iii. – mikropożyczki

PI: 8iii.		mikropożyczki			
Cel instrumentu:		Zmniejszenie luki finansowej osób rozpoczynających działalność.			
Od:	0 tys. zł	Do:	70 tys. zł	na:	max. 5 lat
Finanse i wskaźniki					
Udzielone pożyczki:			150		
Przeciętna pożyczka:			54,1 tys. zł		
Minimalna alokacja (bez kosztów zarządzania):			8 mln zł		
Preferencje i grupa docelowa					
Odbiorcy: tylko osoby rozpoczynające indywidualną działalność gospodarczą.					
Preferencyjne oprocentowanie, możliwe niskie wymogi co do zabezpieczeń.					

6.14 PI 9b.

Priorytet inwestycyjny 9b. dotyczy wspierania rewitalizacji fizycznej, gospodarczej i społecznej ubogich społeczności i obszarów miejskich i wiejskich. Poniżej przedstawiamy jego podstawowe założenia i zakres planowanego wsparcia.

Tabela 41. Podsumowanie założeń RPO w ramach PI 9b.

Cel szczegółowy:	Wzrost ożywienia społecznego i gospodarczego na obszarach miejskich i obszarach powiązanych z nimi funkcjonalnie.
Typy projektów:	W ramach PI 9b. wspierane będą wyłącznie inwestycje infrastrukturalne o mniejszej skali, będące uzupełnieniem planowanych lub zrealizowanych interwencji EFS i mające zarazem na celu wywołanie określonego efektu społecznego na zidentyfikowanym obszarze problemowym. Inwestycje infrastrukturalne ukierunkowane na rozwiązywanie problemów gospodarczych będą koncentrować się na wsparciu przedsiębiorczości. W kontekście niwelowania problemów społecznych dofinansowane zostaną działania realizowane na rzecz aktywizacji środowisk zagrożonych wykluczeniem i ubóstwem oraz poprawy dostępu do usług. W sferze materialno-przestrzennej przewiduje się wsparcie inwestycji dotyczących infrastruktury komunalnej, modernizacji zabudowy, w tym również mieszkaniowej, porządkowania przestrzeni publicznych, infrastruktury technicznej. Nadto, w ramach PI 9b. będą możliwe także inwestycje w drogi lokalne (gminne i powiatowe), stanowiące niezbędny element szerszej koncepcji związanej z działaniami rewitalizacyjnymi, a w związku z tym przyczyniające się do fizycznej, gospodarczej, społecznej rewitalizacji i regeneracji obszarów miejskich lub miejskich obszarów funkcjonalnych. Interwencja w PI 9b obejmie również inwestycje w zakresie kultury, których celem będzie poprawa spójności społecznej dzięki umożliwieniu lepszego dostępu do usług społecznych, kulturalnych i rekreacyjnych
Odbiorcy wsparcia:	JST, ich związki i stowarzyszenia, samorządowe jednostki organizacyjne; organy władzy, administracji rządowej; państwowe jednostki organizacyjne; inne jednostki sektora finansów publicznych; organizacje pozarządowe; przedsiębiorstwa; spółdzielnie mieszkaniowe oraz wspólnoty mieszkaniowe; kościoły i związki wyznaniowe oraz osoby prawne kościołów i związków wyznaniowych.
Zakładana alokacja:	54,0 mln euro
Uzasadnienie dla IF:	Stosowanie instrumentów finansowych w sytuacji nowego do nich podejścia, kładącego jeszcze większy, niż w minionym okresie programowania, nacisk na kwestie społeczne wydaje się bardzo utrudnione, co uzasadniamy poniżej.

Wsparcie w formie nieco zbliżonej do tej mającej być oferowanej w ramach priorytetu inwestycyjnego 9b. było oferowane w niektórych regionach Polski w formie zwrotnej w ramach Inicjatywy JESSICA (JESSICA nie była jednak realizowana w województwie kujawsko-pomorskim).

Interesujące wnioski na temat doświadczeń z wdrażania Inicjatywy JESSICA w Polsce zawiera przygotowana na zlecenie Europejskiego Banku Inwestycyjnego analiza, pod kątem okresu programowania 2014-2020⁶⁰. Kluczowe, interesujące wnioski zawarte w tej analizie dotyczą między innymi następujących kwestii⁶¹:

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

⁶⁰ European Investment Bank "2014-2020 JESSICA Evaluation Study for Nine Polish Regions", 30.04.2014.

⁶¹ Ibidem, s. 63-66.

zadłużenia, zawężające potencjał dla tego typu finansowania. Instrumenty zwrotne finansowane ze środków europejskich napotykają te same ograniczenia,

- bardzo ograniczonej palety produktów finansowych oferowanych w ramach JESSICA – w okresie 2007-2013 było oferowane tylko finansowanie dłużne, nie zaryzykowano zaś wprowadzenia szerszej palety produktów finansowych, w tym finansowania kapitałowego, czy też typu „mezzanine”,
- faktu, że rolę funduszy rozwoju obszarów miejskich pełniły w Polsce wyłącznie banki, które w niektórych przypadkach były ograniczane tak przepisami prawa bankowego, jak i wytycznymi Komisji Nadzoru Finansowego. Dotyczyło to w szczególności wielkości i jakości przyjmowanych zabezpieczeń, a także zasad oceny wniosków kredytowych i akceptowalnego poziomu ryzyka. W sytuacji, gdyby rolę FROM pełniła na przykład spółka prawa handlowego, nie będąca bankiem, z tego typu systemowymi ograniczeniami nie mielibyśmy do czynienia.
- dość ograniczonego efektu mnożnikowego, ze względu na możliwość finansowania nawet do 75% kosztów kwalifikowanych – sposobem na rozwiązanie tego problemu miało być uzupełniające komercyjne finansowanie, oferowane przez FROM-y.

Dodatkowym elementem utrudniającym wdrażanie Inicjatywy były problemy ze słusznie wspieranym, ale pozostającym w pewnej sprzeczności z logiką wsparcia zwrotnego, efektem społecznym realizowanych inwestycji. Im większy bywał bowiem postulowany przez właściwe instytucje zarządzające efekt społeczny, tym bardziej ryzykowne stawało się finansowanie tego typu projektu, ze względu na malejącą zdolność kredytową.

W okresie programowania 2014-2020, o ile dobrze rozumiemy postanowienia odpowiednich dokumentów, znaczenie efektu społecznego ma jeszcze wzrosnąć. Z powyższych powodów na obecnym etapie nie proponujemy w ramach priorytetu inwestycyjnego 9b. wdrażania instrumentów finansowych; nie jesteśmy bowiem w stanie wskazać projektów, które byłyby możliwe do finansowania w formie zwrotnej, a jednocześnie czyniły zadość wymogom stawianym dla tego priorytetu inwestycyjnego.

7 Instrumenty finansowe a pomoc publiczna – w tym uwagi na temat zastosowania mechanizmu preferencyjnego wynagradzania inwestorów prywatnych

Instrumenty finansowe, planowane do zastosowania w ramach RPO WK-P 2014-2020, mogą mieć w świetle obowiązujących przepisów status pomocy publicznej lub też nosić charakter „komercyjny”, czyli nie być pomocą publiczną. Analizując wcześniej poszczególne instrumenty wskazywaliśmy, czy powinny one mieć charakter preferencyjny (w domyśle mających charakter pomocy publicznej) lub rynkowy (w domyśle nie mający takiego statusu). Warto przy tym pamiętać, że w przypadku instrumentów dłużnych poziom tzw. stopy bazowej, która jest podstawą do wyliczania tzw. stopy referencyjnej (równej poziomowi stopy bazowej i odpowiedniej marży) jest ustalony na stosunkowo niskim poziomie, co powoduje, że w wielu przypadkach nawet pożyczki i kredyty nie mające charakteru pomocy publicznej są uznawane za dość atrakcyjnie oprocentowane. Przykładowo, od 1 stycznia 2014 stopa bazowa wynosi 2,75%⁶², co oznacza, że dla większości przedsiębiorców (o dłuższym okresie działania na rynku i przeciętnym poziomie zabezpieczeń) pożyczki lub kredyty nie będące pomocą publiczną powinny być dostępne przy oprocentowaniu od 3,75% (dobry rating, standardowy poziom zabezpieczeń) do 4,95% (zadowalający rating, standardowy poziom zabezpieczeń).

W okresie programowania 2007-2013 w przypadku znacznej części (choć od tej reguły można wskazać też pewne wyjątki) oferowanych instrumentów finansowych, wybór, dotyczący tego, czy mają one charakter pomocy publicznej, czy też nie, podejmował pośrednik finansowy⁶³. Rozwiązanie takie, choć pod wieloma względami dogodne ze względu na swą elastyczność, nie pozwala jednak na bardziej precyzyjne określenie parametrów danego instrumentu finansowego, gdyż decyzja jest podejmowana przez pośrednika i – w ramach obowiązujących ram prawnych – może on dowolnie kształtować poziom oprocentowania lub wysokość prowizji⁶⁴. Warto ponadto pamiętać, że – co do zasady – wysokość oprocentowania / prowizji jest w zasadzie neutralna z punktu widzenia pośrednika, gdyż przychody z tytułu odsetek / prowizji (poza wkładem własnym pośrednika) i tak muszą powiększyć kapitał funduszu pożyczkowego / poręczeniowego, zostać zwrócone menedżerowi funduszu powierniczego, bądź też być przeznaczone na pokrycie kosztów zarządzania, ale tylko do poziomu wyznaczonego w odpowiednich przepisach. W tego typu sytuacjach dla wielu pośredników podstawowym kryterium podejmowania decyzji o poziomie oprocentowania był jego wpływ na poziom zainteresowania odbiorców ostatecznych i szybkość realizacji projektu.

⁶² http://www.uokik.gov.pl/stopa_referencyjna_i_archiwum.php

⁶³ 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.

⁶⁴ Co interesujące, w przypadku instrumentów dłużnych wysokość prowizji nie ma żadnego znaczenia przy decydowaniu czy dany kredyt lub pożyczka są, czy nie są pomocą publiczną: decydujące jest oprocentowanie, w powiązaniu z oceną sytuacji finansowej potencjalnego pożyczkobiorcy i przedstawianymi zabezpieczeniami. Takie rozwiązanie prowadzi niekiedy do dziwacznych sytuacji, w których niektóre instytucje oferują bardzo niskie oprocentowanie (lub nawet jego brak), w powiązaniu z bardzo wysoką prowizją.

W takiej sytuacji oczywistym powinno być to, że przy tego typu kalkulacji muszą „wygrywać” produkty najtańsze, obciążone najmniejszymi kosztami⁶⁵.

W minionym okresie programowania (2007-2013), w przypadkach, w których wsparcie w formie instrumentów finansowych przyjmowało charakter pomocy publicznej, najczęściej była to pomoc de minimis, bardzo rzadko udzielano natomiast pożyczek w ramach regionalnej pomocy inwestycyjnej (i takie sytuacje raczej nie miały miejsca w województwie kujawsko-pomorskim). Pomoc de minimis ma zarówno swoje zalety, jak i wady. Poniżej przedstawiamy podstawowe zalety i wady tego typu pomocy:

Tabela 42. Zalety i wady oferowania instrumentów finansowych w formie pomocy de minimis

Zalety	Wady
Jednolite zasady dostępności pomocy dla firm z terenu całego kraju – brak zróżnicowanych intensywności wsparcia.	Konieczność badania oświadczeń / zaświadczeń o dotychczas otrzymanej pomocy de minimis, a także możliwości nakładania się pomocy z innym rodzajem pomocy udzielonej w stosunku do tego samego projektu.
Co do zasady, dostępność pomocy w tej formie dla olbrzymiej większości działających firm, niezależnie od wielkości i formy prawnej.	Ryzyko, że niektóre firmy mogą balansować na granicy progu 200 000 euro i nie będą w stanie skorzystać z kolejnego wsparcia (sytuacja dość rzadka, ale spotykana).
Znaczne uproszczenia w zakresie informacji przedstawianych przez podmiot ubiegający się o pomoc de minimis. ⁶⁶	Konieczność wystawiania zaświadczeń o udzielonej pomocy i przekazywania odpowiednich sprawozdań.
Brak zakazu udzielania pomocy de minimis przedsiębiorcy w trudnej sytuacji ekonomicznej ⁶⁷ .	Niekorzystne zasady wyliczania ekwiwalentu dotacji brutto dla pomocy de minimis w formie poręczeń / gwarancji ⁶⁸ .
	Ograniczenia, dotyczące możliwości udzielania pomocy de minimis dla pewnego rodzaju przedsięwzięć i branż np. firm działających w branży transportu drogowego, czy też prowadzących działalność eksportową.

⁶⁵ Niekiedy, choć miało to miejsce stosunkowo rzadko i dotyczyło głównie banków, pewne znaczenie odgrywała długoterminowa strategia danej instytucji, a także parametry innych produktów finansowych. Chodziło o to, aby w miarę możliwości ograniczać zjawisko kanibalizacji oferowanych produktów finansowych.

⁶⁶ Od momentu wejścia w życie rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie w sprawie zakresu informacji przedstawianych przez podmiot ubiegający się o pomoc de minimis – powinno to nastąpić w ciągu najbliższych tygodni lub miesięcy.

⁶⁷ Od momentu wejścia w życie nowego rozporządzenia o pomocy de minimis tj. Commission Regulation (EU) No. 1407/2013 on the application of Articles 107 and 108 of the Treaty on the Functioning of the European Union of 18 December 2013 to de minimis aid oraz odpowiednich krajowych aktów wykonawczych.

⁶⁸ Ten problem został jednak rozwiązany po wejściu w życie wyżej wspomnianego nowego rozporządzenia KE o pomocy de minimis, wiążącego wartość EDB z zapadalnością poręczonego zobowiązania.

Regulacje, dotyczące pomocy publicznej uległy w ciągu ostatnich lat pewnym zmianom. Z punktu widzenia instrumentów finansowych kluczowe wydają się przede wszystkim wspomniane przepisy dotyczące pomocy de minimis oraz rozporządzenie dotyczące tzw. wyłączeń grupowych⁶⁹ (dalej zwane GBER). Zmianom nie uległy natomiast wytyczne (komunikaty), dotyczące metody ustalania stóp referencyjnych oraz zasad udzielania poręczeń i gwarancji.

W przypadku rozporządzenia o wyłączeniach grupowych, w stosunku do dotychczas obowiązującej wersji, zostały dodane nowe rodzaje pomocy publicznej, między innymi:

- pomoc na kulturę i zachowanie dziedzictwa kulturowego,
- pomoc dla innowacyjnych klastrów, oraz
- pomoc na infrastrukturę sportową i wielofunkcyjną infrastrukturę rekreacyjną.

Rozporządzenie zawiera też rozbudowane przepisy, dotyczące wsparcia na działania, związane z ochroną środowiska (Rozdział 7, art. 36-49), które mogą znaleźć zastosowanie dla instrumentów finansowych w ramach wybranych priorytetów inwestycyjnych w RPO WK-P 2014-2020.

Nowe rozporządzenie GBER wprowadziło też pewne zmiany, jeżeli chodzi o pomoc publiczną w formie kapitału ryzyka. Na mocy art. 21 GBER finansowanie w postaci kapitału ryzyka jest dostępne dla start-up'ów⁷⁰ (tzw. kategoria 1), firm działających do 7 lat (tzw. kategoria 2) lub też firm znacząco rozszerzających zakres działalności (planowany wzrost obrotów o co najmniej 50% - tzw. kategoria 3). Maksymalne wsparcie udzielane na mocy tego przepisu może sięgać 15 milionów euro. Jednocześnie (i jest to duża nowość, w stosunku do poprzednio obowiązujących przepisów) w przypadku pomocy udzielanej na podstawie art. 21 GBER pojawił się wymóg zapewnienia prywatnego koinwestora na poziomie danego instrumentu (funduszu kapitałowego) lub danej firmy w wysokości 10% (dla kategorii 1 firm), 40% (kategoria 2) lub 60% (kategoria 3).

Rozporządzenie GBER wprowadziło też możliwość wsparcia w formie kapitałowej i finansowania typu „mezzanine” (w rozporządzeniu zwane jest ono wsparciem quasi-kapitałowym) jako dedykowanej pomocy dla start up'ów (w rozumieniu tego przepisu są to mikro i małe firmy, działające nie dłużej niż 5 lat, nie notowane na giełdzie i które dotąd nie wypłacały dywidendy), przy EDB nie przekraczającym 800 tysięcy euro (art. 22 GBER). Próg ten może zostać podwojony dla innowacyjnych firm (w rozumieniu GBER). Można przyjąć, że wsparcie kapitałowe i typu „mezzanine” dla firm znajdujących się w fazie seed będzie mogło być wdrażane na mocy tego przepisu. Z kolei wytyczne w zakresie dostępu MŚP do kapitału ryzyka⁷¹ będą miały zastosowanie tylko w przypadku braku możliwości stosowania przepisów o wyłączeniach grupowych i konieczności notyfikacji schematu pomocowego.

Rozporządzenie zawiera też oddzielne przepisy dotyczące regionalnej pomocy inwestycyjnej dla projektów miejskich (art. 16).

⁶⁹ Commission Regulation (EU) No 651/2014 of 17 June 2014 declaring certain categories of aid compatible with the internal market in application of Articles 107 and 108 of the Treaty.

⁷⁰ W rozumieniu przepisu są to firmy, które nie uzyskały jeszcze przychodu z działalności gospodarczej.

⁷¹ Communication from the Commission, “Guidelines on State aid to promote risk finance investments”, (2014/C 19/04.)

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 udanej inwestycji (w takim przypadku nie ma zastosowania tzw. zasada *pari passu*), straty są wówczas w pierwszej kolejności przypisywane części publicznej finansowania. W tego typu sytuacjach maksymalna odpowiedzialność ze strony instytucji publicznej jest ograniczona przeważnie do poziomu 25% wielkości portfela. Otwiera to duże pole do włączania środków komercyjnych do obciążonych ponadprzeciętnym ryzykiem produktów finansowania dłużnego.

Asymetryczny podział zysków / strat z tytułu udanej / nieudanej inwestycji był dotąd stosowany w ramach Poddziałania 1.2.3 SPO WKP i realizowanego przez Krajowy Fundusz Kapitałowy Działania 3.2 PO IG. W obu przypadkach opinie⁷² na temat skutków zastosowania tego mechanizmu są dość krytyczne, zdaniem niektórych ekspertów sprzyja on oportunistycznym zachowaniom podmiotów prywatnych i stawia w niekorzystnej sytuacji sektor publiczny. Taki mechanizm nie był natomiast stosowany w ramach Działania 3.1 PO IG, w ramach którego jednak przez dłuższy czas nie był wymagany wkład własny projektodawcy.

Na obecnym etapie dość trudno jest określić, czy – w razie zastosowania instrumentów kapitałowych w ramach RPO WK-P – należałoby też zastosować opisywany mechanizm. Raczej jesteśmy wobec takiego pomysłu sceptyczni, tak ze względu na dość niski – jak na inwestycje dla fazy *seed finance* – poziom maksymalnej odpowiedzialności sektora publicznego, jak i powodowanie niekorzystnych zjawisk po stronie inwestorów prywatnych.

Poniżej prezentujemy możliwe rodzaje pomocy w formie instrumentów finansowych w kontekście przepisów dotyczących pomocy publicznej.

Tabela 43. Przepisy dotyczące pomocy publicznej a planowane instrumenty finansowe w ramach RPO WK-P 2014-2020

Priorytet inwestycyjny	Instrument finansowy	Przepisy dotyczące pomocy publicznej mogące znaleźć zastosowanie w przypadku danego instrumentu
1b., 3a.	Pożyczki, instrumenty typu mezzanine finance	Pomoc de minimis, art. 14 GBER (regionalna pomoc inwestycyjna), art. 21 GBER (pomoc na finansowanie ryzyka), art. 22 GBER (Pomoc dla przedsiębiorstw rozpoczynających działalność), art. 24 (pomoc na koszty rozpoznania).
3c.	Pożyczki, kredyty, poręczenia	Pomoc de minimis, art. 14 GBER (regionalna pomoc inwestycyjna).
4a.	Pożyczki, kredyty	Pomoc de minimis, art. 41-43 GBER: różne rodzaje pomocy na produkcję energii ze źródeł odnawialnych.
4b.	Pożyczki, kredyty	Pomoc de minimis, art. 38 GBER (pomoc inwestycyjna na środki wspierające efektywność energetyczną).
4c.	Pożyczki, kredyty	Pomoc de minimis, art. 39 GBER, (pomoc inwestycyjna na projekty wspierające efektywność energetyczną w budynkach).
8iii.	Pożyczki, kredyty	Pomoc de minimis, art. 22 GBER (Pomoc dla przedsiębiorstw rozpoczynających działalność).

Źródło: obowiązujące przepisy dotyczące pomocy publicznej, analizy własne

⁷² Niestety, ewaluacja Działania 1.2 SPO WKP była przeprowadzona zbyt wcześnie, aby przeanalizować tę kwestię, nie miała natomiast miejsca ewaluacja Działania 3.2 PO IG.

Warto pamiętać, że opisane powyżej formy pomocy w ramach GBER muszą także czynić zadość efektowi zachęty, czyli wniosek o przyznanie pomocy musi być przedstawiony przed rozpoczęciem prac nad projektem (art. 6 ust. 2 GBER). Dodatkowo, regionalna pomoc inwestycyjna może być stosowana wyłącznie w przypadku tzw. inwestycji początkowych, czyli inwestycji w rzeczowe aktywa trwałe lub wartości niematerialne i prawne, związane z założeniem nowego zakładu, zwiększeniem zdolności produkcyjnej istniejącego zakładu, dywersyfikacją produkcji zakładu poprzez wprowadzenie produktów uprzednio nieprodukowanych w zakładzie lub zasadniczą zmianą dotyczącą procesu produkcyjnego istniejącego zakładu lub nabyciem aktywów należących do zakładu, który został zamknięty lub zostałby zamknięty.

8 Realizacja wsparcia w formie instrumentów finansowych – wybrane obszary problemowe

8.1 Możliwość zastosowania mechanizmów łączących instrumenty zwrotne i bezzwrotne

W okresie programowania 2007-2013 nie było – co do zasady – możliwe łączenie wsparcia bezzwrotnego i zwrotnego ze środków europejskich. Teoretycznie tej kwestii nie regulowały żadne przepisy, więc, szczególnie w przypadku pierwszych projektów wsparcia instrumentów finansowych, odpowiednie instytucje zarządzające i pośrednicy finansowi nie byli świadomi, że – zdaniem Komisji Europejskiej – do takiego łączenia nie powinno dochodzić. Kwestia ta szczególnie boleśnie dotknęła województwo kujawsko-pomorskie, w ramach którego skala łączenia obu rodzajów finansowania była znacząca, dodatkowo zaś tego typu łączenie było wręcz preferowane (za pomocą odpowiednich kryteriów oceny) przez Urząd Marszałkowski, który w owym czasie nie był świadomy związanych z tym zagrożeń. W rezultacie do dnia dzisiejszego ciągnie się spór o kwalifikowalność wydatków w ramach wybranych projektów. Brak rozstrzygnięcia tego sporu prowadzi do tego, że pośrednicy finansowi mają poważne obawy, co do możliwych konsekwencji ostatecznych decyzji (obniżenie kwalifikowanych kosztów zarządzania, konieczność dokończenia realizacji teoretycznie już zakończonego projektu itp.).

W okresie 2014-2020 łączenie tego typu wsparcia będzie teoretycznie dopuszczalne, na co pozwala art. 37 ust. 7-8 Rozporządzenia Ogólnego. Faktycznie jednak możliwości łączenia instrumentów zwrotnych i bezzwrotnych będą zbliżone do tego, z czym mieliśmy do czynienia w okresie 2007-2013. Podstawowe reguły są następujące:

- finansowanie zwrotne i bezzwrotne ze środków europejskich musi bezwzględnie dotyczyć oddzielnych wydatków kwalifikowanych. W praktyce oznacza to, że – w ramach jednego projektu – można przykładowo sfinansować zakup maszyny z dotacji, a inne wydatki inwestycyjne z zastosowaniem finansowania zwrotnego (przy zachowaniu przepisów dotyczących minimalnego wkładu własnego i przepisów o pomocy publicznej). W rzeczywistości jednak tego typu sytuacje będą zapewne należeć do rzadkości, przede wszystkim ze względu na znaczne ograniczenie skali dotacji dla przedsiębiorców, a także ograniczenia formalno-organizacyjne,
- łączenie instrumentów będzie też utrudnione ze względu na to, że oba rodzaje instrumentów będą raczej wdrażane przez inne instytucje (np. IZ RPO WK-P i pośrednika finansowego)

i bardzo trudno będzie zapewnić badanie rozdzielności finansowanych kosztów kwalifikowanych, chyba, że będą one bardzo precyzyjnie i jednoznacznie określone w Uszczegółowieniu RPO,

- bardzo utrudnione będzie łączenie poręczeń udzielanych ze środków europejskich z jakimkolwiek wsparciem bezzwrotnym, ze względu na „całościową” naturę poręczenia, obejmującą de facto cały (nawet jeżeli jest ono ograniczone do 60, czy 80% jego kapitału) kredyt lub pożyczkę. Możliwe natomiast będzie łączenie poręczenia (w sytuacji, gdy obejmuje ono tylko kapitał kredytu) z subsydiowaniem odsetek od kredytu komercyjnego.
- Maksymalna intensywność wsparcia będzie liczona oddzielnie dla części zwrotnej i bezzwrotnej. W tej sytuacji na przykład udzielanie dotacji na 40% kosztów kwalifikowanych i pożyczki ze środków europejskich na kolejne 40% kosztów kwalifikowanych powoduje, że (przy przykładowej maksymalnej intensywności wsparcia na poziomie 45% w ramach regionalnej pomocy inwestycyjnej) realna intensywność dla części dotacyjnej wynosi zaledwie 18%, jest więc umiarkowanie atrakcyjna z punktu widzenia odbiorcy ostatecznego. Naturalnie, pozostają nadal problemy związane z badaniem rozdzielności kosztów kwalifikowanych.

Realnie rzecz biorąc, w sytuacji istnienia powyższych warunków, możliwości łączenia instrumentów finansowych z finansowaniem bezzwrotnym wydają się być stosunkowo ograniczone. Naszym zdaniem tego typu możliwości można rozważyć przede wszystkim w przypadku następujących priorytetów inwestycyjnych:

- w przypadku priorytetu inwestycyjnego 4a. (lub innych priorytetów „środowiskowych” można rozważać mechanizm subsydiowania odsetek od kredytów komercyjnych, naturalnie tylko w sytuacji, gdy rodzaje finansowanych inwestycji nie są zbyt ryzykowne dla sektora bankowego. Niestety, ze względu na brak ustawy o OZE, kredytowanie sektora odnawialnych źródeł energii część banków uznaje za obciążone ponadprzeciętnym ryzykiem: tego typu inwestycje mają bowiem długoterminowy charakter i wyliczenie zdolności kredytowej przedsięwzięcia przy braku jasności, jakie rozwiązania prawne zostaną ostatecznie przyjęte, jest bardzo utrudnione,
- w przypadku priorytetu inwestycyjnego 4e. proponujemy rozważenie mechanizmu subsydiowania odsetek kredytów na cele związane z zakupem taboru transportu publicznego,
- w przypadku priorytetu inwestycyjnego 8iii. do rozważenia jest finansowanie w obu formach oddzielonych w czasie faz projektu – np. finansowanie dotacyjnie rozpoczęcia działalności gospodarczej i wydatków wstępnych (nabycie podstawowego wyposażenia i środków trwałych), następnie zaś (na przykład po roku), w razie utrzymania działalności gospodarczej, zaoferowanie pożyczki ze środków europejskich na rozwój działalności.

8.2 Instrumenty finansowe – możliwy efekt dźwigni

Planowane w ramach RPO WK-P 2014-2020 instrumenty finansowe powinny w miarę możliwości zapewniać maksymalnie wysoki efekt dźwigni, rozumianej jako stosunek łącznej wartości finansowanego projektu (bądź też – w nieco węższym i łatwiejszym do zastosowania ujęciu – całkowitej wartości pozyskanego finansowania) do wartości środków publicznych przeznaczonych na dany instrument finansowy.

Teoretycznie najwyższe mnożniki powinny być osiągane przy instrumentach poręczeniowych, dzięki dywersyfikacji ryzyka i możliwości wielokrotnej multiplikacji kapitału. Faktycznie jednak w Polsce, wobec braku systemowo przemyślanego stosowania instrumentów poręczeniowych, w tym łatwo dostępnych reporeczeń oraz wspomnianych wcześniej problemów z tzw. podwójnym finansowaniem, osiągane mnożniki są dalekie od idealnych – przykładowo na koniec 2013 roku łączne zaangażowanie sektora lokalnych regionalnych funduszy poręczeń kredytowych wynosi zaledwie 104% wartości posiadanych przez nie kapitałów⁷³.

Dość korzystnie można natomiast ocenić efekt dźwigni w projektach realizowanych w ramach RPO WK-P w okresie przed rozpoczęciem wdrażania Inicjatywy JEREMIE (ze względu na stosunkowo krótki okres wdrażania Inicjatywy JEREMIE nie wydaje nam się zasadne liczenie na tym etapie poziomu dźwigni w jej ramach). W przypadku instytucji udzielających pożyczek wartość udzielonych pożyczek na 30 czerwca 2014 roku wyniosła 130% wartości podpisanych z pośrednikami finansowymi umów i byłaby zapewne znacznie większa, gdyby nie problemy związane z podwójnym finansowaniem. W przypadku instrumentów poręczeniowych z kolei wartość poręczonych kredytów wyniosła na 30 czerwca 2014 r. 434% wartości środków przeznaczonych na instrumenty poręczeniowe, co było jednym z najlepszych wyników w całej Polsce.

Dla instrumentów projektowanych w ramach RPO WK-P 2014-2020 dość trudno jest na tym etapie oszacować zakładany poziom dźwigni; bardzo wiele zależy od konkretnych rozwiązań operacyjnych, dotyczących danych produktów finansowych, takich jak maksymalna i – co najważniejsze – średnia zapadalność, czy też minimalny i średni udział własny. Zwiększeniu wielkości dźwigni może służyć natomiast opisywany przez nas wcześniej mechanizm asymetrycznego wynagrodzenia kapitału.

W przypadku instrumentów poręczeniowych, przy przyjęciu opisywanego w kolejnym rozdziale poziomu ryzyka wypłat, dźwignia (mnożnik) na poziomie instrumentu poręczeniowego będzie wynosić 4 dla instrumentów poręczeniowych, a 2,86 dla instrumentów poręczeniowych dla start-up'ów. Z kolei przy założeniu, że efektywna stopa gwarancji / poręczenia wynosiłaby 65% (udział poręczenia / gwarancji w pożyczce / kredycie) powyżej wskazane mnożniki na poziomie odbiorcy ostatecznego wzrosłyby odpowiednio do 6,15 i 4,4 (start-up'y). Naturalnie przy większej aktywności instrumentów poręczeniowych założone mnożniki powinny jeszcze dalej wzrosnąć.

⁷³ Dane Krajowego Stowarzyszenia Funduszy Poręczeniowych.

8.3 Instrumenty finansowe a akceptowalny poziom ryzyka

Jak już wcześniej wskazywaliśmy, w przypadku instrumentów finansowych wdrażanych z udziałem środków publicznych istnieje zawsze dylemat, dotyczący poziomu akceptowalnego ryzyka. Z jednej bowiem strony istnieje naturalna i zrozumiała tendencja do zapewniania maksymalnego bezpieczeństwa środków publicznych, z drugiej jednak, środki publiczne powinny wypełniać lukę finansową, której ze względu na zbyt wysokie ryzyko, nie pokrywa finansowanie komercyjne. Instrumenty finansowane ze środków publicznych mają bowiem, o czym już wspominaliśmy, zasadniczo dwa cele: zmniejszają skalę luki finansowej, oferują też (dzięki korzystniejszym warunkom, niż instrumenty komercyjne) efekt zachęty. O ile w przypadku instrumentów oferujących efekt zachęty, poziom ryzyka nie powinien być nadmierny i może być zbliżony do ryzyka akceptowanego przez sektor komercyjny, to w przypadku instrumentów zmniejszających poziom luki finansowej poziom ryzyka musi być wyższy, niż w przypadku tego akceptowalnego dla banków.

W przypadku RPO WK-P 2007-2013, dla schematu bez Inicjatywy JEREMIE, nie były zbierane dane, dotyczące jakości portfela udzielonych pożyczek i kredytów, były natomiast zbierane dane, dotyczące liczby i wartości wypłaconych poręczeń, które przedstawiamy poniżej.

Tabela 44. Udział wypłaconych poręczeń dla projektów realizowanych przez fundusze poręczeniowe w ramach RPO WK-P 2007-2013

Instytucja	Wartość udzielonych poręczeń (mln zł)	Wartość wypłaconych poręczeń (mln zł)	Udział wypłaconych poręczeń
Kujawsko-Pomorski Fundusz Poręczeń Kredytowych	70,6	1,8	2,5%
Grudziądzkie Poręczenia Kredytowe (2 projekty)	26,6	0,14	0,5%
Toruński Fundusz Poręczeń Kredytowych	15,4	0,22	1,4%
Bydgoski Fundusz Poręczeń Kredytowych	12,2	0,42	3,4%
Towarzystwo Rozwoju Gminy Płużnica	0,38	0	0
Kujawskie Poręczenia Kredytowe	11,4	0	0
RAZEM	136,58	2,58	1,9%

Źródło: dane IZ RPO WK-P.

Powyższe wyniki nie odbiegają istotnie od danych ogólnopolskich – udział wypłaconych poręczeń w stosunku do poręczeń udzielonych w schematach poza Inicjatywą JEREMIE wynosi obecnie ok. 1% (dane MIR), nieco wyższy poziom wypłaconych poręczeń może wynikać z długiego okresu realizacji projektów i dużej aktywności kujawsko-pomorskich funduszy poręczeniowych.

Z kolei w ramach Inicjatywy JEREMIE w województwie kujawsko-pomorskim szkodowość utrzymuje się na bardzo niskim poziomie. Dodatkowo, co warto podkreślić, w znacznej części konkursów na pośredników finansowych (produkty z 2011 i 2012 roku: pożyczka, pożyczka bank, reporeczenie) stosowano dodatkowe wynagrodzenie w przypadku odpowiednio dobrej jakości portfela pożyczek/poręczeń.

W kontekście instrumentów finansowych planowanych do wdrażania w ramach RPO WK-P wydaje się, że można przyjąć następujące rozwiązania, dotyczące ryzyka, związane z instrumentami finansowymi:

- w przypadku instrumentów ukierunkowanych na osiągnięcie efektu zachęty maksymalny dopuszczalny poziom ryzyka powinien być zbliżony do przeciętnej jakości portfela kredytów bankowych⁷⁴,
- w przypadku instrumentów ukierunkowanych na redukcję luki finansowej (szczególnie zaś skierowanych do firm rozpoczynających działalność gospodarczą) maksymalny dopuszczalny poziom ryzyka powinien być wystarczająco wysoki, aby pośrednicy finansowi byli w stanie finansować firmy faktycznie znajdujące się w luce finansowej,
- obniżone, w stosunku do okresu 2007-2013, poziomy wynagrodzeń za udzielanie finansowania dłużnego powodują, że istnieje bardzo ograniczone pole (a w zasadzie nie istnieje w ogóle) do dzielenia wynagrodzenia na część stałą i część zależną od jakości portfela (na wzór rozwiązań stosowanych w JEREMIE). Taka możliwość będzie natomiast istnieć w przypadku wyboru pośredników finansowych w drodze przetargowej i podwyższaniu dzięki temu maksymalnych poziomów wynagrodzeń.
- w przypadku instrumentów kapitałowych nie należy stawiać żadnych ograniczeń, co do poziomu dopuszczalnych strat, ewentualnie można wymagać wniesienia – bardzo jednak ograniczonego - wkładu własnego,
- w przypadku instrumentów dłużnych także lepszym instrumentem, niż limity strat, wydają się być wymogi dotyczącego minimalnego udziału własnego, a za niespłacone kredyty i pożyczki pośrednik będzie odpowiadać na zasadzie *pari passu*.

Odrębną kwestią jest ryzyko związane z instrumentami poręczeniowymi, w przypadku których, jak już wspominaliśmy, środki przekazywane do instrumentu poręczeniowego będą równe docelowemu portfelowi poręczeń, pomnożonemu przez szacowane ryzyko wypłaty poręczeń. Na poziomie krajowym autorzy niniejszego raportu mieli okazję przygotować analizę ryzyka dla poręczeń i gwarancji, które mają być udzielane w ramach Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój, a także do ewentualnego wykorzystania przez właściwe instytucje zarządzające w ramach odpowiednich regionalnych programów operacyjnych⁷⁵. Poniżej przedstawiamy konkluzje z tej ekspertyzy w sferze mającej zastosowanie do regionalnych programów operacyjnych.

W przypadku typowych poręczeń, które mają być oferowane w ramach regionalnych programów operacyjnych, zaproponowaliśmy, aby oczekiwane ryzyko konserwatywnie wycenić na poziomie 15%, zaś ryzyko nieoczekiwane na poziomie kolejnych 10%, czyli łącznie ryzyko wynosiłoby **25%**. Jednak w przypadku produktów poręczeniowych, przeznaczonych wyłącznie dla przedsięwzięć start-up

⁷⁴ Na 30.06.2014 r. udział w portfelach banków kredytów z tzw. rozpoznaną utratą wartości wynosił dla przedsiębiorstw sektora MSP 11,2%, a dla tzw. przedsiębiorców indywidualnych (upraszczając, są to jednoosobowe działalności gospodarcze o niewielkich rozmiarach) 14,7% - dane Narodowego Banku Polskiego.

⁷⁵ Ekspertyza „Ocena ex ante ryzyka dla gwarancji w ramach finansowania ze środków UE na lata 2014-2020 przedsięwzięć w zakresie realizacji celów tematycznych: wzrost konkurencyjności sektora MŚP oraz wzmacnianie badań naukowych, rozwoju technologicznego i innowacji w przedsiębiorstwach”, PAG Uniconsult na zlecenie MIR, sierpień 2014. Wersja ostateczna opracowania powinna być dostępna w końcu września 2014.

(niezależnie od braku powszechnie przyjętej definicji tego typu firm⁷⁶⁾) ryzyko oczekiwane powinno być wyceniane znacznie wyżej – co najmniej na poziomie 25%. W sytuacji zatem produktów skierowanych wyłącznie do tej grupy firm ryzyko wyniosłoby łącznie **35%**. Z kolei w przypadku produktów skierowanych do szerszej grupy firm, ale z założonym określonym udziałem przedsięwzięć start-up'owych, proponujemy, aby szacowane ryzyko opierało się na prostej proporcji:

$$R = R_g * U_g + R_s * U_s$$

gdzie:

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

W przypadku produktów reporencyjnych, oferowanych w formule portfelowej proponujemy, aby wartość limitu wypłat (tzw. *cap*) początkowo wynosiła także 25%, jednak w razie udanego wdrażania i utrzymania akceptowalnej szkodowości mogłaby zostać stopniowo obniżona do 20%.

Rekomendujemy przyjęcie podobnego ryzyka także dla województwa kujawsko-pomorskiego, z następujących powodów:

- większość banków nie prowadzi analiz ryzyka ze względu na miejsce prowadzenia działalności kredytobiorcy, dodatkowo ich struktury organizacyjne na ogół nie odzwierciedlają podziału administracyjnego na województwa,
- wyniki działających w kujawsko-pomorskim funduszy poręczeniowych nie odbiegają znacząco od wyników funduszy w innych regionach kraju⁷⁷. Zmniejszenie szacowanego ryzyka może jednak prowadzić do mniejszego zainteresowania oferowanym ze środków europejskich wsparciem.

8.4 Instrumenty finansowe a limity kosztów zarządzania

W celu sprawnego wdrażania instrumentów finansowych niezbędne jest zainteresowanie ofertą wsparcia ze strony wystarczającej liczby pośredników finansowych, którzy będą skłonni do uczestnictwa w ogłaszanych przez Instytucję Zarządzającą lub też fundusz funduszy przetargach / konkursach. Jednym z ważnych elementów, mających skłaniać pośredników do wdrażania instrumentów finansowych, są wystarczająco atrakcyjne limity kosztów zarządzania instrumentami. Co interesujące i poniekąd paradoksalne, element ten ma znacznie większe znaczenie w przypadku pośredników finansowych „publicznych” (fundusze pożyczkowe i poręczeniowe), mniejszy zaś w przypadku instytucji komercyjnych. Dla tych pierwszych jest to bowiem podstawowe źródło przychodów (czy raczej finansowania kosztów stałych), ci drudzy natomiast mogą liczyć na inne korzyści wynikające z pozyskiwania klientów, którzy będą skłonni korzystać także z innych elementów oferty danej instytucji, także wskutek zastosowania tzw. *cross-selling'u* (przykładowo, klient

⁷⁶ Na użytek tych wyliczeń proponujemy przyjąć, że są to firmy prowadzące działalność gospodarczą nie dłużej, niż od 3 lat.

⁷⁷ Wyraźnie gorsze są tylko wyniki jednego z funduszy, wynikają one jednak nie tyle ze specyfiki regionu, ale przyjętej przez poprzedni zarząd funduszu bardzo ekspansywnej strategii działania.

instrumentu finansowego oferowanego przez bank może również skorzystać z innej oferty banku – np. rachunku bankowego, oferty leasingowej).

W przypadku instrumentów dłużnych (w razie zastosowania opisanego wcześniej mechanizmu niesymetrycznego wynagrodzenia kapitału) pośrednicy finansowi (szczególnie ci dysponujący wystarczającym kapitałem, aby wnieść do projektu duży udział własny) mogą liczyć na dodatkowe korzyści z tego tytułu. Zastosowanie tego mechanizmu powinno zatem zachęcać ich do wdrażania instrumentów finansowych w ramach RPO WK-P 2014-2020.

Niezależnie od powyższych czynników, stosunkowo poważne obawy budzą natomiast określone w tzw. akcie delegowanym⁷⁸ limity kosztów zarządzania dla pośredników finansowych, w większości przypadków znacząco niższe, niż w poprzednim okresie programowania. Poniżej prezentujemy podstawowe różnice w stosunku do przepisów obowiązujących w okresie 2007-2013.

Tabela 45. Porównanie limitów kosztów zarządzania dla różnego rodzaju instrumentów finansowych w okresie 2007-2013 i 2014-2020

Rodzaj instrumentu	Limity kosztów zarządzania dla okresu 2007-2013	Limity kosztów zarządzania dla okresu 2014-2020		
	Koszty zarządzania (corocznie)	Koszty zarządzania (corocznie)	Coroczne wynagrodzenie za poziom aktywności od udzielonego finansowania	Maksymalny limit obu rodzajów kosztów w ramach danego projektu
Pożyczki i kredyty	3% (pożyczki) 4% (mikropożyczki)	0,5%	1% od aktywnych pożyczek* 1,5% (od aktywnych mikropożyczek)*	8% (pożyczki) 10% (mikropożyczki)
Poręczenia	2%	0,5%	1,5% od aktywnych poręczeń*	10%
Wejścia kapitałowe	3%	2,5% (1-2 rok), 1% (kolejne lata)	2,5% od wypłaconych środków*	20%
Fundusz funduszy	2%	3% (1 rok), 1% (2 rok), 0,5% (kolejne lata)	0,5% od wypłaconych środków*	7%

** postanowienia aktu delegowanego nie są w tej sferze bardzo precyzyjne, należy chyba przyjąć, że chodzi o wartość środków niespłaconych lub zaangażowanych w aktywne poręczenia. Utrudnia to poważnie symulacje kosztów zarządzania, gdyż duże znaczenie zaczyna odgrywać średnia zapadalność finansowania udzielanego na poziomie operacyjnym (beneficjentom ostatecznym).*

Źródło: postanowienia tzw. aktu delegowanego

⁷⁸ 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.

Nie znając zapadalności konkretnych produktów finansowych bardzo trudno jest dokonać analizy opłacalności wdrażania poszczególnych instrumentów finansowych. Generalnie można jednak przyjąć, że bardzo znacznie spadnie opłacalność wdrażania instrumentów dłużnych (pożyczek, kredytów, szczególnie zaś mikropożyczek). Wstępne szacunki wskazują, że realne limity kosztów zarządzania mogą być nawet ok. 2,5 – 3 krotnie niższe, niż miało to miejsce w okresie 2007-2013 (i to bez uwzględnienia mechanizmu zachęt!). Znacznie korzystniej wygląda sytuacja w przypadku instrumentów poręczeniowych, których wdrażanie może się wręcz okazać bardziej opłacalne, niż poprzednio. W tym jednak przypadku niezbędne jest pamiętanie o tym, że – zgodnie z przyjętym przez Komisję Europejską podejściem – przekazane środki mają być przeznaczone na pokrycie oczekiwanych i nieoczekiwanych strat, stąd też po zakończeniu realizacji projektu mogą one w części lub nawet w całości zostać bezpowrotnie utracone. Dodatkowo, w sytuacji niestosowania poręczeń portfelowych (a pole do ich użycia na poziomie regionalnym wydaje nam się niestety ograniczone, ze względu na niską skłonność banków sieciowych do tworzenia oddzielnych produktów na poziomie regionalnym i niewystarczający poziom kapitalizacji funduszy poręczeniowych), fundusze będą musiały zapewne ponosić ryzyko wypłaty poręczeń powyżej ustalonego poziomu wypłat (tzw. cap'u).

Obecnie, w środowisku potencjalnych pośredników finansowych (np. funduszy pożyczkowych i poręczeniowych) toczy się dyskusja na temat konsekwencji zmian limitów zarządzania. Dominują stanowiska podkreślające zbyt niski poziom limitów kosztu zarządzania. W sytuacjach ekstremalnych podważany jest sens angażowania się w realizację instrumentów finansowych w roli pośrednika. Z drugiej jednak strony trzeba zauważyć, że dyskusja ta prowadzona jest raczej na podstawie „ogólnego odczucia i oceny nowych propozycji”, a nie odniesienia jej do wyników szczegółowych analiz, biorących pod uwagę rachunek ekonomiczny pośrednika. Tym niemniej wydaje się, że uwagi formułowane przez środowisko są w dużej mierze uzasadnione. Oznacza to zatem, że dla zapewnienia odpowiedniego zainteresowania realizacją instrumentów finansowych, konieczne będzie poszukiwanie odpowiednich rozwiązań, mieszczących się w obecnie obowiązujących uregulowaniach.

Uwzględniając wyżej sformułowane konkluzje, szczególnie w przypadku instrumentów dłużnych, zdecydowanie zalecamy korzystanie z możliwości, jakie daje art. 13 ust. 6 aktu delegowanego, tj. wyboru pośredników finansowych w drodze przetargowej, w sposób pozwalający na podniesienie maksymalnej wysokości kosztów zarządzania (w praktyce oznaczać to powinno ustalenie stosunkowo niewielkiego udziału kryterium cenowego w systemie oceny ofert składanych na przetarg / konkurs). Warto przy tym pamiętać, że zastosowanie formuły przetargu niekoniecznie musi oznaczać, że kwota kosztów zarządzania mająca być wypłacana pośrednikowi lub pośrednikom finansowym, którzy wygrają taki przetarg, będzie znacząco wyższa, niż wskazane limity. Tak, jak i w innych przetargach, oferty mogą bowiem bardzo poważnie obniżać cenę, w celu uczynienia swojej oferty jak najbardziej konkurencyjną. W takim przypadku ważne natomiast jest postawienie odpowiednich warunków, które powinni spełnić oferenci, dotyczących wymogu legitymowania się wystarczającymi doświadczeniami zarówno samej firmy (oferenta), jak i kluczowych osób, delegowanych do realizacji projektu.

9 Monitoring wdrażania instrumentów finansowych i działania w zakresie aktualizacji oceny ex-ante

Bardzo ważnym elementem systemu realizacji instrumentów finansowych będą też rozwiązania, dotyczące monitoringu wdrażania instrumentów finansowych, szczególnie biorąc pod uwagę przyjęty system certyfikowania środków w formie transzowania. W celu analizy efektów wsparcia zasadne wydaje się też przygotowanie metodologii zbierania danych o efektach wdrażania instrumentów finansowych.

W sferze wdrażania instrumentów finansowych, zgodnie z odpowiednimi przepisami prawa, niezbędne jest dokonywanie okresowej aktualizacji oceny ex-ante instrumentów finansowych⁷⁹. W przypadku Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2014-2020 aktualizacja taka powinna być naszym zdaniem dokonywana co najmniej raz na dwa lata, po raz pierwszy najpóźniej na początku roku 2017 (za okres 2015-2016). Przedmiotem aktualizacji powinny być wszelkie istotne sprawy, związane z wdrażaniem instrumentów finansowych, poruszone w niniejszej analizie 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 WK-P 2014-2020 w następujących sferach tematycznych:
 - zmiany w poziomie zainteresowania finansowaniem zwrotnym wśród przedsiębiorców, w stosunku do lat 2013/2014 (w oparciu o dane ogólnopolskie)⁸⁰,
 - aktualny poziom wydatkowania (udzielone pożyczki / kredyty / poręczenia / wejścia kapitałowe) w podziale na poszczególnych pośredników oraz rodzaje instrumentów 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 WK-P oraz programów finansowanych z krajowych środków publicznych,
 - analiza zrealizowanych działań promocyjnych w sferze instrumentów finansowych i ich efektów, prowadzona z punktu widzenia zapewnienia rozpoznawalności oferty instrumentów finansowych w ramach RPO WK-P 2014-2020,
 - wnioski i rekomendacje wynikające z analizy stanu wdrażania i pojawiających się problemów,
- wpływ instrumentów finansowych oferowanych w ramach RPO WK-P 2014-2020 na finansowanie oferowane przez sektor komercyjny. Analiza ta powinna być

⁷⁹ Art. 37 ust. 2 lit. g Rozporządzenia Ogólnego.

⁸⁰ Ze względu na ograniczoną dostępność takich danych na poziomie województwa kujawsko-pomorskiego i – w celach porównawczych – pozostałych regionów, kwestię tę można potraktować stosunkowo skrótowo, opisując tylko najważniejsze tendencje. Można też skorzystać z użytecznego, publikowanego corocznie i zawierającego dane regionalne, raportu Banku Pekao SA.

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 taka sytuacja jest w dużym stopniu nieuchronna. W sytuacji zidentyfikowania znaczącej, trudnej do zaakceptowania, konkurencji instrumentów wspieranych ze środków publicznych i instrumentów komercyjnych, należy rozważyć dokonanie zmian w parametrach oferowanych instrumentów, po to aby minimalizować niekorzystne efekty konkurencji, a w najbardziej radykalnych przypadkach rozważyć rezygnację z wdrażania danego instrumentu,

- identyfikacja obszarów ewentualnej konkurencji pomiędzy instrumentami finansowymi oferowanymi w ramach RPO WK-P 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.

Aktualizacja oceny ex-ante powinna być realizowana przez służby Instytucji Zarządzającej RPO WK-P we współpracy z zewnętrznym wykonawcą. Jej kluczowym elementem powinny być natomiast konsultacje z przedstawicielami pośredników finansowych (zarówno oferujących finansowanie w ramach RPO, jak udostępniających wyłącznie finansowanie czysto komercyjne), a także odbiorców ostatecznych, w tym organizacji przedsiębiorców. W idealnej wersji konsultacje te powinny opierać się na gromadzeniu materiału badawczego z różnych źródeł – zarówno ilościowych (np. w formie ankiety), 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, gdy nie są jeszcze znane rozwiązania wdrożeniowe, które będą opracowywane w ramach kolejnego etapu badania, czyli w ramach przygotowywanej strategii inwestycyjnej, 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 WK-P. Co do zasady (być może zakres zbieranych danych będzie określony ogólnie, 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,
- b) 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 WK-P,
- c) jakość portfela udzielonego finansowania w podziale na finansowanie o opóźnieniach w spłacie do 30 dni, między 30 i 90 dni oraz powyżej 90 dni, a także w podziale na umowy wypowiedziane i niewypowiedziane. W przypadku instrumentów poręczeniowych dane mogłyby dotyczyć poręczeń wypłaconych i niewypłaconych,

- d) dla instrumentów kapitałowych w zasadzie można by zbierać identyczne dane, przy czym ze względu na ich silnie odmienny charakter niektóre informacje nie powinny być dla nich zbierane (np. dane dotycząca jakości portfela).

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. 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.
- 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 wkładu publicznego.⁸¹

Zakres zbieranych danych powinien być dość ograniczony i dotyczyć co najmniej 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,
- (dla wybranych instrumentów) wysokość nakładów na badania i rozwój (B+R).

Odrębny problem dotyczy przekazywania środków na instrumenty finansowe w transzach, zgodnie z postanowienia art. 41 Rozporządzenia Ogólnego. W celu uczynienia zadość tym wymogom oraz w celu zapewnienia odpowiedniej płynności po stronie pośredników finansowych, należałoby podjąć następujące działania:

- na podstawie danych o wdrażaniu instrumentów finansowych w ramach RPO (w tym JEREMIE) w latach 2007-2013 sporządzić zakładane profile angażowania środków przez pośredników finansowych i brać je pod uwagę przy projektowaniu wsparcia w okresie 2014-2020,

⁸¹ Rozwiązanie takie byłoby możliwe tylko dla finansowania dłużnego; niestety byłoby dość skomplikowane od strony formalnej i organizacyjnej.

- instytucja Zarządzająca lub zapewne fundusz funduszy powinny bardzo precyzyjnie monitorować szybkość angażowania środków przekazanych pośrednikom finansowym i w razie znaczących odchyłeń od założeń podejmować odpowiednie działania zaradcze,
- system rozliczania kosztów zarządzania powinien też uwzględniać przekazywanie środków finansowych w transzach.

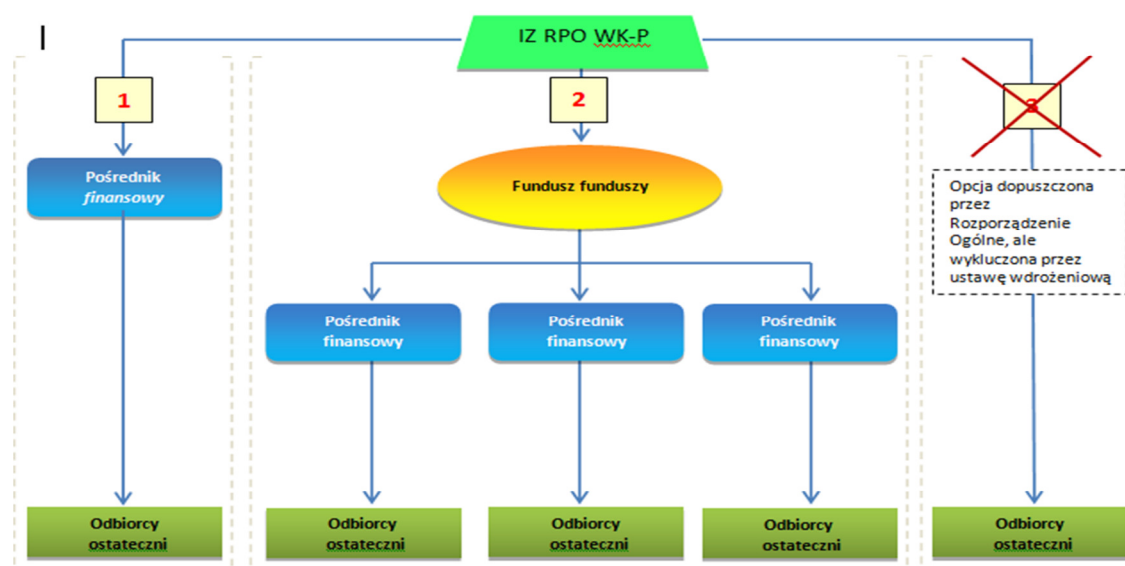
10 System instytucjonalny wdrażania instrumentów finansowych

10.1 Proponowane rozwiązania wdrożeniowe

Zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, przede wszystkim Rozporządzeniem Ogólnym⁸² oraz tzw. ustawą wdrożeniową system wdrażania instrumentów finansowych w ramach RPO WK-P 2014-2020 może być ukształtowany z wykorzystaniem rozmaitych, złożonych rozwiązań organizacyjnych.

Teoretycznie w grę wchodzi 3 modelowe rozwiązania wdrażania instrumentów finansowych, praktycznie jednak realnie rzecz biorąc dopuszczalne są dwie z nich, ze względu na ograniczenia przewidziane w tzw. ustawie wdrożeniowej.

Schemat 6 – możliwe opcje wdrażania instrumentów finansowych



Wdrażanie instrumentów finansowych może być realizowane przez:

- 1) pośredników finansowych⁸³ wybieranych w trybie konkursów lub przetargów ogłaszanych przez Instytucję Zarządzającą RPO WK-P (pośredników, na tej podstawie, oferujących przyznane im do realizacji instrumenty finansowe odbiorcom ostatecznym – np. pożyczki, poręczenia, wejścia kapitałowe – udzielane przedsiębiorcom); ewentualnie poprzez

⁸² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r.

⁸³ Art. 38 ust. 4 lit. a i b Rozporządzenia Ogólnego.

zainwestowanie środków w istniejącą lub nowotworzoną instytucję, która wdrażać będzie instrument finansowy,

- 2) fundusz funduszy⁸⁴, czyli wybraną przez IZ RPO WK-P instytucję, która przejmie w zarządzanie środki Programu przeznaczone na realizację instrumentów finansowych oraz w trybie konkursowym lub przetargowym dokonuje wyboru pośredników finansowych, odpowiedzialnych za dystrybucję instrumentów finansowych do odbiorców ostatecznych⁸⁵,
- 3) IZ RPO WK-P⁸⁶ działającą samodzielnie, a więc dystrybuującą instrumenty finansowe bezpośrednio do odbiorców ostatecznych (przy czym opcja ta ograniczona jest wyłącznie do dwóch typów instrumentów: poręczeń i pożyczek – co czyni ten model stosunkowo mało użytecznym). Ta opcja, generalnie zresztą mało prawdopodobna w warunkach polskich, została jednak całkowicie wykluczona wskutek postanowień ustawy wdrożeniowej⁸⁷, zgodnie z którą: „Podmiotem wdrażającym instrument finansowy lub fundusz funduszy, o którym mowa w art. 2 pkt 27 rozporządzenia ogólnego, może być podmiot wskazany w art. 38 ust. 4 lit. a i b rozporządzenia ogólnego /.../”. Ustawa nie dopuszcza zatem zastosowania rozwiązania przewidzianego w art. 38 ust. 4. lit c., czyli bezpośredniego wdrażania instrumentów finansowych przez Instytucję Zarządzającą (Pośredniczącą) w formie udzielania przez nią pożyczek i/lub poręczeń.

Poza wskazanymi powyżej modelami mówić można jeszcze o jednym pośrednim rozwiązaniu, polegającym na wykorzystaniu wszystkich lub niektórych z ww. opcji wdrażania instrumentów finansowych. Tego rodzaju model – mieszany – również może być rozważany, szczególnie gdy przewidywane jest stosowanie instrumentów finansowych w różnych osiach priorytetowych, a także z uwagi na zróżnicowanie samych instrumentów (instrumenty dłużne, kapitałowe, mieszane), może okazać się racjonalny.

Przepisy ustawy wdrożeniowej w gronie podmiotów wdrażających instrumenty finansowe lub prowadzących fundusz funduszy wskazują Bank Gospodarstwa Krajowego, Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości. Oznacza to możliwość powierzania tym instytucjom pełnienia tej roli bez konieczności organizacji przetargu.

Propozycje rozwiązań modelu wdrażania instrumentów finansowych

Spśród możliwych modeli wdrażania instrumentów finansowych RPO w województwie kujawsko-pomorskim w grę wchodzi generalnie 2 możliwości z dodatkowymi podwariantami:

- Wybór pośredników finansowych bezpośrednio przez Instytucję Zarządzającą (ewentualnie z wykorzystaniem dla części priorytetów inwestycyjnych Instytucji Pośredniczącej);
- Wybór funduszu funduszy (jednego lub dwóch), a dopiero po dokonaniu wyboru uruchomienie procedur, zmierzających do wyłonienia pośredników finansowych.

⁸⁴ Art. 38 ust. 4 lit. a i b Rozporządzenia Ogólnego.

⁸⁵ Rozporządzenie Ogólne dopuszcza możliwość wyboru bardzo szerokiego grona instytucji. Mogą nimi być: Europejski Bank Inwestycyjny, międzynarodowe instytucje finansowe, w których państwo członkowskie posiada udziały lub instytucje finansowe z siedzibą w państwie członkowskim, dążące realizacji celów publicznych i pozostającym pod nadzorem instytucji publicznej i wreszcie inne podmioty prawa publicznego, jak i prywatnego.

⁸⁶ Art. 38 ust. 4 lit. c Rozporządzenia Ogólnego.

⁸⁷ 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.

Kluczową decyzją do podjęcia, jeżeli chodzi o system wdrażania instrumentów finansowych, jest decyzja o tym, który z powyżej rozważanych wariantów wybrać. W województwie kujawsko-pomorskim w okresie programowania 2007-2013 zostały zastosowane oba warianty, najpierw bowiem pośredników finansowych wybierała bezpośrednio Instytucja Zarządzająca, później zaś zdecydowano się też uruchomić Inicjatywę JEREMIE, realizowaną przez menedżera funduszu powierniczego (a więc de facto ekwiwalent funduszu funduszy), którym został Kujawsko-Pomorski Fundusz Pożyczkowy. Biorąc pod uwagę stosunkowo sprawną realizację Inicjatywy JEREMIE naszym zdaniem nieco więcej zalet posiada model wdrażania instrumentów finansowych z wykorzystaniem funduszu funduszy. Dlatego też poniżej prezentujemy zalety wdrażania instrumentów finansowych z wykorzystaniem mechanizmu funduszu funduszy. Symetrycznie można powiedzieć, że zalety tego rozwiązania są w większości jednocześnie wadami wdrażania instrumentów finansowych bezpośrednio przez IZ i na odwrót. Do podstawowych zalet wdrażania instrumentów finansowych przez fundusz funduszy można zaliczyć:

- możliwość przeniesienia całości obowiązków / zadań związanych ze stosowaniem instrumentów finansowych w województwie kujawsko-pomorskim na wybraną instytucję zewnętrzną (której powierzona zostanie rola funduszu funduszy), posiadającą możliwości techniczne, kadrowe i odpowiednią infrastrukturę,
- skoncentrowanie funkcji monitorowania procesów wdrażania instrumentów finansowych po stronie funduszu funduszy,
- w przypadku wyboru do pełnienia roli funduszu funduszy instytucji finansowej, możliwość wykorzystania właściwych dla takiej instytucji doświadczeń, jej specjalizacji, jak i kontaktów z pośrednikami finansowymi (wykorzystanie specyficznego *know-how* podmiotu pełniącego rolę funduszu funduszy),
- zależnie od wyboru, możliwość powierzenia funkcji wdrożeniowych renomowanej instytucji, dobrze znanej i rozpoznawalnej na rynku finansowym,
- możliwość elastycznego reagowania funduszu funduszy na zmieniający się popyt na instrumenty finansowe, polegająca na wprowadzaniu do systemu nowych pośredników finansowych w oparciu o odpowiednio dostosowywane warunki konkursowe dotyczące wyboru pośredników,
- skoncentrowanie funkcji wdrożeniowych w jednym podmiocie ułatwia prowadzenie nadzoru nad wdrażaniem instrumentów finansowych, który w takim przypadku może być realizowany wobec jednego podmiotu wdrażającego (funduszu funduszy)⁸⁸,
- w przypadku wyboru instytucji ulokowanej w regionie, możliwość budowy/wzmocnienia własnych (regionalnych) doświadczeń w zarządzaniu wdrażaniem instrumentów finansowych;
- rozwiązanie, polegające na powierzeniu roli funduszu funduszy instytucji zewnętrznej nie jest szczególnie kosztowne (koszty zarządzania są z góry określone – co więcej przewidywać można, że w wyniku konkursu/przetargu mogą one zostać ostatecznie ustalone na poziomie mniejszym, niż dopuszczają to limity kosztów zarządzania⁸⁹). Dodatkowo, zaletą takiego rozwiązania może być możliwość generowania określonych przychodów z kapitału

⁸⁸ Naturalnie możliwe jest także wdrażanie instrumentów finansowych z użyciem dwóch funduszy, o czym piszemy dalej.

⁸⁹ W przypadku funduszu funduszy, w przeciwieństwie do innych rodzajów kosztów, limity kosztów zarządzania są ustawione na dość akceptowalnym poziomie.

lokowanego przez funduszu funduszy, choć mniejszych, niż w okresie 2007-2013, ze względu na przekazywanie środków finansowych w transzach.

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

- po pierwsze, wskazać tu należy przede wszystkim na konieczność zaprojektowania i przeprowadzenia całego procesu wyboru funduszu funduszy. Niewątpliwie, znaczenie będzie mieć czynnik czasu, bowiem – z uwagi na wagę zagadnienia oraz bardzo istotny zakres finansowy przekazywanych zadań (zarządzanie wdrażaniem instrumentami finansowymi w RPO), proces wyboru zapewne będzie musiał być skomplikowany. Nawet w sytuacji, gdy możliwe będzie dokonanie wyboru bez przeprowadzania procedury przetargowej / konkursowej, konieczne będzie odpowiednie sprecyzowanie zadań instytucji oraz dokonanie uzgodnień w sferze współpracy i nadzoru (zakładać można, że proces ten przybierze postać negocjacji, które również wymagać będą czasu), a także wysokości wynagrodzenia.
- po drugie, trzeba pamiętać, że nie ma możliwości pełnienia przez wybraną instytucję funkcji funduszu funduszy i jednocześnie występowania przez nią jako pośrednika finansowego dystrybuującego instrumenty finansowe bezpośrednio do beneficjentów ostatecznych w ramach tych samych priorytetów inwestycyjnych RPO WK-P 2014-2020. Może to skutkować tym, że niektóre podmioty (instytucje finansowe aktywnie funkcjonujące w regionie kujawsko-pomorskim) nie będą zainteresowane utratą możliwości rozprowadzania instrumentów jako pośrednik finansowy. Z drugiej zaś strony, w razie wzięcia udziału w przetargu/konkursie i wyboru takiej instytucji, w regionie zmaleje grono potencjalnych pośredników finansowych.
- po trzecie, należy również liczyć się z ryzykiem braku odpowiedniego zainteresowania ze strony instytucji, które rozważane byłyby jako właściwe (oczekiwane) do sprawowania roli funduszu funduszy. W takiej sytuacji, ostatecznie wystąpić może konieczność wyboru instytucji, które nie będą dysponować odpowiednim doświadczeniem, czy też nie będą dobrze rozpoznawalne na rynku finansowym.

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

Analizując zalety i ograniczenia wiążące się z modelem funduszu funduszy należy zwrócić uwagę na rozwiązanie konkurencyjne, polegające na organizacji systemu w oparciu o dokonywanie wyboru pośredników finansowych samodzielnie przez IZ (model wdrażania bez funduszu funduszy). Niewątpliwie zaletą takiego rozwiązania jest możliwość utrzymania pełnej kontroli natury strategicznej i operacyjnej nad kształtowaniem rozstrzygnięć, dotyczących funkcjonowania pośredników finansowych rozprowadzających instrumenty finansowe w ramach RPO oraz – przede wszystkim – nad ich wyborem (z drugiej strony wysoki poziom kontroli może być utrzymany także przy modelu z funduszem funduszy). Rozwiązanie to gwarantuje także stosunkowo wysoką elastyczność w kształtowaniu / uruchamianiu nowych instrumentów finansowych. W przypadku tego rozwiązania możliwe też będzie budowanie, jako rezultat procesu realizacji instrumentów

finansowych, kompetencji regionalnych w zakresie wdrażania instrumentów oraz współpracy z pośrednikami finansowymi. Nie bez znaczenia może być też autorytet Urzędu Marszałkowskiego, jako ciała decyzyjnego, posiadającego bardzo dobre rozpoznanie specyfiki regionalnej oraz doświadczenie we wdrażaniu instrumentów wsparcia publicznego w regionie (może być to szczególnie ważne dla pośredników finansowych spoza regionu).

Trzeba jednak pamiętać, że wymienionym mocnym stronom tego rozwiązania towarzyszą również ważne ograniczenia. Przede wszystkim wskazać tu należy na ograniczone doświadczenia operacyjne we wdrażaniu instrumentów finansowych. Brak ten dotyczy również zasobów kadrowych, odpowiednio przygotowanych do sprawnego przygotowania i prowadzenia konkursów na wybór pośredników finansowych, a także sprawowania nadzoru nad ich działalnością operacyjną (oraz pełnienia zadań w sferze monitoringu). Rozwiązanie to wymagałoby więc znacznego wzmocnienia zasobów kadrowych legitymujących się odpowiednimi kompetencjami (np. w zakresie spraw prawnych, w związku z problematyką pomocy publicznej, czy też szczegółowych aspektów związanych z wdrażaniem instrumentów finansowych)⁹⁰. Założenie, że model ten mógłby być wdrażany w oparciu o istniejące zasoby Urzędu Marszałkowskiego wydaje się bardzo dyskusyjne (np. przynajmniej z uwagi na inne obciążenia i zadania realizowane już obecnie). W rezultacie, kształtowanie tego systemu wymagałoby przyrostu zatrudnienia, a co za tym idzie rozrostu organizacyjnego, a w konsekwencji pojawienia się innych problemów w sferze zarządzania (nie wspominając o konieczności pozyskiwania kompetentnych kadr, co może okazać zadaniem niezwykle trudnym i długotrwałym). Dodatkowe wady takiego rozwiązania to brak możliwości finansowania kosztów zarządzania (musiałyby one być finansowane ze środków pomocy technicznej), a także konieczność zaliczkowania z własnych środków kwot przeznaczonych na wsparcie w formie instrumentów finansowych. W konsekwencji występowania różnych czynników ograniczających, system taki będzie zapewne skomplikowany i drogi w utrzymaniu. Poza tym, nie pozwala on na wykorzystanie know-how w zakresie zarządzania instrumentami finansowymi, które to (z założenia) powinno być dostępne w instytucji gotowej do pełnienia roli funduszu funduszy. W sumie, powyższa argumentacja potwierdza nieco większą zasadność pierwszego z rozważanych modeli tj. wdrażania instrumentów finansowych w województwie kujawsko-pomorskim w oparciu o model funduszu funduszy.

Układ strukturalny modelu wdrażania instrumentów finansowych

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

Wariant 1.

- wybór instytucji zewnętrznej (funduszu funduszy), która przejmie funkcję zarządzania wszystkimi instrumentami finansowymi tj. instrumentami przewidzianymi w ramach PI 1b. (o ile zostaną one w nim utrzymane), 3a. i 3c. (instrumenty wsparcia kierowane do sektora mikro, małych i średnich przedsiębiorstw, w tym dotyczące wspierania innowacyjności) oraz PI 4a., 4b. i 4c., (instrumenty wsparcia tzw. środowiskowe, dotyczące OZE, oszczędności

⁹⁰ Z drugiej strony, tego typu wzmocnienie jest tak czy inaczej przewidywane.

energii i poprawy efektywności energetycznej w sektorze mieszkaniowym, budynkach użyteczności publicznej oraz redukcji emisji) oraz 8iii. (wspieranie przedsiębiorczości i samozatrudnienia).

Podwariantem w ramach niniejszego wariantu byłoby wydzielenie instrumentów finansowych w ramach PI 8iii i powierzenie ich wdrażania Wojewódzkiemu Urzędowi Pracy (jako Instytucji Pośredniczącej)⁹¹: byłby on organizatorem konkursów dla pośredników finansowych, podmiotem nadzorującym i monitorującym realizację instrumentów finansowych; odpowiedzialny byłby również za ich koordynację z innymi instrumentami aktywnej polityki rynku pracy.

Zdaniem ewaluatorów możliwe są oba rozwiązania, przy czym minimalnie nieco więcej zalet zawiera wariant z wydzieleniem wdrażania instrumentów finansowych w ramach PI 8iii i powierzeniem ich Wojewódzkiemu Urzędowi Pracy, głównie ze względu na jego kluczową rolę w sferze polityki rynku pracy i konieczność koordynacji z innymi instrumentami interwencji publicznej. Z drugiej strony, instrumenty oferowane w PI 8iii mogą się częściowo zbliżać w swej naturze do instrumentów oferowanych w ramach PI 3c.; z tego punktu widzenia korzystne mogłoby być ich pozostawienie w gestii funduszu funduszy.

Wariant 2.

- wybór dwóch instytucji zewnętrznych i powierzenie każdej z nich pełnienia roli funduszu funduszy:
 - jedna z tych instytucji wdrażałaby instrumenty finansowe w sferze przedsiębiorstw,
 - natomiast druga w ww. priorytetach (patrz wariant 1.) związanych z ochroną środowiska.

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

- Jeśli chodzi o PI 8iii. to system wdrażania instrumentów finansowych w tym priorytecie byłby analogiczny do wskazanego w wariantie pierwszym (zatem wariant z WUPem jako IP i bez tego rozwiązania).

W wyniku analizy dwóch opisanych wariantów ostrożnie skłaniamy się do zarekomendowania systemu wdrażania instrumentów finansowych opartego o rozwiązania wariantu drugiego,

⁹¹ Alternatywnie istnieje możliwość zarządzania priorytetem inwestycyjnym 8iii przez fundusz funduszy i bezpośrednie dokonywanie przez niego wyboru pośredników finansowych. Zaletą tego rozwiązania jest skupienie zarządzania instrumentami finansowymi w ramach jednej instytucji, wadą zaś oddzielenie wdrażania od odpowiedzialnego za koordynację zróżnicowanych instrumentów rynku pracy Wojewódzkiego Urzędu Pracy.

choć model pierwszy jest też całkowicie dopuszczalny. Wariant drugi jest w określony sposób bardziej skomplikowany (konieczność wyboru dwóch podmiotów do pełnienia funkcji funduszu funduszy), to jednak silniej odwołuje się on do kryterium specjalizacji – stanowi o tym rozdzielenie instrumentów finansowych dotyczących wspierania przedsiębiorstw oraz przedsięwzięć rewitalizacyjnych od instrumentów o charakterze środowiskowym (z wydzieleniem, niezależnie od wariantu, instrumentów w zakresie wspierania przedsiębiorczości i samozatrudnienia). Przy takim rozwiązaniu maleją ryzyka związane z ewentualną, być może idącą zbyt daleko, koncentracją zarządzania instrumentami finansowymi w jednej instytucji i ewentualnych niekorzystnych konsekwencjach problemów wdrożeniowych (czy też szerzej – na linii współpracy z IZ), o ile takie wystąpią w istotnej skali. Jednocześnie, nie sądzimy aby funkcje nadzorcze sprawowane wobec dwóch funduszy przekraczały możliwości IZ RPO WK-P.

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

10.2 Potencjał instytucji finansowych w Regionie w kontekście możliwości wdrożeniowych

Województwo kujawsko-pomorskie, o czym pisaliśmy już wcześniej, dysponuje znaczącym potencjałem potencjalnych pośredników finansowych. Bardzo rozwinięty jest sektor funduszy poręczeńowych, silnie, choć nieco słabiej, jest też rozwinięty sektor funduszy pożyczkowych, mocno reprezentowany jest też sektor banków spółdzielczych.

Jeżeli chodzi o potencjalnych pośredników finansowych, to nie mamy większych obaw, jeżeli chodzi o ich możliwości wdrożeniowe, pewnym problemem mogą być natomiast kwestie, związane z poziomem wynagradzania pośredników finansowych, które mogą prowadzić do ograniczonego zainteresowania instrumentami finansowymi w ramach RPO WK-P. Dlatego też, o czym już wspominaliśmy, warto poważnie rozważyć wybór pośredników finansowych w drodze przetargu (może to się zresztą okazać tak, czy inaczej niezbędne), wykorzystując ten sposób do ewentualnego podwyższenia prowizji za zarządzanie (naturalnie tylko wtedy, gdy najkorzystniejsza oferta/oferty będzie zawierać prowizję przekraczającą limity opisane w akcie delegowanym).

Dużym wyzwaniem pozostaje natomiast podejście do wyboru funduszu funduszy. Niezależnie od wcześniej analizowanego układu wdrażania i liczby potencjalnych funduszy funduszy, do rozstrzygnięcia pozostają 2 zasadnicze kwestie:

1. Czy wybór funduszu funduszy powinien się dokonać w drodze przetargu, czy też należy skorzystać z możliwości stwarzanych przez ustawę wdrożeniową w postaci opcji wyboru jednej z trzech wskazanych w ustawie instytucji bez przetargu?
2. W jaki sposób należy wykorzystać w kolejnej perspektywie finansowej potencjał i doświadczenia Kujawsko-Pomorskiego Funduszu Pożyczkowego, pełniącego rolę menedżera funduszu powierniczego JEREMIE?

Ad 1. Wybór funduszu funduszy w drodze bezprzetargowej ma jedną zasadniczą zaletę, którą jest znaczne skrócenie procesu wyboru (przynajmniej teoretycznie). Nie ma bowiem konieczności ogłaszania przetargu i jak się wydaje (być może w przyszłości zostaną jeszcze określone dodatkowe wymogi dla takiego trybu wyboru) do uzgodnień pomiędzy IZ RPO WK-P, a instytucją mającą pełnić rolę funduszu funduszy pozostają tylko szczegóły organizacyjne i – co bardzo ważne – wysokość wynagrodzenia funduszu funduszy. Można niestety przyjąć, że tryb negocjacyjny ustalania wysokości doprowadzi do jego określenia na wyraźnie wyższym poziomie, niż tryb przetargowy, w ramach którego poziom niepewności oferentów powoduje, że starają się oni będą zaoferować jak najniższe wynagrodzenie.

Realnie rzecz biorąc jako instytucje, których wybór można ewentualnie rozważać w trybie bezprzetargowym wchodzi w grę Bank Gospodarstwa Krajowego oraz Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, ten pierwszy dla priorytetów inwestycyjnych 1b., 3a., 3c. i ewentualnie 8iii., ten drugi zaś dla priorytetów inwestycyjnych 4a., 4b. i 4c.

Z punktu widzenia Regionu poważnym ryzykiem, związanym z wyborem tych instytucji będzie ich naturalna tendencja do unifikacji instrumentów finansowych wdrażanych w różnych regionach (tam gdzie powierzona im zostanie taka rola), jak to do pewnego stopnia ma miejsce w regionach, które wdrażają Inicjatywę JEREMIE z wykorzystaniem BGK jako menedżera funduszu powierniczego. Z drugiej strony można argumentować, że potrzeby odbiorców ostatecznych w poszczególnych regionach nie są od siebie aż tak radykalnie odmienne, żeby pewien poziom unifikacji miał niekorzystne konsekwencje i argument ten wydaje się dość przekonujący.

Zdaniem autorów niniejszej oceny nieco więcej zalet ma wybór w drodze przetargu, dzięki niemu można będzie zapewne uzyskać nieco niższą prowizję za zarządzanie, niż w drodze negocjacji. Przejrzystość wyboru (na co pozwala przetarg) jest też zawsze korzystna dla odbioru działań samorządu wojewódzkiego. W przypadku wyboru w drodze przetargowej kluczowe będzie jednak uprzednie bardzo staranne przygotowanie odpowiednich kryteriów wyboru, zgodnych z prawem zamówień publicznych, które pozwolą zminimalizować ryzyko wyboru instytucji, która nie sprawdzi się w roli funduszu funduszy.

Ad 2. Doświadczenia, jakie zdobył Kujawsko-Pomorski Funduszu Pożyczkowy (KPFP), pełniąc rolę menedżera funduszu powierniczego JEREMIE powinny koniecznie zostać odpowiednio spożytkowane. Zasadniczym problemem pozostaje jednak to, że KPFP nie mógłby jednocześnie pełnić roli funduszu funduszy i pośrednika finansowego w ramach RPO WK-P 2014-2020, chyba, że w ramach oddzielnych priorytetów inwestycyjnych. Możliwa bowiem byłaby sytuacja w której KPFP jest funduszem funduszy na przykład dla PI 1b., 3a. i 3c., a jednocześnie pełni rolę pośrednika finansowego w ramach PI 8iii., gdy konkurs lub przetarg jest ogłaszany i rozstrzygany przez IZ WK-P lub Wojewódzki Urząd Pracy, jako Instytucję Pośredniczącą. Wymaga to zatem podjęcia decyzji, czy ważniejsze jest wykorzystanie doświadczeń KPFP w zarządzaniu instrumentami finansowymi (jako potencjalnego funduszu funduszy), czy też doświadczeń, związanych z pełnieniem roli pośrednika finansowego (np. w ramach Działania 6.2 PO KL). Oba rozwiązania wydają się być dopuszczalne. Zdaniem autorów niniejszej ekspertyzy nieco bardziej korzystne, z punktu widzenia realizacji celów RPO WK-P, byłoby wykorzystanie doświadczeń Funduszu jako pośrednika finansowego. Za takim podejściem przemawia argument, zgodnie z którym administrowanie, choć skomplikowane i pracochłonne, jest jednak relatywnie łatwiejsze, niż prowadzenie działalności pożyczkowej, zaś KPFP ma w tej sferze duże

doświadczenia i osiągnięcia, choćby w skutecznej realizacji dużego projektu w ramach Działania 6.2 PO KL.

Doświadczenie KPFP w pełnieniu roli funduszu powierniczego można byłoby natomiast wykorzystać w procesie tworzenia dokumentacji niezbędnej do wyboru funduszu funduszy, następnie zaś w samym procesie wyboru. Biorąc pod uwagę, że jest to spółka samorządowa, tego typu jej zaangażowanie nie powinno budzić wątpliwości. Dodatkowo jego przedstawiciele mogli by doradzać przedstawicielom funduszu funduszy, tam, gdzie nie będzie to tworzyć obaw o powstanie konfliktu interesów, czyli z wyłączeniem na przykład szczegółowych wymogów dla konkursów, którymi będzie zainteresowany Kujawsko-Pomorski Fundusz Pożyczkowy.

10.3 Promocja instrumentów finansowych

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

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

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

Do poważnego rozważenia pozostaje też wykorzystanie w okresie 2014-2020 doświadczeń i nazw wypromowanych w ramach okresu 2007-2013, jak na przykład Inicjatywa JEREMIE. W tym ostatnim przypadku jednak należałoby się głęboko zastanowić, czy jest to zasadne, gdyż nazwa JEREMIE może się głównie kojarzyć przedsiębiorcom z działaniami podejmowanymi w regionach, w których rolę menedżera funduszu powierniczego odgrywa Bank Gospodarstwa Krajowego (nawet prowadzona przezeń strona www.jeremie.com.pl nie podaje żadnych informacji o wdrażaniu Inicjatywy w województwie kujawsko-pomorskim).

W sytuacji wdrażania instrumentów finansowych przez dwa fundusze funduszy oraz przy ewentualnym wydzieleniu instrumentów wspierania przedsiębiorczości i samozatrudnienia, w

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

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

11 Podsumowanie

Cele polityki publicznej (krajowej, regionalnej) mogą być realizowane przy wykorzystaniu instrumentów finansowych, jako narzędzi dystrybucji wsparcia. Przy czym, instrumenty tego rodzaju mogą być stosowane do finansowania projektów, które charakteryzują się dodatnią wartością bieżącą netto (w cyklu życia w cenach stałych koszty projektu są niższe od przychodów), ich realizacja wpisuje się w cele polityk publicznych oraz występuje luka finansowa (finansowanie, normalnie zapewniane przez rynek, nie jest dostępne, pomimo ekonomicznej zasadności projektu) i/lub, ze względu na realizację celów polityki publicznej, wskazane jest tworzenie efektu zachęty, skłaniającego do realizacji projektu.

Projektowanie i uruchamianie instrumentów finansowych, które mają ostatecznie wspomagać rozwój regionalnego sektora MŚP, musi uwzględniać problem ewentualnej konkurencji z instrumentami tradycyjnymi, oferowanymi na warunkach komercyjnych. We wdrażanych w przeszłości w Polsce programach wsparcia dochodziło do powstawania takiej konkurencji, co powodowało wypieranie finansowania rynkowego, a więc zjawisko z gruntu niekorzystne. Jak dotąd, skala takich sytuacji była niewielka, ale problem ten będzie zyskiwał na znaczeniu, szczególnie w świetle przypisywania obecnie większego znaczenia instrumentom finansowym, jako narzędziom interwencji publicznej. Kwestie te brano pod uwagę projektując instrumenty finansowe w ramach niniejszej analizy.

Zasadnicze znaczenie dla projektowania instrumentów finansowych ma planowane ukierunkowanie ich oddziaływania. Chodzi o odpowiedź na pytanie, czy instrumenty finansowe mają być ukierunkowane na eliminację / redukcję zjawiska luki finansowej, czy też na tworzenie efektu zachęty (ewentualnie, na oba te cele – eliminacja / redukcja luki oraz tworzenie zachęty). Taka też powinna być perspektywa analizowania zasadności i skali zastosowania instrumentów finansowych w trzech, analizowanych w niniejszej analizie obszarach, które określamy jako: przedsiębiorstwa, energetyka i środowisko oraz przestrzeń.

Jak wynika z przeprowadzonej analizy, luka finansowa stanowi kluczową przesłankę interwencji w priorytecie inwestycyjnym 3a. i 3c. (a w pewnej mierze także 3b.) RPO WK-P 2014-2020, w zakresie wspierania przedsięwzięć gospodarczych, w tym inwestycyjnych, o charakterze podstawowym. Wobec tego, to w tych priorytetach zaproponowano instrumenty pożyczkowe i poręczeniowe, ukształtowane w sposób nawiązujący do tych, wykorzystywanych i wspieranych dotąd (w ramach

RPO WK-P 2007-2013) w województwie kujawsko-pomorskim (w ramach schematu wsparcia bezpośredniego, jak i poprzez Inicjatywę JEREMIE). Przy czym, w PI 3a. zaproponowano zastosowanie instrumentów pożyczkowych (w tym mikropożyczkowych) dla start-up'ów, a w PI 3c. instrumenty pożyczkowe, przeznaczone na finansowanie inwestycji (instrumenty o wartości powyżej 300 tys. zł). Finansowanie inwestycji proeksportowych za pomocą pożyczek będzie realizowane w ramach PI 3b. W prioryecie 3c. przewidziano także instrumenty poręczeniowe. Równolegle, zaproponowano mechanizm, zachęcający pośredników finansowych do absorbowania wsparcia, tworzenia produktów finansowych i docierania z nimi do beneficjentów ostatecznych – głównie mikro i małych przedsiębiorców, które najsilniej odczuwają niekorzystne konsekwencje zjawiska luki finansowania. Z interwencją przy wykorzystaniu instrumentów finansowych w PI 3a. i 3c. odpowiednio współgrają założenia, dotyczące stosowania instrumentów finansowych w prioryecie inwestycyjnym 8iii., którego celem jest wzrost przedsiębiorczości i samozatrudnienia w regionie. Z uwagi na tak określony cel tego priorytetu, również w jego ramach pojawia się miejsce na stosowanie instrumentów finansowych. W prioryecie tym zaproponowano wykorzystanie instrumentu mikropożyczki.

W architekturze instrumentów finansowych zaproponowano również rozwiązania ukierunkowane na wspieranie przedsięwzięć podnoszących innowacyjność przedsiębiorstw w regionie. Instrumenty te mają charakter specjalistyczny; dotyczą priorytetu inwestycyjnego 1b., w którym przewidzieliśmy wsparcie kapitałowe dla nowo uruchamianych innowacyjnych przedsięwzięć gospodarczych, jak i finansowanie dłużne (preferencyjne) wspomagające wdrażanie rezultatów działalności badawczo-rozwojowej. Instrumenty te (dłużne) uwzględniają efekt zachęty.

W pozostałych obszarach, w których proponowane jest wykorzystywanie instrumentów finansowych (energetyka i środowisko oraz przestrzeń), instrumenty finansowe – co do zasady – kształtowane są z uwzględnieniem efektu zachęty lub równocześnie, tworzeniem zachęt wraz z eliminowaniem / redukowaniem luki finansowej. Należy jednak pamiętać, że formułowanie obecnie rozstrzygnięć, co do sposobów wspierania projektów w zakresie energetyki odnawialnej jest szczególnie utrudnione. Trudności wynikają z braku ostatecznych rozstrzygnięć, dotyczących krajowego systemu wsparcia energetyki odnawialnej (niezależnego od polityki spójności) oraz nieznanej jeszcze, ostatecznej postaci odnośnych krajowych programów operacyjnych.

W przypadku energetyki i środowiska proponowane jest stosowanie preferencyjnych instrumentów finansowych w zakresie finansowania potrzeb sektora mieszkaniowego w związku z modernizacją energetyczną budynków (PI 4c.) oraz w sferze rozwoju elektroenergetyki, rozwijanej w oparciu o źródła odnawialne (PI 4a.), a także w zakresie zmniejszania zasobochłonności i podnoszenia efektywności energetycznej przedsiębiorstw sektora MŚP (PI 4b.).

Jeśli chodzi o priorytet inwestycyjny 4e., to w sytuacji obecnego braku jasności, co do skali wsparcia przeznaczonego na zakup taboru transportu publicznego ze środków PO IiŚ oraz braku jasności, czy będzie utrzymana bezzwrotna, bardziej atrakcyjna forma wsparcia, proponowana jest rezygnacja ze stosowania instrumentów finansowych w tym prioryecie.

W przypadku priorytetu inwestycyjnego 9b.(rewitalizacja przestrzeni miejskiej), również nie jest proponowane stosowanie instrumentów finansowych. Podstawą takiego rozstrzygnięcia jest fakt, że projekty w ramach tego priorytetu muszą obecnie uwzględniać – i to w znacznej skali – efekty społeczne. W związku z tym pojawia się znaczna trudność w identyfikacji projektów, które

realizowałyby cele ekonomiczno-finansowe (a więc, były właściwe do stosowania instrumentów finansowych), gwarantując jednocześnie generowanie znacznych efektów w sferze społecznej.

W prezentowanej dalej tabeli przedstawiamy zestawienie dziedzin i skali zastosowania instrumentów finansowych w priorytetach inwestycyjnych RPO WK-P 2007-2014.

Tabela 46. Podsumowanie propozycji stosowania instrumentów finansowych w RPO WK-P 2014-2020

Oś priorytetowa	Cel tematyczny	PI	Cele szczegółowe priorytetów inwestycyjnych	Wsparcie UE (mln euro)	Instrumenty finansowe	Alokacja na IF (mln euro)*	Uzasadnienie propozycji
OP 1.	CT 1. Wzmacnianie badań naukowych, rozwoju technologicznego i innowacji	1a.	Wzmocnienie powiązań między badaniami, innowacjami i przemysłem poprzez podniesienie jakości prowadzonych prac B+R oraz zwiększenie ich rynkowego wykorzystania	33,8	NIE	-	Brak instrumentów: projekty nie charakteryzujące się dodatnią stopą zwrotu.
		1b.	Wzrost nakładów przedsiębiorstw na badania i innowacje	120,3	TAK Pożyczki i wejścia kapitałowe	21,1	Instrumenty pożyczkowe i kapitałowe, dostosowane do specyfiki ryzykownych projektów innowacyjnych.
	CT 3. Wzmacnianie konkurencyjności MŚP, sektora rolnego (w odniesieniu do EFRROW) oraz sektora rybołówstwa i akwakultury (w odniesieniu do EFMR)	3a.	Wzrost przedsiębiorczości.	60,7	TAK Mikropożyczki	7,2-16,5	Mikropożyczki dla starterów z preferencjami.
		3b.	3b. Opracowywanie i wdrażanie nowych modeli biznesowych dla MŚP, w szczególności w celu umiędzynarodowienia.	50,2	TAK Pożyczki	21,6	Instrumenty pożyczkowe, zbliżone do tych planowanych w ramach PI 3c
		3c.	Wsparcie procesów inwestycyjnych przedsiębiorstw	164,6	TAK Pożyczki i poręczenia	51,8-103,5	Poręczenia i pożyczki, w tym pożyczki preferencyjne w przypadku spełniania określonych celów (przedsięwzięcie w ramach RSI, realizowane na określonych obszarach, powodujące tworzenie nowych miejsc pracy).
OP 2.	CT 2. Zwiększenie dostępności, stopnia wykorzystania i jakości TIK	2c.	Wzmocnienie zastosowania TIK w sferze publicznej.	50,2	NIE	-	Brak instrumentów, ze względu na charakter wspieranych instrumentów, dotyczących przede wszystkim usług publicznych.
OP 3.	CT 4. Wspieranie przejścia na gospodarkę niskoemisyjną we wszystkich sektorach	4a.	Wzrost udziału energii ze źródeł odnawialnych w produkcji energii w województwie ogółem	38,4	TAK Pożyczki	10,6	Pożyczki, ewentualnie z zachętami dla określonych typów technologii
		4b.	Zwiększenie efektywności energetycznej przedsiębiorstw	38,4	TAK Pożyczki	35,3	Pożyczki z zastosowaniem preferencji (niezbędne udokumentowanie efektu ekologicznego przy pomocy audytu energetycznego).
		4c.	Zwiększenie efektywności energetycznej budynków użyteczności publicznej i wielorodzinnych budynków mieszkaniowych	86,4	TAK Pożyczki	23,8	Pożyczki na modernizację energetyczną z preferencyjnym oprocentowaniem.
		4e.	Zwiększenie znaczenia transportu publicznego przy jednoczesnym ograniczeniu używania indywidualnych środków transportu	119,0	NIE	-	Brak instrumentów, głównie z uwagi na niewielką liczbę spodziewanych transakcji.

Oś priorytetowa	Cel tematyczny	PI	Cele szczegółowe priorytetów inwestycyjnych	Wsparcie UE (mln euro)	Instrumenty finansowe	Alokacja na IF (mln euro)*	Uzasadnienie propozycji
			samochodowego				
OP 4.	CT 5. Promowanie dostosowania do zmiany klimatu, zapobiegania ryzyku i zarządzania ryzykiem	5b.	Zmniejszenie wrażliwości obszarów na zmiany klimatu i zwiększenie możliwości zapobiegania zagrożeniom naturalnym (głównie powodziom i suszom) i reagowania na nie	12,5	NIE	-	Brak instrumentów, ze względu na ujemną stopę zwrotu finansowanych przedsięwzięć.
	CT 6. Zachowanie i ochrona środowiska naturalnego oraz wspieranie efektywnego gospodarowania zasobami	6a.	Zmniejszenie negatywnego oddziaływania gospodarki odpadami na środowisko	33,0	NIE	-	Brak uzasadnienia dla instrumentów finansowych – projekty nie charakteryzują się dodatnią wartością bieżącą netto.
		6b.	Ochrona i poprawa jakości wód powierzchniowych i podziemnych poprzez ograniczenie negatywnego oddziaływania ścieków komunalnych	30,0	NIE	-	Brak uzasadnienia dla instrumentów finansowych – projekty nie charakteryzują się dodatnią wartością bieżącą netto, a efekt zachęty możliwy do wytworzenia przy pomocy instrumentów nie jest wystarczający.
		6c.	Zwiększenie atrakcyjności województwa kujawsko-pomorskiego poprzez wykorzystanie zasobów naturalnych i kulturowych oraz ich zachowanie	30,0	NIE	-	Brak instrumentów, ze względu na ujemną stopę zwrotu większości finansowanych przedsięwzięć.
		6d.	Poprawa ochrony zasobów naturalnych i zapobieganie szkodliwym zmianom środowiska	8,2	NIE	-	Brak uzasadnienia dla instrumentów finansowych – projekty nie charakteryzują się dodatnią wartością bieżącą netto, a efekt zachęty możliwy do wytworzenia przy pomocy instrumentów nie jest wystarczający.
OP 5.	CT 7. Promowanie zrównoważonego transportu i usuwanie niedoborów przepustowości w działaniu najważniejszej infrastruktury sieciowej	7b.	Zwiększenie dostępności transportowej oraz podniesienie poziomu bezpieczeństwa na drogach	141,1	NIE	-	Brak instrumentów, projekty ukierunkowane na dostarczanie dóbr publicznych (drogi wojewódzkie).
		7c.	Lepsze wykorzystanie regionalnego potencjału w zakresie śródlądowego transportu towarowego	15,0	NIE	-	Brak instrumentów, projekty ukierunkowane na dostarczanie dóbr publicznych (poprawa infrastruktury dróg wodnych).
		7d.	Zwiększenie liczby pasażerów obsługiwanych przez transport kolejowy	51,0	NIE	-	Brak instrumentów, projekty ukierunkowane na dostarczanie dóbr publicznych (modernizacja sieci kolejowej i infrastruktury dworcowej).
OP 6.	CT 9. Promowanie włączenia społecznego, walka z	9a.	Ograniczenie ryzyka wykluczenia społecznego spowodowanego dysproporcjami w dostępie do usług publicznych.	140,1	NIE	-	Brak instrumentów, projekty ukierunkowane na dostarczanie dóbr publicznych (poprawa jakości opieki zdrowotnej i opieki społecznej).

Oś priorytetowa	Cel tematyczny	PI	Cele szczegółowe priorytetów inwestycyjnych	Wsparcie UE (mln euro)	Instrumenty finansowe	Alokacja na IF (mln euro)*	Uzasadnienie propozycji
	bóstwem i wszelką dyskryminacją	9b.	Wzrost ożywienia społecznego i gospodarczego na obszarach miejskich i obszarach powiązanych z nimi funkcjonalnie	54,0	NIE	-	Brak instrumentów, ze względu na potencjalną konfliktowość, z jednej strony, zakładanego efektu społecznego, z drugiej, wymaganej dodatniej stopy zwrotu; brak jasności, co do rodzajów projektów, kwalifikujących się do finansowania.
	CT 10. Inwestowanie w kształcenie, szkolenie oraz szkolenie zawodowe na rzecz zdobywania umiejętności i uczenia się przez całe życie	10a.	1. Podniesienie jakości usług edukacyjnych w zakresie szkolnictwa zawodowego 2. Poprawa dostępu do usług edukacyjnych w zakresie wychowania przedszkolnego	47,5	NIE	-	Brak instrumentów, projekty niechododowe, realizujące cele społeczne, brak możliwości zastosowania instrumentów finansowych.
OP 7.	CT 9. Promowanie włączenia społecznego, walka z bóstwem i wszelką dyskryminacją	9d	Wzrost ożywienia społecznego gospodarczego na obszarach objętych Lokalnymi Strategiami Rozwoju	39,8	NIE	-	Brak instrumentów, projekty niechododowe, realizujące cele społeczne, brak możliwości zastosowania instrumentów finansowych.
OP 8.	CT 8. Promowanie trwałego i wysokiej jakości zatrudnienia oraz wsparcie mobilności pracowników	8i	1. Zwiększenie możliwości zatrudnienia osób bezrobotnych, nieaktywnych zawodowo i poszukujących pracy, powyżej 29 roku życia, w tym w szczególności osób, które znajdują się w najtrudniejszej sytuacji na rynku pracy. 2. Zwiększenie możliwości zatrudnienia osób odchodzących z rolnictwa i rybactwa.	96,1	NIE	-	Brak instrumentów, projekty niechododowe, realizujące cele społeczne, brak możliwości zastosowania instrumentów finansowych.
		8iii	Wzrost przedsiębiorczości, w tym samozatrudnienia w regionie.	11,4	TAK Mikropożyczki	2,25	Mikropożyczki z preferencyjnym oprocentowaniem, możliwe obniżenie wymogów co do zabezpieczeń.
		8vi	1. Wydłużenie aktywności zawodowej osób, w szczególności powyżej 50 roku życia. 2. Zwiększenie udziału osób w wieku aktywności zawodowej w programach profilaktycznych, rehabilitacji i ochrony zdrowia	28,8	NIE	-	Brak instrumentów, projekty niechododowe, realizujące cele społeczne, brak możliwości zastosowania instrumentów finansowych.
		8iv	Zwiększenie możliwości zatrudnienia osób pełniących funkcje opiekuńcze Zwiększenie dostępności miejsc świadczenia usług	38,4	NIE	-	

Oś priorytetowa	Cel tematyczny	PI	Cele szczegółowe priorytetów inwestycyjnych	Wsparcie UE (mln euro)	Instrumenty finansowe	Alokacja na IF (mln euro)*	Uzasadnienie propozycji
			opieki nad dziećmi do lat 3				
		8v	1. Rozwój kompetencji i kwalifikacji przedsiębiorców oraz pracowników sektora MMŚP 2. Dostosowanie przedsiębiorstw sektora MMŚP przechodzących procesy adaptacyjne i modernizacyjne do potrzeb i zmian gospodarczych. 3. Poprawa sytuacji na rynku pracy osób zwolnionych w okresie nie dłuższym niż 6 m-cy, zagrożonych zwolnieniem lub przewidzianych do zwolnienia z przyczyn dotyczących zakładu pracy poprzez udział we wsparciu outplacementowym.	8,7	NIE	-	
		9i	Zwiększenie możliwości zatrudnienia i włączenia społecznego osób zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym	45,6	NIE	-	
		9iv	1. Zwiększenie dostępności usług zdrowotnych 2. Zwiększenie dostępności usług społecznych w szczególności usług środowiskowych, opiekuńczych oraz usług wsparcia rodziny i pieczy zastępczej dla osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym	58,3	NIE	-	
		9v	1. Zwiększenie możliwości sprzyjających tworzeniu nowych podmiotów ekonomii społecznej 2. Rozwój potencjału i możliwości do zwiększenia zatrudnienia w istniejących podmiotach ekonomii społecznej	20,7	NIE	-	Brak instrumentów, projekty wzmacniające potencjał instytucji ekonomii społecznej, nie kwalifikujące się do finansowania w za pomocą instrumentów finansowych.
		10i	1. Zwiększenie dostępu do wysokiej jakości usług edukacji przedszkolnej 2. Rozwój oferty edukacyjnej służącej podnoszeniu umiejętności i kompetencji uczniów szkół podstawowych, gimnazjalnych i ponadgimnazjalnych prowadzących kształcenie ogólne oraz placówek systemu oświaty	49,4	NIE	-	
		10iv	1. Wzrost efektywności kształcenia prowadzący do zwiększenia szans na zatrudnienie uczniów szkół	62,5	NIE	-	Brak instrumentów, projekty niedochodowe, realizujące cele społeczne, brak możliwości zastosowania instrumentów finansowych.
OP 9.	CT 9. Promowanie włączenia społecznego, walka z bóstwem i wszelką dyskryminacją						
OP 10.	CT 10. Inwestowanie w kształcenie, szkolenie oraz szkolenie zawodowe na rzecz zdobywania umiejętności i uczenia się przez całe życie						

Oś priorytetowa	Cel tematyczny	PI	Cele szczegółowe priorytetów inwestycyjnych	Wsparcie UE (mln euro)	Instrumenty finansowe	Alokacja na IF (mln euro)*	Uzasadnienie propozycji	
			oraz placówek kształcenia zawodowego 2. Podniesienie umiejętności i kompetencji osób dorosłych należących do grup defaworyzowanych, w tym m. in. osoby o niskich kwalifikacjach i osoby powyżej 50 roku życia, poprzez uczestnictwo w różnych formach kształcenia ustawicznego					
		10iii	Zwiększenie uczestnictwa osób dorosłych należących do grup defaworyzowanych, w tym m. in. osoby o niskich kwalifikacjach i osoby powyżej 50 roku życia w kształceniu ustawicznym	19,1	NIE	-		
OP 11.	CT 9. Promowanie włączenia społecznego, walka z bóstwem i wszelką dyskryminacją	9vi	Wzrost ożywienia społecznego gospodarczego na obszarach objętych Lokalnymi Strategiami Rozwoju.	36,2	NIE	-	Brak instrumentów, projekty niechododowe, realizujące cele społeczne, brak możliwości zastosowania instrumentów finansowych.	
				1839,4				
				Razem na instrumenty finansowe		173,65-213,05	9,5%-11,6%	alokacji wsparcia UE

* - wielkość ta nie zawiera kosztów zarządzania instrumentami finansowymi

12 Załączniki

Załącznik 1. Zestawienie zrealizowanych wywiadów pogłębionych (IDI)

Lp.	Rozmówca	Instytucja	Grupa	Cel wywiadu
1.	Agnieszka Biesiada Kierownik Referatu Strategii i Projektów Wydział Rozwoju Miasta	Urząd Miasta Włocławka	Przedstawiciele jednostek samorządu terytorialnego, prowadzących działania rewitalizacyjne	Analiza doświadczeń z realizacji Inicjatywy i wynikające z nich wnioski
2.	Piotr Borowy Naczelnik wydziału komercyjnego	Spółdzielcza Grupa Bankowa: Kujawsko-Dobrzyński Bank Spółdzielczy we Włocławku	Przedstawiciele banków, realizujących projekty w ramach Inicjatywy JEREMIE	Analiza doświadczeń z realizacji Inicjatywy JEREMIE i wynikające z nich wnioski. Analiza popytu na finansowanie i sugestie dotyczące przyszłych działań wspierających
3.	Teresa Wolin Kierownik Referatu Planowania Przestrzennego, Inwestycji i Rozwoju Marta Rygielska - skarbnik	Gmina Chełmża	Przedsiębiorcy i jednostki samorządu terytorialnego, realizujące projekty w sferze energii odnawialnych	Analiza doświadczeń i przyszłych możliwości korzystania ze wsparcia o charakterze zwrotnym na cele związane z energiami odnawialnymi, w tym doświadczeń z pozyskiwaniem kredytów
4.	Bartosz Danielewicz Wydział Gospodarki Miejskiej Marek Kuffel Zastępca burmistrza Miasta Chełmża	Urząd Miasta Chełmży	Przedstawiciele jednostek samorządu terytorialnego, prowadzących działania rewitalizacyjne	Analiza dotychczasowych doświadczeń z realizacji Inicjatywy i wynikające z nich wnioski
5.	Beata Piskorska Wicedyrektor ds. Rynku Pracy Małgorzata Majewska Kierownik Wydziału PO KL	Wojewódzki Urząd Pracy w Toruniu	Przedstawiciele administracji rynku pracy	Analiza doświadczeń i możliwości wspierania osób bezrobotnych rozpoczynających działalność gospodarczą za pomocą instrumentów zwrotnych i bezzwrotnych
6.	Ksenia Żółtowska-Gimińska Zastępca prezesa Renata Pieczka Kierownik Działu Funduszy Europejskich	Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej	Przedstawiciel Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Toruniu	Analiza doświadczeń WFOŚiGW ze wsparciem inwestycji pro środowiskowych w formie zwrotnej i bezzwrotnej
7.	mgr inż. Wojciech Alfut	Miejski Zakład Komunikacji w Toruniu	Przedstawiciele firm transportowych: MZK z Torunia	Analiza możliwości i zasadności zastosowania instrumentów finansowych do zakupu taboru
8.	Monika Szalc Zastępca Prezesa Zarządu	Kujawsko-Pomorski Fundusz Poręczeń Kredytowych	Przedstawiciele funduszy poręczeniowych, działających na terenie województwa kujawsko-pomorskiego	Analiza doświadczeń z realizacji programów wsparcia i wynikające z nich wnioski. Analiza popytu na finansowanie i sugestie dotyczące przyszłych działań wspierających.

Lp.	Rozmówca	Instytucja	Grupa	Cel wywiadu
9.	Monika Utrutko Kierownik Referatu Funduszy Europejskich	Urząd Miasta Bydgoszczy	Przedstawiciele jednostek samorządu terytorialnego, prowadzących działania rewitalizacyjne	Analiza dotychczasowych doświadczeń z realizacji działań rewitalizacyjnych i wynikające z nich wnioski
10.	Piotr Kubiak - Prezes Inkubator	Inkubator Przedsiębiorczości w Solcu Kujawskim	Przedstawiciele instytucji wspierających rozwój innowacyjnych przedsiębiorstw	Analiza doświadczeń i przyszłych możliwości korzystania ze wsparcia o charakterze zwrotnym przez szybko rozwijające się, innowacyjne firmy
11.	Janusz Borowczyk	Fundusz Polskiej Fundacji Przedsiębiorczości	Przedstawiciele funduszy pożyczkowych działających na terenie województwa kujawsko-pomorskiego	Analiza doświadczeń z dotychczasowych programów wsparcia i wynikające z nich wnioski .
12.	Katarzyna Holec Wiceprezes banku i koordynator projektu	Spółdzielcza Grupa Bankowa: Bank Spółdzielczy w Nakle nad Notecią	Przedstawiciele banków, realizujących projekty w ramach Inicjatywy JEREMIE	Analiza doświadczeń z realizacji Inicjatywy i wynikające z nich wnioski. Analiza popytu na oferowane finansowanie i sugestie przyszłych działań wspierających
13.	Tomasz Fic Prezes Zarządu Łukasz Rybacki Kontroler biznesowy	Kujawsko-Pomorski Transport Samochodowy we Włocławku	Przedstawiciele firm transportowych: Kujawsko-Pomorski Transport Samochodowy we Włocławku	Analiza możliwości i zasadności zastosowania instrumentów finansowych do zakupu taboru
14.	Barbara Jesionowska Z-ca Dyrektora Departamentu Rozwoju Regionalnego Wydział Programowania Europejskiego	Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko- Pomorskiego	Przedstawiciele IZ RPO WK-P	Analiza doświadczeń z Inicjatywy JEREMIE oraz wsparcia projektów funduszy pożyczkowych i poręczeniowych i wynikające z nich wnioski. Analiza rynku finansowania zwrotnego w regionie i popytu na finansowanie
15.	Robert Koźlikowski Prezes Grudziądzkich Poręczeń Kredytowych	Grudziądzkie Poręczenia Kredytowe	Przedstawiciele funduszy poręczeniowych, działających na terenie województwa kujawsko-pomorskiego	Analiza doświadczeń z dotychczasowych programów wsparcia i wynikające z nich wnioski. Analiza popytu na oferowane finansowanie i sugestie dotyczące przyszłych działań wspierających
16.	Joanna Danicka, Izabela Kowalska	CISTOR Stowarzyszenie Partnerstwo Społeczne w Toruniu lub	Przedstawiciele instytucji, zajmujących się wspieraniem podmiotów ekonomii społecznej	Analiza doświadczeń we wspieraniu ekonomii społecznej w regionie, w tym funduszu pożyczkowego ekonomii społecznej
17.	Iwona Pietruszewska-Cetkowska Dyrektor działu szkoleń, usług i projektów Tomasz Urbanowicz - Dyrektor Parku	Toruńska Agencja Rozwoju Regionalnego	Przedstawiciele instytucji wspierających rozwój innowacyjnych przedsiębiorstw	Analiza doświadczeń i przyszłych możliwości korzystania ze wsparcia o charakterze zwrotnym przez szybko rozwijające się, innowacyjne firmy, a także

Lp.	Rozmówca	Instytucja	Grupa	Cel wywiadu
				innego niezbędnego wsparcia dla tego typu firm
18.	Agnieszka Dziecioł Robert Reiter	Kujawsko- Pomorski Fundusz Pożyczkowy	Przedstawiciele funduszy pożyczkowych działających na terenie województwa kujawsko-pomorskiego	Analiza doświadczeń z dotychczasowych programów wsparcia i wynikające wnioski . Analiza popytu na oferowane finansowanie i sugestie dotyczące przyszłych działań wspierających.
19.	Rafał Sękowski	Kujawsko- Pomorski Fundusz Pożyczkowy	Przedstawiciel menedżera funduszu powierniczego JEREMIE – Kujawsko-Pomorskiego Funduszu Pożyczkowego	Analiza dotychczasowych doświadczeń z realizacji Inicjatywy JEREMIE i wynikające z nich wnioski.
20.	Bożena Naruszewicz - Właściciel	PPHU MORZE MLEKA Bożena Naruszewicz	Przedsiębiorca korzystający ze wsparcia w formie poręczenia	Analiza doświadczeń w korzystaniu ze wsparcia zwrotnego, sugestie dotyczące modyfikacji zasad oferowanego wsparcia w kolejnym okresie programowania
21.	Magdalena Koprowska - Księgowość - Członek Zarządu	Form-Plastic Sp. z o.o.	Przedsiębiorca korzystający ze wsparcia w formie poręczenia	Analiza doświadczeń w korzystaniu ze wsparcia zwrotnego, sugestie dotyczące modyfikacji zasad oferowanego wsparcia w kolejnym okresie programowania
22.	Grzegorz Chudzik Prezes Zarządu	Stowarzyszenie na rzecz Aktywności Społeczno-Artystycznej	Przedstawiciele innowacyjnych, szybko rozwijających się MŚP	Analiza doświadczeń i przyszłych możliwości korzystania ze wsparcia o charakterze zwrotnym przez szybko rozwijające się, innowacyjne firmy (w tym doświadczeń z pozyskiwaniem kredytów i finansowania kapitałowego)
23.	Daniel Wysocki Właściciel	Daniel Wysocki Poligrafiko	Przedstawiciele innowacyjnych, szybko rozwijających się MŚP	Analiza doświadczeń i przyszłych możliwości korzystania ze wsparcia o charakterze zwrotnym przez szybko rozwijające się, innowacyjne firmy, w tym doświadczeń z pozyskiwaniem kredytów i finansowania kapitałowego)
24.	Marek Wiśniewski Prezes Zarządu Anna Lipińska	Centrum Hiperbarii Tlenowej i Leczenia Ran Sp. z o.o. Spółka Komandytowa	Przedstawiciele przedsiębiorców - beneficjentów wsparcia ze środków RPO WK-P 2007-2013 w formie instrumentów inżynierii finansowej pożyczki	Analiza doświadczeń w korzystaniu ze wsparcia zwrotnego, sugestie dotyczące modyfikacji zasad oferowanego wsparcia w kolejnym okresie programowania

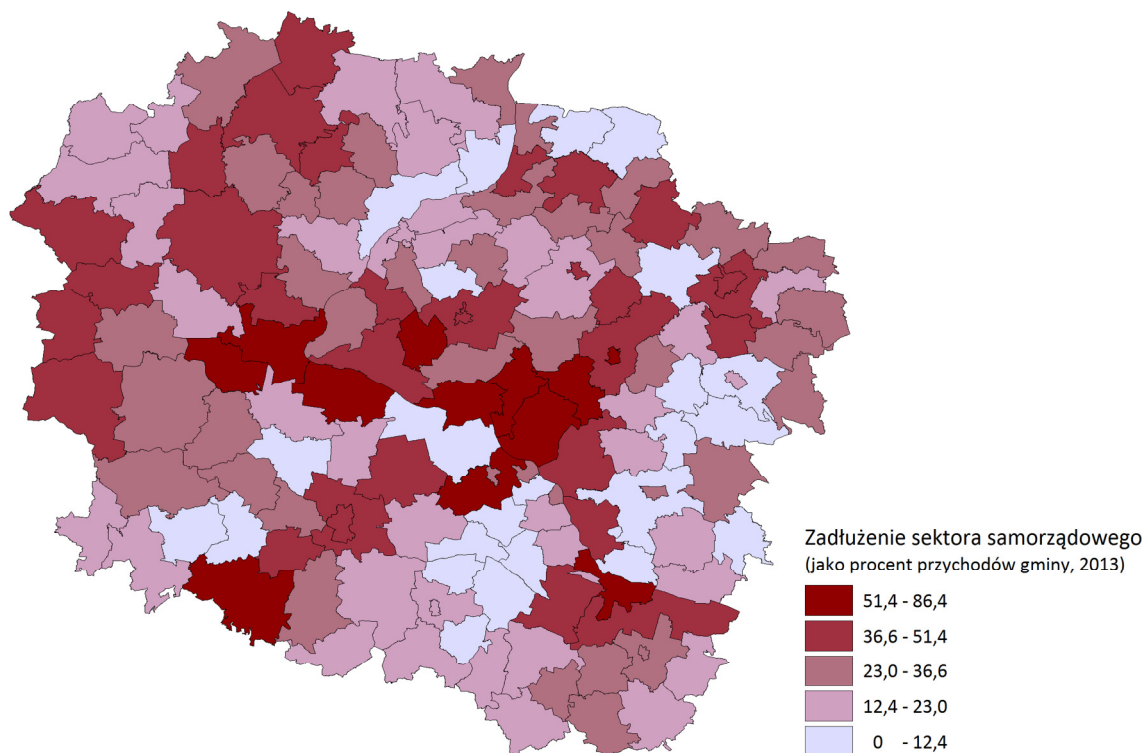
Lp.	Rozmówca	Instytucja	Grupa	Cel wywiadu
25.	Jakub Toboła Pełnomocnik	Eko-Technologie Spółka cywilna Joanna Piasecka i Izabela Rywocka-Toboła	Przedsiębiorcy , realizujący projekty w sferze energii odnawialnych	Analiza doświadczeń i przyszłych możliwości korzystania ze wsparcia o charakterze zwrotnym na cele związane z energiami odnawialnymi (w tym doświadczeń z pozyskiwaniem kredytów bankowych)
26.	Agnieszka Stochmal Kierownik Pionu Inwestycji Kapitałowych	Fundusz Kapitałowy Aligo Sp. z o.o. w Grudziądzu (realizujący projekt w ramach Działania 3.1 PO IG).	Przedstawiciele funduszy kapitałowych obecnych na terenie województwa kujawsko-pomorskiego	Analiza barier w dostępie do finansowania kapitałowego i popytu na nie. Analiza możliwości zaangażowania danej instytucji w działania finansowane w ramach RPO WK-P 2014-2020, w tym możliwości oferowania finansowania typu „mezzanine finance”.
27.	Adam Beyrowski Prezes Zarządu	ATM Business Group Sp. z o.o.	Przedstawiciele przedsiębiorców - beneficjentów wsparcia ze środków RPO WK-P 2007- 2013 w formie instrumentów inżynierii finansowej pożyczki	Analiza doświadczeń w korzystaniu ze wsparcia zwrotnego, sugestie dotyczące modyfikacji zasad wsparcia w kolejnym okresie programowania
28.	Łukasz Wiśniewski - Specjalista ds. programów	Powiatowy Urząd Pracy we Włocławku	Przedstawiciele administracji rynku pracy	Analiza doświadczeń i możliwości wspierania osób bezrobotnych rozpoczynających działalność gospodarczą za pomocą instrumentów zwrotnych i bezzwrotnych
29.	Grażyna Kuźma	Uczestnik programów wsparcia w ramach Działania 6.2 PO KL	Przedstawiciele osób rozpoczynających działalność gospodarczą - wybrani uczestnicy programów wsparcia w ramach Działania 6.2 PO KL	Analiza doświadczeń w korzystaniu ze wsparcia zwrotnego, sugestie dotyczące modyfikacji zasad wsparcia w kolejnym okresie programowania
30.	Justyna Bykowska	Uczestnik programów wsparcia w ramach Działania 6.2 PO KL	Przedstawiciele osób rozpoczynających działalność gospodarczą - wybrani uczestnicy programów wsparcia w ramach Działania 6.2 PO KL	Analiza doświadczeń w korzystaniu ze wsparcia zwrotnego, sugestie dotyczące modyfikacji zasad wsparcia w kolejnym okresie programowania

Załącznik 2. Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego w kontekście możliwości uruchamiania instrumentów poręczeniowych dla JST

Współczynnik zadłużenia gmin i miast na prawach powiatu w stosunku do dochodów budżetowych był w województwie kujawsko-pomorskim w 2013 r. najwyższy w skali kraju (48,8%). Należy zaakcentować, że jeszcze w 2013 r. rzeczony miernik kształtował się na poziomie 28,9%, bliskim medianie dla Polski ogółem. Wysokie wartości zadłużenia gmin względem ich dochodów odnotowano szczególnie w gminach podregionu bydgosko-toruńskiego (70,6%), znacznie niższe w podregionie grudziądzkim (31,8%) oraz włocławskim (35,1%). Najwyżej zadłużone w relacji do dochodu w 2013 r. były miasto Toruń (86,3%), gmina Solec Kujawski (76,0%) oraz miasto Bydgoszcz (72,4%). W przypadku pozostałych gmin regionu, zadłużenie sektora samorządowego nie przekracza 60% dochodów budżetowych. Wartość 86,3% dla Torunia jest wyższa od percentyla 99% dla gmin Polski, miara dla Bydgoszczy przewyższa percentyl 98% dla gmin Polski.

Klaster (skupienie) w rozumieniu P. Morana wysokich wartości zadłużenia w relacji do dochodu stanowią gminy: Bydgoszcz, Dąbrowa Chełmińska, Osielsko, Zławieś Wielka, Łysomice, Lubicz, Ciechocin, Obrowo i Ciechocinek. Niekorzystną obserwacją odstającą P. Morana względem jst sąsiednich jest gmina Tłuchowo. Zwarty przestrzennie klaster niskich wartości P. Morana stanowią gminy na południu regionu: Waganiec, Zakrzewo, Bądkowo, Dobrze, Osięciny, Radziejów (gmina wiejska), Bytoń oraz Topółka. Koszty obsługi zadłużenia gmin i finansowania deficytu w wartościach bezwzględnych w województwie kujawsko-pomorskim należą jakkolwiek do poniżej przeciętnych (niższych od mediany i średniej).

Mapa 7. Zadłużenie sektora samorządowego w województwie kujawsko-pomorskim w 2013 r.



Dane: Bank Danych Lokalnych GUS.

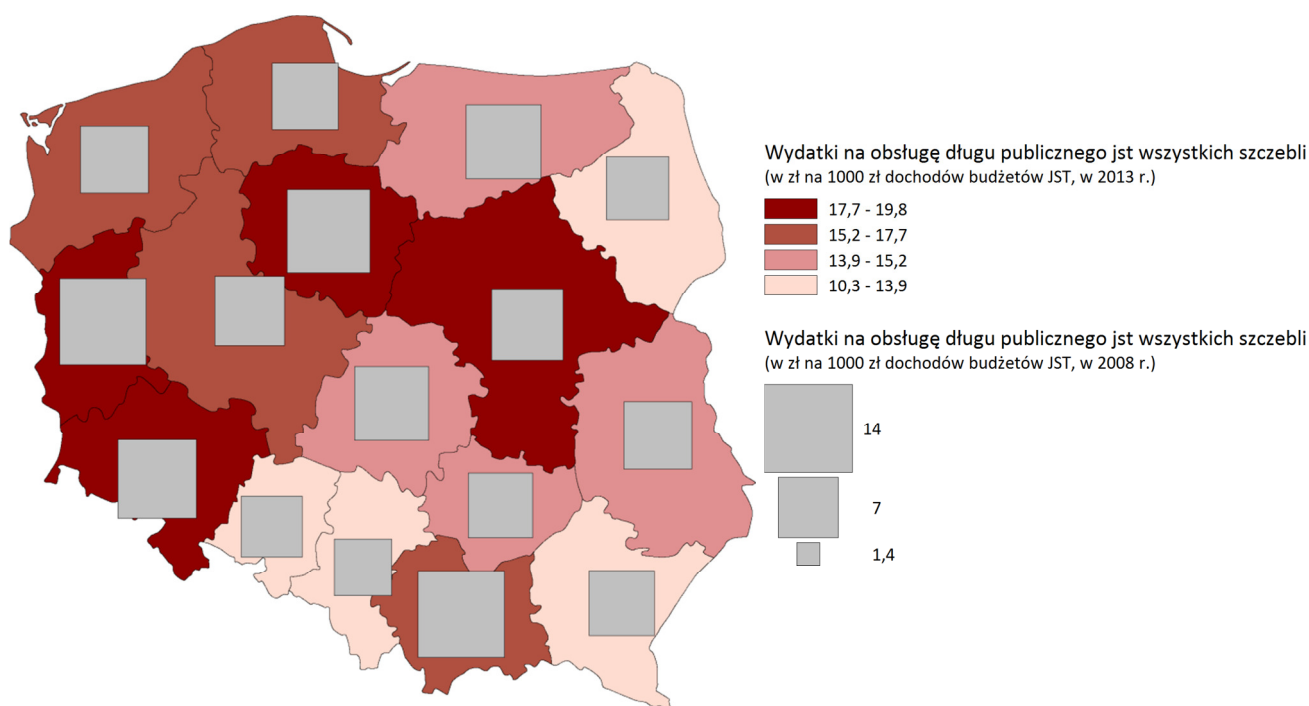
Przy pomocy testów Kołgomorowa-Smirnowa oraz Levene'a (brak konieczności przeprowadzenia testu Browna-Forsythe'a) zweryfikowano możliwość przeprowadzenia jednoczynnikowego testu ANOVA w celu zbadania istotności statystycznej zróżnicowania zadłużenia ze względu na rodzaj gminy (miejska, wiejska, miejsko-wiejska). Najwyższy poziom zadłużenia względem dochodu cechuje gminy miejskie (średnio 40,2%), niższy – wiejskie (24,5%) i miejsko-wiejskie (29,8%). Na każdym typowym poziomie istotności (ANOVA, $S=7,7$, $p<0,001$) należy uznać rzeczzone zróżnicowane za istotne statystycznie.

W art. 243 ustawy z dnia 27.08. 2009 r. o finansach publicznych określono nowe reguły definiujące granice zadłużania się jst. Miara tamże zdefiniowana znana jest jako indywidualny wskaźnik zadłużenia i obowiązuje jst począwszy od 2014 r. Możliwość zadłużania się samorządów zależy przede wszystkim od relacji kosztów obsługi zadłużenia sektora samorządowego do nadwyżki operacyjnej w ostatnich trzech latach. Wyłączenia w kontekście obsługi zadłużenia dotyczą realizacji programów, zadań lub projektów z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej lub pomocy finansowej udzielonej przez państwa EFTA. Mimo że indywidualny wskaźnik zadłużenia obowiązuje od 2014 r., wiele samorządów brało pod uwagę lub stosowało tę miarę w wieloletniej prognozie finansowej już od 2011 r. (por. Korolewska M., Marchewka-Bartkowiak K., 2011).

Indywidualny wskaźnik zadłużenia gmin województwa kujawskiego należy do najwyższych w Polsce, za województwem mazowieckim. W 2013 r. pierwszy raz w ciągu ostatnich pięciu lat (szereg czasowy jest ograniczony dostępnością danych w GUS) doszło do zmniejszenia wartości miernika w skali regionu i kraju. Spadek ten był jednak relatywnie większy w przypadku gmin Polski ogółem niżeli gmin województwa kujawsko-pomorskiego. Największe zmniejszenie indywidualnego wskaźnika zadłużenia gmin w 2013 r. miał miejsce w województwie lubuskim, gdzie dotychczas miernik ten utrzymywał się na najwyższym w kraju poziomie. Indywidualny wskaźnik zadłużenia wysokie wartości w skali kraju przyjmuje dla największych miast regionu, tj. Włocławka, Torunia i Bydgoszczy. Wnioski z porównania hipotetycznych wartości indywidualnego wskaźnika zadłużenia gmin regionu w okresie 2011-2013, pozwalają na określenie gmin, które mogą mieć problemy ze spełnieniem ustawowego ograniczenia zadłużenia jst; należą do nich: Aleksandrów Kujawski, Dąbrowa Biskupia, Nieszawa i Gniewkowo. W rzeczonych gminach indywidualny wskaźnik zadłużenia utrzymywał się na zbyt wysokim poziomie w ostatnich kilku latach, co dowodzi stacjonarności tendencji.

Wydatki na obsługę długu publicznego jst wszystkich szczebli w relacji do dochodów budżetowych tych jednostek w województwie kujawsko-pomorskim należą do jednych z najwyższych w kraju. Tendencja spadkowa miernika odnotowana została we wszystkich województwach w 2013 r. Indeks łańcuchowy wskaźnika w okresie 2012-2013 w województwie kujawsko-pomorskim kształtował się na poziomie zbliżonym do średniej i mediany ogólnopolskiej, choć był nieznacznie wyższy od tych wartości.

Mapa 8. Wydatki na obsługę długu publicznego w 2008 i 2013 r. wg województw



Dane: Bank Danych Lokalnych GUS.

Zadłużenie sektora samorządowego w regionie wykazuje wysokie zróżnicowanie przestrzenne, przy czym możliwość zwiększania zadłużenia dla części jst może być istotnie ograniczona w najbliższych latach. Jednakże propozycje gwarantowania kredytów komercyjnych jst przez specjalnie do tego powołany fundusz gwarancyjny nie jest zasadna, ponieważ wysoka wiarygodność kredytową jst (wynikająca ze stałych dochodów i znacznego majątku) sprawia, że nawet silnie zadłużone jst są w stanie pozyskać finansowanie komercyjne – tak więc fundusz nie ma uzasadnienia jako narzędzie zwiększania zdolności kredytowej.

Gwarantowanie kredytów nie wpłynie również na indywidualny współczynnik zadłużenia, który w artykule 243 ustawy z dnia 27.08. 2009 r. o finansach publicznych zdefiniowany został jako:

$$\frac{R_t + O_t}{D_t} \leq \frac{1}{3} \left(\frac{Db_{t-1} + Sm_{t-1} - Wb_{t-1}}{D_{t-1}} + \frac{Db_{t-2} + Sm_{t-2} - Wb_{t-2}}{D_{t-2}} + \frac{Db_{t-3} + Sm_{t-3} - Wb_{t-3}}{D_{t-3}} \right),$$

gdzie:

R – planowana na rok budżetowy łączna kwota z tytułu spłaty rat kredytów i pożyczek oraz wykupów papierów wartościowych przeznaczonych na finansowanie planowanego deficytu budżetu, spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań, wyprzedzające finansowanie działań finansowanych ze środków pochodzących z budżetu UE, a także na finansowanie przedsięwzięć inwestycyjnych,

O – planowane na rok budżetowy odsetki od kredytów i pożyczek zaciągniętych na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu, finansowanie planowanego deficytu budżetu, spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań, wyprzedzające finansowanie działań finansowanych ze środków pochodzących z budżetu UE oraz na finansowanie przedsięwzięć

inwestycyjnych, a także odsetki i dyskonto od papierów wartościowych emitowanych na te cele oraz spłaty kwot wynikających z udzielonych poręczeń i gwarancji,

D – dochody ogółem budżetu w danym roku budżetowym,

Db – dochody bieżące,

Sm – dochody ze sprzedaży majątku,

Wb – wydatki bieżące,

t – subskrypt dla roku budżetowego, na który ustalana jest relacja.

Jak widać, żaden z tych parametrów nie jest w jakikolwiek sposób związany z wystąpieniem ewentualnych gwarancji zewnętrznych wobec jst.